



N° 2266

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2014

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2015** (n° 2234)

TOME VI

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

TRANSPORTS AÉRIENS

PAR M. JACQUES ALAIN BÉNISTI
Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LES ORIENTATIONS DU PROJET DE BUDGET ANNEXE POUR 2015	7
A. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS	7
B. PRIORITÉS, ÉCONOMIES ET RÉORIENTATIONS PAR PROGRAMME	9
1. Le programme 203, actions 11 et 14.....	9
2. Le programme 612 « Navigation aérienne ».....	10
3. Le programme 613 « Soutien aux prestations de l’aviation civile ».....	12
4. Le programme 614 « Transports aériens, surveillance et certification ».....	13
C. L’AMORCE DE L’ASSAINISSEMENT DE LA SITUATION FINANCIÈRE DU BACEA ?.....	15
1. Le BACEA confronté à une « spirale de l’endettement »	15
2. Un encours de dette en diminution pour la première fois depuis 2005	16
II. DES TRANSPORTS AÉRIENS CONFRONTÉS À UNE EXIGENCE D’ADAPTATION PERMANENTE	21
A. LES PRINCIPALES COMPAGNIES AÉRIENNES, ENTRE RESTRUCTURATION ET DÉVELOPPEMENT DE LEUR ACTIVITÉ	21
1. Un trafic et des résultats financiers de nouveau en hausse en 2013	21
2. Un secteur en accélération au premier semestre 2014.....	23
B. DE NOUVEAUX LEVIERS D’ACTION POUR RETROUVER DES CONDITIONS DE CONCURRENCE PLUS ÉQUITABLES EN EUROPE.....	25
1. Les compagnies à bas coût : un premier pas vers un rééquilibrage, les nouvelles lignes directrices sur les aides d’État	26
2. La concurrence des compagnies du Golfe, l’exigence d’une « égalité des chances »	29
3. Restaurer la compétitivité prix et hors prix du pavillon français : un constat dressé, des hausses inappropriées, des propositions attendues	34

C. AIR FRANCE – KLM : UNE RESTRUCTURATION À LA CROISÉE DES CHEMINS	37
1. Une amélioration constatée en 2013 mais encore insuffisante	37
2. Les résultats financiers du premier semestre de l'exercice 2014.....	39
3. Du plan <i>Transform 2015</i> au plan <i>Perform 2020</i> , l'impérieuse nécessité de l'adaptation d' <i>Air France-KLM</i>	40
III. TRANSPORT AÉRIEN, AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE	45
A. LE PARCOURS SANS FAUTE DU <i>HUB</i> PARISIEN, DES INTERROGATIONS SUR LE PAYSAGE AÉROPORTUAIRE RÉGIONAL ..	45
1. L'excellente santé financière d'Aéroports de Paris, qui gère le premier <i>hub</i> continental en Europe, en 2013-2014.....	45
2. Des interrogations sur l'aménagement aéroportuaire du territoire	49
B. LES ACTIONS EN VUE DE RÉDUIRE LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE, DANS LA PERSPECTIVE DE LA CONFÉRENCE DE PARIS EN 2015	52
1. L'inclusion de l'aviation dans le système européen de quotas d'émission de gaz à effet de serre : le <i>statu quo</i> avec pour objectif un mécanisme de marché mondial.....	52
2. Les efforts de recherche des acteurs de l'aéronautique	54
C. LA LUTTE CONTRE LES NUISANCES AÉROPORTUAIRES.....	55
1. La lutte contre les nuisances sonores : la situation contrastée des instruments juridiques de lutte contre le bruit (PEB, PGS et TNSA).....	55
2. De nouveaux outils pour réduire la pollution de l'air, à l'efficacité encore limitée.....	62
TRAVAUX EN COMMISSION	65
I. AUDITION DE M. ALEXANDRE DE JUNIAC, PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GROUPE AIR FRANCE-KLM.....	65
II. AUDITION DE M. ALAIN VIDALIES, SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DES TRANSPORTS, DE LA MER ET DE LA PÊCHE, AUPRÈS DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE.....	65
III. EXAMEN EN COMMISSION	65
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	67

INTRODUCTION

Les crédits pour 2015 de l'aviation civile sont présentés dans un contexte contrasté, qui conjugue à la fois la robustesse du transport aérien mondial malgré la dureté de la crise économique et quatre catastrophes majeures en cinq mois ; une filière nationale du transport aérien dont les acteurs connaissent des fortunes inégales, mais qui, tous, font face à une concurrence aujourd'hui mondialisée ; une équation budgétaire générale difficile qui incite le Gouvernement à, d'une part, persister dans le plafonnement de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA), qui n'est pourtant que la mise en application du principe pollueur-payeur, et, d'autre part, autoriser le relèvement de redevances aériennes, certes pour engager le chantier indispensable du désendettement du BACEA, mais au risque de déséquilibrer plus encore la situation fragile du pavillon français.

La situation financière des compagnies aériennes et les relations entre les aéroports et leurs riverains constituent pour votre rapporteur une préoccupation constante depuis 2012 ; elle est d'autant plus vive cette année, à l'issue du conflit qui a affecté la compagnie Air France sur une question qui touche à son avenir même, celle de la restructuration de son activité court et moyen-courrier, et dont il convient aujourd'hui d'engager la réparation des déchirures.

S'agissant des aéroports, les élus sont confrontés à un arbitrage classique, entre un outil économique indéniablement créateur de richesses et d'emplois, et les nuisances de toutes sortes qu'il génère auprès des habitants. La question de la compatibilité entre aéroports et zones urbaines est ancienne, la trop grande proximité parisienne de la plate-forme d'Orly est emblématique à cet égard de la difficulté de protéger les populations avoisinantes à la hauteur des nuisances qu'elles subissent. Des solutions, de nature technique, ont été apportées mais elles déplacent le problème plus qu'elles ne le résolvent. Des solutions audacieuses et innovantes, vitrines technologiques pour notre pays, pourraient être développées comme celles aujourd'hui mises en place sur l'aéroport Charles de Gaulle et qui n'aspirent qu'à être étendues.

Notre pays – et l'Union européenne – ambitionne de prendre la voie d'une société plus sobre en carbone et plus respectueuse de l'environnement. Alors que la France accueillera à Paris la Conférence sur le changement climatique en décembre 2015, le secteur aérien se doit de ne pas être en marge de ce processus, même s'il ne contribue qu'à hauteur de 2 % des émissions totales de carbone chaque année à travers le monde, d'après le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC). Il le fait d'ailleurs de multiples manières, et il importe de soutenir les acteurs de la recherche qui œuvrent en ce sens.

Les interrogations de votre rapporteur pour avis sur l'adéquation de la réponse du Gouvernement aux fragilités du pavillon français, et son opposition réitérée à sa gestion de la TNSA le conduisent à émettre un avis défavorable sur les crédits relatifs au transport aérien de la mission «Écologie, développement et mobilité durables».

I. LES ORIENTATIONS DU PROJET DE BUDGET ANNEXE POUR 2015

Les moyens financiers des transports aériens sont retracés dans le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) où sont inscrits depuis 2009 les crédits de la navigation aérienne et des opérations de contrôle et de sécurité.

Le Budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » est composé de trois programmes : le programme 613 « Soutien aux prestations de l'Aviation civile », le programme 612 « Navigation aérienne », et le programme 614 « Transports aériens, surveillance et certification ». Il a pour ambition de garantir, dans un cadre unifié, la sécurité et la sûreté du transport aérien, en prenant en compte la priorité du développement durable dans son action.

Il convient d'y ajouter les actions 11 et 14 du programme 203, relatives aux infrastructures de transport et au soutien des lignes pour l'aménagement du territoire.

A. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS

Dans un contexte de recettes dynamiques, tant pour la taxe d'aviation civile (en hausse de 4,8 %, avec une prévision du trafic passager total en hausse de +2,6 % couplée à une augmentation tarifaire de 1,5 % selon les hypothèses d'inflation retenue par la direction du budget dans le cadre de la préparation du budget 2015, soit 17,3 millions d'euros de recettes supplémentaires par rapport à la loi de finances initiale 2014) qu'en matière de redevances de navigation aérienne (qui augmentent de 87,2 millions d'euros entre la loi de finances initiale pour 2014 – LFI 2014 – et le projet de loi de finances pour 2015 – PLF 2015 –, soit 5,9 %), le projet de budget pour 2015 comporte un important volet d'investissements, couplé à des efforts d'économies en matière de dépenses de fonctionnement, et une trajectoire de désendettement.

Tout en participant à la réduction des déficits publics (pour un montant estimé à environ 57,2 millions d'euros), ces nouveaux paramètres de recettes et ces efforts permettent ainsi d'amorcer l'assainissement financier du BACEA, avec un excédent d'exploitation multiplié par trois (148 millions d'euros dans le PLF 2015 contre 50,2 millions d'euros dans la LFI 2014), une baisse très importante du recours à l'emprunt (99,3 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2014, soit -37,2 % entre 2014 et 2015) et une diminution significative de l'encours de dette (57,2 millions d'euros, soit une diminution de 4,5 %) par rapport à l'an dernier. Avec une évaluation d'un endettement prévisionnel de 1 224,3 millions d'euros au 31 décembre 2015, la situation sera encore améliorée par rapport à celle constatée à fin 2013 (1 239,6 millions d'euros). Enfin le besoin de recours à l'emprunt diminue fortement : -37,2 % entre 2014 et 2015.

Conformément au 9^e protocole social entre le Gouvernement et les organisations syndicales représentatives de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) couvrant la période 2013-2015, les schémas d'emplois 2014 et 2015 sont maintenus au niveau de celui de 2013, et prévoient la suppression chaque année de 100 ETP pour le BACEA. L'ENAC supprime par ailleurs 17 ETP (réduction de 2 % de son plafond d'emplois). Ainsi, la DGAC aura, entre 2007 et 2015, réduit ses effectifs de 1 136 ETP (dont 135 pour l'opérateur ENAC) soit 10 % de son effectif global, ce qui représente un effort de productivité substantiel pour un service public opérationnel œuvrant pour la sécurité et la sûreté aériennes.

Les dépenses de fonctionnement de la direction générale de l'aviation civile sont en diminution, passant de 163,2 millions d'euros en 2014 à 159,9 millions pour 2015, tout en rappelant que les deux tiers des dépenses de fonctionnement sont considérés comme des dépenses opérationnelles directement liées aux prestations de navigation aérienne et, par conséquent, à des exigences de sécurité et de performance qui les rendent difficilement compressibles. Les dépenses liées aux organismes extérieurs sont également maîtrisées. Les dépenses liées aux conventions avec les organismes extérieurs (Eurocontrol, Météo France, etc.), par nature incompressibles, sont néanmoins ajustées en PLF 2015 suite à l'exécution constatée en 2013, et, en application de la norme d'économie en vigueur au sein du budget général, telle que précisée par la lettre de cadrage du 7 mai 2015, la subvention totale pour charge de service publique versée à l'École nationale de l'aviation civile (ENAC), fixée à 96,8 millions, à comparer à 98,8 millions d'euros en 2014.

La nécessaire politique de relance des investissements, initiée en LFI 2014, se poursuit en PLF 2015 : l'enveloppe de 257,5 millions d'euros de crédits de paiement est reconduite afin de répondre aux exigences européennes de navigation aérienne avec notamment la création du bloc d'espace aérien fonctionnel en Europe centrale (FABEC). L'autre part des investissements est consacrée au programme européen de recherche et de développement *Single European Sky Air Traffic management Research* (SESAR), volet technologique du ciel unique européen avec la poursuite du programme « *4Flight* » de modernisation du système informatique de contrôle aérien. Le montant des investissements reste soutenu, les investissements supplémentaires s'élevant à 42 millions d'euros par rapport à la prévision initiale de l'année 2014 présentée lors du budget triennal 2013 – 2015 et à 62 millions d'euros par rapport à la LFI 2013.

Enfin, la DGAC va poursuivre la restructuration de son organisation territoriale en métropole, avec le regroupement d'une partie des effectifs des régions métropolitaines au sein des 7 sièges des directions inter régionales et de 6 délégations territoriales. Onze délégations sur les 17 existantes en métropole seront fermées progressivement, et la création des services de la navigation aérienne du Grand Sud-Ouest (SNA/GSO) acte les efforts de mutualisation des

fonctions transverses, opérationnelles, techniques, administratives et logistiques, localisées à Bordeaux.

Parallèlement à la démarche d'optimisation des services de contrôle d'aérodromes, via la modernisation des tours de contrôle ainsi que le désengagement de la DSNA d'une dizaine de terrains contrôlés, pour lesquels sa présence n'est pas indispensable à la sécurité aéronautique et à la régularité des vols, une réorganisation de l'espace aérien par la réalisation d'approches communes, sera menée.

B. PRIORITÉS, ÉCONOMIES ET RÉORIENTATIONS PAR PROGRAMME

Le projet de loi de finances pour 2015 poursuit l'objectif général du Gouvernement de réduction des dépenses et de l'endettement publics. Le fonctionnement des transports aériens vise ainsi un triple objectif de performance économique accrue, de garantie de la sûreté et de la sécurité des passagers, et de protection de l'environnement.

Il s'inscrit toutefois cette année dans un contexte de progression dynamique des recettes d'exploitation, évoluant de +5 % entre 2014 et 2015 (soit 95,30 millions d'euros).

1. Le programme 203, actions 11 et 14

Les crédits du programme 203, pour la part consacrée à l'aviation civile, visent à soutenir le développement des infrastructures aéroportuaires qui demeurent de la compétence de l'État. Ainsi doit-il honorer ses engagements internationaux sur l'aéroport de Bâle-Mulhouse et celui de Genève, financer les études et les acquisitions foncières pour Notre-Dame-des-Landes, ou l'extension foncière de la plateforme de Lyon-Saint-Exupéry, et, enfin, soutenir les aéroports d'outre-mer :

Action 11, dépenses de fonctionnement (autorisations d'engagement – AE, et crédits de paiement – CP)

– 1,38 million d'euros pour l'entretien des trois aéroports (Saint-Pierre-Pointe-Blanche à Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-Hihifo à Wallis et Futuna, Aix-les-Milles dans l'Hexagone) relevant de l'État.

Action 11, dépenses d'investissement (AP et CP)

– 3 millions d'euros en AE et 3,8 millions d'euros en CP prévus ainsi répartis : dépenses d'investissements et de sécurité concernant des infrastructures aéroportuaires appartenant à l'État et exploitées en régie (0,8 million d'euros AE et CP) ; remboursement d'emprunts de la « Société d'équipement de Tahiti et de ses îles - SETIL », la gestion extinctive de la SETIL ne permettant le remboursement des échéances des emprunts, garantie par l'État, que jusqu'à fin

2014 (0,8 million d'euros en CP) ; acquisitions foncières pour l'aérodrome Bâle-Mulhouse (2 millions d'euros en AE et CP) ; les études relatives au projet de piste longue sur l'aéroport de Dzaoudzi-Pamandzi à Mayotte (0,2 million d'euros en AE et CP).

Action 11, dépenses d'intervention (AP et CP)

– 2,9 millions d'euros en AE et 9,1 millions d'euros en CP sont destinés aux dépenses d'intervention dans le domaine aéroportuaire : 1,5 million d'euros pour le remboursement de l'avance effectuée par la CCI gestionnaire de l'aéroport de Toulon-Hyères dont la concession est arrivée à échéance ; 2,2 millions d'euros pour le drainage de la piste de l'aéroport de Cayenne ; 1,4 million d'euros pour l'équilibre financier des aéroports de Polynésie française. 2,8 millions d'euros sont destinés à solder les opérations engagées à La Réunion. Compte tenu de la décision de ne pas engager les travaux avant la fin des recours intentés contre le projet, seul un demi-million d'euros est inscrit pour la construction du nouvel aéroport Notre-Dame-des-Landes.

Action 14, dépenses de fonctionnement (en crédits de paiement)

– 9,1 millions d'euros en AE et 10,8 millions d'euros en CP au titre du soutien aux lignes aériennes d'aménagement du territoire (métropole et outre-mer) et 4,2 millions en CP en faveur de la desserte internationale de Strasbourg. Compte tenu de l'objectif de redressement des finances publiques, le financement des liaisons aériennes d'aménagement du territoire en métropole se recentre depuis 2013 sur les liaisons vers les collectivités les plus enclavées et celles pour lesquelles le maintien d'une desserte aérienne est critique pour la fixation de l'activité économique. Le soutien financier aux liaisons dont les conventions de délégation de service public relatives à leur exploitation arrivant à échéance ne sera ainsi pas poursuivi.

2. Le programme 612 « Navigation aérienne »

L'année 2015 annonce à la fois une nouvelle période du triennal budgétaire et une nouvelle période référence au titre de la régulation européenne, dite RP2, dont les exigences sont définies par la décision d'exécution du 11 mars 2014 fixant les objectifs de performance de l'Union européenne pour le réseau de gestion du trafic aérien et les seuils d'alerte pour 2015-2019.

Pour autant, et dans la continuité du budget précédent, les orientations du programme 612 « Navigation aérienne » restent axées sur les mêmes objectifs qu'au début de la législature.

En effet, les grandes orientations du projet de budget de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA), qui fournit les services du contrôle du trafic aérien, de communication, de surveillance, de navigation et d'information aéronautique, sont en effet, pour l'essentiel, déterminées depuis 2012 par la mise

en œuvre du *Ciel unique européen*, notamment de son volet technologique SESAR, et du bloc d'espace fonctionnel Europe Centrale (*Functional Airspace Block Europe Central*, FABEC⁽¹⁾). L'un comme l'autre ont pour objectif de faire face à la croissance du trafic aérien en renforçant encore la sécurité et la ponctualité, en réduisant l'impact environnemental (l'optimisation des trajectoires générant en particulier des gains de consommation de carburants) et en réduisant les coûts unitaires et donc les tarifs des services rendus aux compagnies aériennes.

La DSNA doit donc non seulement maintenir en conditions opérationnelles ses systèmes et ses infrastructures mais également les moderniser et les mettre avant 2020 aux standards européens requis pour le FABEC et SESAR. Or les investissements, depuis plusieurs années, n'ont pas atteint le niveau nécessaire pour lui permettre non seulement de faire face à ces enjeux européens mais simplement de préserver l'équivalence fonctionnelle des systèmes français par rapport aux systèmes des autres prestataires européens de service de la navigation aérienne (avec des signes réels de vétusté des systèmes et font courir des risques d'incidents fragilisant la sécurité) et donc des exigences toujours croissantes en matière de maintien en conditions opérationnelles et réglementaires (MCOR).

Dans ce contexte, la DSNA prévoit la montée en puissance de quatre programmes majeurs d'investissement, dont les deux premiers sont des éléments socles du programme européen SESAR et sont donc contraints par des exigences européennes de déploiement :

– le renouvellement du système informatique de gestion du trafic aérien des centres de contrôle en route et des grandes approches (« *4flight* »),

– le renouvellement des réseaux de communications sol-sol, avec passage sous IP,

– la mise en œuvre de nouveaux systèmes spécifiques « tours et approches » (programme Sysat), stratégie de modernisation des systèmes propres aux approches et tours de contrôle, tout en pérennisant les systèmes actuels avant leur modernisation, en lien avec la stratégie nationale de réorganisation des espaces inférieurs,

– la préparation, enfin, des développements SESAR, puisqu'une nouvelle tranche de développement, SESAT 2020 sera lancée en 2015, et que la DSNA, compte tenu des enjeux pour elle-même comme pour l'industrie française, prévoit d'y consacrer un potentiel équivalent à celui mobilisé sur la première tranche.

Cette stratégie doit permettre d'effectuer le rattrapage indispensable. Après 227,5 millions d'euros d'investissements en AE et CP ouverts en LFI 2014, ce sont donc 245,3 millions d'euros en AE et 228,3 millions d'euros en CP qui sont programmés par le PLF 2015, soit une augmentation de 7,6 % pour les AE.

(1) France, Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg et Suisse).

La DGAC va renforcer le pilotage de ses activités et poursuivre la restructuration de son organisation territoriale en métropole. La mise en œuvre de l'organisation cible de la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC) emporte le regroupement d'une partie des effectifs des régions métropolitaines au sein des sept sièges des directions inter régionales et de six délégations territoriales. Onze délégations sur les dix-sept existantes en métropole seront progressivement fermées.

3. Le programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile »

Le programme 613 se caractérise cette année par deux éléments nouveaux : l'ampleur de la dotation aux provisions, qui permet la prise en compte des créances douteuses et irrévocables liées à la taxe sur l'aviation civile, en hausse de 66 % par rapport à la LFI 2014, mais surtout la baisse des dépenses d'investissement, dont les AE et les CP diminuent respectivement de 13,2 % et 10,1 %.

S'agissant des dépenses de fonctionnement et d'intervention, les crédits 2015 du programme 613 présentent une diminution de 2 % en 2014 par rapport à 2013 (-0,7 million d'euros), comme en 2013. Cet effort, concentré sur les dépenses logistiques, avec notamment la professionnalisation de la fonction achat et la mutualisation des marchés, se double du plan d'administration exemplaire, qui facilite la réduction des dépenses liées à l'utilisation des bâtiments et des véhicules.

Les crédits d'investissement (hors gestion de la dette et hors ENAC) présentent pour 2015 une diminution de 2,5 millions d'euros en AE et 1,9 million d'euros en CP. Cette réduction est permise par la maturité des grands projets stratégiques de modernisation dans les domaines de la gestion financière et des ressources humaines, lancés en 2007 (nouveau système d'information financière – SIF – mis en place en 2011 système d'information pour les ressources humaines – SIRH – en phase de préconception).

L'École nationale de l'aviation civile (ENAC), rattachée au programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile » depuis 2013, poursuit également une démarche de maîtrise des dépenses de fonctionnement. La subvention pour charge de service public portée par ce programme ⁽¹⁾ s'élève, en PLF 2015, à 95 millions d'euros, soit une baisse de 2 % par rapport à la LFI 2014.

Enfin, l'ensemble des dépenses de titre 2 de la DGAC est concentré dans le programme 613. Depuis 2010, les dépenses de personnels connaissent un ralentissement s'expliquant notamment par la baisse des emplois et de la masse salariale. Cela s'est manifesté notamment par l'exécution des schémas d'emplois depuis 2010.

(1) Sont également portés, respectivement, 1,37 millions d'euros par le programme 612 et 0,47 millions d'euros par le programme 614.

Pour ce qui concerne l'année 2015, les crédits ouverts s'élèvent à 1 144,9 millions d'euros. Cette année se caractérise par la poursuite de la mise en œuvre des mesures du 9^e protocole social 2013-2015, signé en octobre 2013, dont il est prévu qu'une partie du financement sera assurée par les économies des schémas d'emplois réalisées les années précédentes. En contrepartie de mesures sociales destinées à l'ensemble des personnels, les politiques de modernisation des procédures (dématérialisation par exemple de certaines actions) et de mutualisation des métiers supports seront poursuivies et approfondies, et une importante réorganisation territoriale sera menée (*cf. supra*).

4. Le programme 614 « Transports aériens, surveillance et certification »

Le programme 614 s'inscrit dans un cadre européen marqué par des évolutions fortes, avec, en matière de sûreté par exemple, l'application, le 31 janvier 2014, de la première phase de libéralisation d'emport des liquides en cabine, et le 1^{er} septembre 2015, du règlement européen rendant obligatoire l'emploi de technologies et techniques spécifiques permettant la détection d'explosifs au poste d'inspection filtrage.

L'action 1 « Développement durable et régulation » (17,1 millions d'euros) se traduit par la poursuite de l'effort de réduction des dépenses de fonctionnement (-2 % par rapport à 2014), et un renforcement important des crédits d'investissement (+21 % en AE et +9 % en CP) afin d'achever la réalisation de deux opérations significatives (la création d'un laboratoire de test et de détection des explosifs artisanaux et le développement d'une nouvelle application de gestion des habilitations et des titres d'accès dans les zones réservées des aéroports), et de participer au projet interministériel d'enregistrement du nom des passagers (PNR).

Pour 2015, la dotation de l'action 2 « Surveillance et certification » est stabilisée à 24,9 millions d'euros. Il convient de rappeler que sur ce poste, les dépenses de la DSAC concernent majoritairement des dépenses de fonctionnement et peu d'opérations d'investissement. Les efforts d'économie ont principalement porté jusqu'à présent sur la réduction des frais de déplacement, l'amélioration des méthodes de surveillance et la mutualisation des ressources. Néanmoins, les pistes d'économie sont désormais limitées. Les nouvelles pistes d'économie sont principalement liées à la nouvelle stratégie mise en place par la DSAC depuis la signature du protocole social 2013-2015 : nouvelle organisation résultant de la restructuration de son organisation territoriale (fermeture administrative de onze des vingt-et-une délégations en mars 2014), poursuite de la dématérialisation des échanges nécessaires dans le cadre de la surveillance des opérateurs mais aussi des actes effectués en guichet.

L'action 4 « Enquêtes de sécurité aérienne » permet de couvrir le financement du bureau d'enquêtes et d'analyses pour la sécurité de l'aviation civile (BEA).

Ce dernier dispose d'un budget modeste (un peu plus de 3 millions d'euros), stabilisé, en comptant l'inflation, au niveau de 2014, qui s'inscrit dans la continuité avec une reconduction globale depuis le début de la législature. Sa mission est dimensionnée par le nombre et la complexité des accidents et incidents graves d'aviation civile, qu'ils surviennent en France ou dans le monde, quand le BEA participe à l'étranger à une enquête en tant que représentant de l'État concepteur, constructeur ou exploitant des aéronefs civils en cause.

Or, dans un contexte de renforcement de la sécurité aérienne, le développement de l'activité aérienne dans le monde et les succès commerciaux des constructeurs aéronautiques français entraînent une intervention accrue du BEA, pour des événements à l'étranger, tant pour des accidents impliquant des aéronefs de construction française que pour d'autres événements pour lesquels la France souhaite apporter son soutien au pays d'occurrence. Les exemples les plus récents sont les accidents des appareils B777 MH370 et MH17 de Malaysia Airlines et l'accident de la compagnie Air Algérie au Mali.

Cette situation s'oppose à de nouvelles réductions de budget de fonctionnement, dont les principales composantes sont les frais de déplacements et de formation des enquêteurs, et impose de privilégier le maintien de son haut niveau d'expertise et d'impartialité de ses enquêtes, tant par le renouvellement de ses équipements techniques d'analyses et le maintien de son effectif d'enquêteurs.

**CRÉDITS DU BUDGET ANNEXE PAR PROGRAMME ET PAR ACTION :
OPÉRATIONS COURANTES**

(En millions d'euros)

	AE LFI 2014	AE PLF 2015	CP LFI 2014	CP PLF 2015
Programme 613	1 478,4	1 482,2	1 478,4	1 482,1
Ressources humaines et management	1 150,7	1 156,7	1 150,7	1 156,7
Logistique	25,8	25,1	25,8	25,1
Affaires financières	205,1	205,5	205,1	205,4
Formation aéronautique	96,9	94,9	96,9	94,9
Programme 612	326,1	319,6	326,1	319,6
Management et gestion	12,7	10,1	12,7	10,2
Centres en route	224,5	220,9	225,1	220,9
Aéroport	49,7	51,1	48,7	50,6
Outre-mer (contrôle aérien)	6,9	6,3	7,2	6,4
Ingénierie technique	20,7	19,6	20,7	19,8
Maintien des compétences	11,6	11,6	11,6	11,6
Programme 614	33,2	32,5	33,2	32,5
Développement durable	9,7	9,5	9,7	9,5
Surveillance et certification	21,03	20,6	21,0	20,6
Enquête	2,5	2,4	2,4	2,4
Total	1 837,7	1 834,2	1 837,7	1 834,2

Source : DGAC

**CRÉDITS DU BUDGET ANNEXE PAR PROGRAMME ET PAR ACTION :
OPÉRATIONS EN CAPITAL**

(En millions d'euros)

	AE LFI 2014	AE PLF 2015	CP LFI 2014	CP PLF 2015
Programme 613	244,6	241,9	243,9	241,9
Ressources humaines et management	0,5	0,5	0,5	0,5
Logistique	18,8	16,2	18,1	16,2
Affaires financières	225,3	225,1	225,3	225,1
Programme 612	227,5	245,3	227,5	228,3
Management et gestion	3,0	1,0	2,5	1,0
Centres en route	135,3	162,9	132,9	145,7
Aéroports	70,9	54,9	69,2	58,9
Outre-mer (contrôle aérien)	7,0	4,0	8,5	6,4
Ingénierie technique	8,2	20,5	9,2	14,3
Maintien des compétences	3,0	2,0	5,0	2,0
Programme 614	10,7	12,4	11,3	12,4
Développement durable	6,3	7,6	6,9	7,6
Surveillance et certification	3,8	4,3	3,8	4,2
Enquête	06	0,5	0,6	0,5
Total	482,8	499,6	482,8	482,6

Source : DGAC

C. L'AMORCE DE L'ASSAINISSEMENT DE LA SITUATION FINANCIÈRE DU BACEA ?

1. Le BACEA confronté à une « spirale de l'endettement »

Jusqu'en 2005, le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) a recouru à l'emprunt auprès d'établissements bancaires pour financer son besoin de financement. Depuis 2005, les avances du Trésor permettent de couvrir le besoin de financement du BACEA afin de limiter le recours à l'emprunt bancaire, permettant de fait des économies au regard des taux d'intérêt pratiqués et de l'absence de pénalité en cas de rééchelonnement des avances du Trésor.

Dans le cadre de ses notes d'analyse de l'exécution budgétaire, la Cour des comptes a souligné de nombreuses reprises que le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) était en situation de déséquilibre structurel. La section d'exploitation du budget annexe présentait en effet un solde négatif de 12,2 millions d'euros en 2011 et de 30,1 millions d'euros en 2012. La progression de l'endettement (+41 % sur la période 2009-2013 par rapport à 2008, ce qui représente une augmentation de l'encours de 361 millions d'euros) est ininterrompue depuis 2009.

Dans sa note de mai 2014 sur l'exécution du budget, la Cour des comptes relève que l'année 2013 marque pour la première fois une amélioration du résultat, qui se solde par un excédent d'exploitation de 11,3 millions d'euros sur la section des opérations courantes, cette tendance à l'amélioration devant s'accroître en 2014, avec un résultat d'exploitation en net excédent de 49,7 millions d'euros.

Elle nuance toutefois son appréciation en notant, d'une part, que ce résultat net comptable s'accompagne d'un résultat courant déficitaire de 23,5 millions d'euros, largement compensé par un résultat exceptionnel de 46 millions d'euros, et, d'autre part, que la capacité d'autofinancement demeure insuffisante pour couvrir les dépenses d'investissement. En 2013, l'endettement a ainsi augmenté de 250 millions d'euros, pour un montant d'investissements de seulement 197 millions.

L'endettement du budget annexe a continué donc de croître ; il a atteint 1 239 millions d'euros fin 2013 contre 1 214 millions d'euros fin 2012, soit une hausse de 2 % ; et il devrait atteindre 1 281,7 millions d'euros fin 2014, alors que dans le cadre du triennal budgétaire 2013-2015, l'endettement ne devait atteindre, en 2014, que 1 245 millions d'euros. La trajectoire de l'endettement prévue (+2,06 % en 2013, +0,48 % en 2014, -1,45 % en 2015) n'est donc pas respectée.

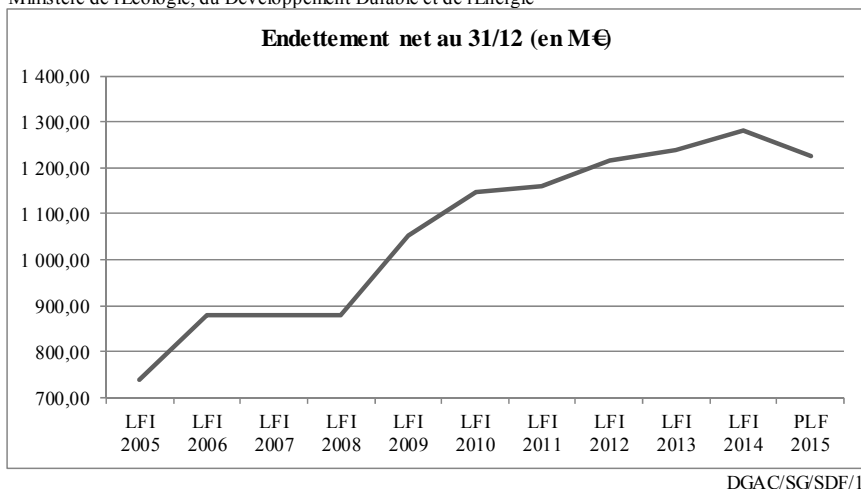
En 2013, le BACEA a emprunté 247,9 millions d'euros à l'Agence France Trésor afin de financer ses investissements et son fonctionnement (c'est-à-dire notamment le remboursement des avances passées, ce point étant particulièrement préoccupant aux yeux de votre rapporteur pour avis).

2. Un encours de dette en diminution pour la première fois depuis 2005

Dans un tel contexte, le PLF 2015 est donc particulièrement notable en ce qu'il amorce le désendettement du BACEA, avec -57,2 millions d'euros prévus pour l'évolution de la dette, soit une diminution de 4,5 % de l'encours de dette par rapport à l'an dernier. Avec une évaluation d'un endettement prévisionnel de 1 224,3 millions d'euros au 31 décembre 2015, l'encours devrait être inférieur à celui constaté fin 2013 (1 239,6 millions d'euros).

ÉVOLUTION DE L'ENCOURS DE DETTE DU BACEA DEPUIS LA LOI DE FINANCES INITIALE 2005

Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie



Outre des efforts en matière de dépenses, et sauf à obérer les capacités d'investissement de la DGAC, le désendettement du budget annexe passe par une augmentation des recettes. Le PLF 2015 privilégie la seconde option, puisque l'évolution significative du résultat d'exploitation, qui passe de +50,2 millions d'euros en 2014 à +148,9 millions d'euros en 2015, s'explique :

- pour une proportion faible, par des efforts d'économies sur les dépenses de la section d'exploitation (-0,2 % d'évolution), mais sans que les dépenses de personnel y participent puisque le titre 2 connaît une augmentation de +0,5 % entre la LFI 2014 et le PLF 2015 (+0,6 % en AE et CP pour les rémunérations, +0,5 % en AE et CP pour la contribution au CAS).

- et, principalement, par la progression dynamique des recettes d'exploitation, évoluant de +5 % entre 2014 et 2015 (soit +95,3 millions d'euros).

Votre rapporteur pour avis ne peut que saluer cette prise de conscience de l'impasse dans laquelle se trouvait le BACEA, et la volonté de réduire l'endettement de ce dernier dès 2015 en durcissant la trajectoire initialement retenue (-4,5 %, contre -1,45 %), et il l'approuve pleinement.

Il est prévu que cette augmentation substantielle des ressources propres du budget annexe se poursuive en 2016 et 2017. Elle est toutefois soumise à un aléa, celui de la discussion en cours avec les instances européennes sur les assiettes de coût et la tarification associée.

Votre rapporteur pour avis s'inquiète cependant des proportions respectives retenues pour chacune des deux options.

Outre le produit des emprunts contractés auprès de l'Agence France Trésor évoqué *supra*, le BACEA est alimenté en recettes d'exploitation par des redevances rémunérant, d'une part, les prestations de l'opérateur de navigation aérienne ⁽¹⁾ et, d'autre part, les prestations de surveillance des acteurs de l'aviation civile et de délivrance de divers agréments, certificats et autorisations. Le budget annexe reçoit également une quotité importante de la taxe de l'aviation civile (TAC) ainsi que, plus à la marge, d'autres recettes diverses (en particulier le produit des cessions immobilières).

Ces recettes sont toutes en diminution, à l'exception de la redevance de route (+140,6 millions d'euros) et de la taxe d'aviation civile (+17,3 millions d'euros).

Pour la redevance de route, l'augmentation résulte pour partie d'un rattrapage. En 2013, la DGAC a estimé le sous-recouvrement sur la redevance de route et la RSTCA métropole à respectivement 11 millions d'euros et 3 millions d'euros. En application du mécanisme de partage des risques sur le trafic, le montant répercuté sur les compagnies aériennes s'élèvera à 11,5 millions d'euros (dont 10,7 millions d'euros pour la redevance de route) en 2014 et 13,6 millions d'euros (dont 11 millions d'euros pour la redevance de route) en 2015.

Cette augmentation repose également sur des estimations de trafic (unités de service) et de taux unitaires à partir de coûts unitaires fixés dans le deuxième plan de performance pour la période de référence 2015-2019 (RP2) qui doit traduire l'objectif d'efficacité économique fondée sur une baisse des coûts unitaires fixés de 3,3 % par an affiché dans la décision d'exécution du 11 mars 2014 de la Commission européenne.

La taxe d'aviation civile est assise, quant à elle, sur le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarqués en France, et les tarifs des différentes catégories tarifaires (vols internationaux, vols nationaux ou dans l'espace communautaire européen, fret) sont revalorisés au 1^{er} avril, en proportion égale au taux prévisionnel de croissance de l'indice des prix à la consommation hors tabac associé au projet de loi de finances de l'année. Pour l'exercice 2015, la quotité affectée au BACEA reste fixée à 80,91 %, soit un montant total de 373,7 millions d'euros.

Votre rapporteur pour avis sera attentif à la réalisation des efforts de productivité nécessités par le RP2.

(1) La redevance de route, la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) métropole et outre-mer et, dans une moindre mesure, la redevance océanique.

DÉPENSES DE PERSONNEL (TITRE 2)

(En millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (PLF)
Total LFI (PAP)	1 100,5	1 087,5	1 104,7	1 137,1	1 138,7	1 144,9
Total exécution (RAP)	1 083,05	1 071,69	1 091,3	1 107,69	-	-
Progression %		-1,1 %	1,8 %	1,5 %	0,14 %	0,54 %

Source : DGAC

Compte tenu de la date tardive de signature du protocole social 2013-2015 (octobre 2013) et, par conséquent, du lancement de la procédure de mise en œuvre des mesures (qui comprend la validation interministérielle des projets de textes dans le cadre du Guichet Unique), aucune mesure programmée en 2013 n'a pu être exécutée cette même année. 2014 et 2015 portent donc la mise en œuvre des mesures catégorielles. Or la DGAC ne juge pas que cela puisse faire obstacle à la poursuite de l'effort de maîtrise des dépenses de personnel engagé.

S'il se félicite de cette décision de mettre la DGAC en situation de responsabilité sur sa trajectoire de désendettement, votre rapporteur pour avis souligne la fragilisation de la trajectoire qui résulterait d'une éventuelle surestimation des recettes attendues de ces deux taxes précitées, en matière de trafic, dans l'hypothèse par exemple d'une dégradation de la conjoncture économique – pour partie annoncée, pour l'Europe puisque le Fonds monétaire international (FMI) évalue à 40 % la probabilité que survienne une troisième récession européenne, et à 20 % à 30 % celle d'une entrée de la zone en déflation –, ou bien du déclenchement d'une crise sanitaire similaire dans ses effets à celle du SRAS en 2003. Une telle évolution pourrait conduire à l'annulation de la hausse attendue.

II. DES TRANSPORTS AÉRIENS CONFRONTÉS À UNE EXIGENCE D'ADAPTATION PERMANENTE

L'année 2013 a été caractérisée par de bons résultats pour la plupart des compagnies aériennes, qu'il s'agisse des compagnies à bas coûts, dont la stratégie innovante s'avère particulièrement adaptée aux évolutions du marché, ou des compagnies traditionnelles, qui tirent les fruits des restructurations précédemment menées. Reste *Air France*, dont la nouvelle stratégie *Perform 2020*, qui traduit pourtant sa capacité à repenser son métier de transporteur aérien, se trouve ralentie par le récent conflit social, le plus long que la compagnie ait connu depuis 1993.

A. LES PRINCIPALES COMPAGNIES AÉRIENNES, ENTRE RESTRUCTURATION ET DÉVELOPPEMENT DE LEUR ACTIVITÉ

L'année 2013 a confirmé la tendance observée en 2012, caractérisée par un trafic aérien mondial en expansion, dont ont su profiter les grandes compagnies ayant effectué une restructuration réussie, ou protégées sur leurs marchés.

1. Un trafic et des résultats financiers de nouveau en hausse en 2013

Adossé à une croissance économique mondiale de 3% en 2013, **le trafic mondial de passagers s'est élevé à 3,1 milliards de passagers, en progression de 4,5 % par rapport à 2012**, selon l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI). En termes de **passagers-kilomètres-transportés (5 782 milliards)**, la hausse est de **5,5 %**, plus marquée en trafic international (+5,7 %) qu'en trafic intérieur (+5,5 %), dépassant légèrement celle de 2012 (+5,3 %).

Le trafic mondial maintient son développement sur trois zones, qui concentrent 84 % de ce dernier : Asie Pacifique (1 785 milliards de PKT), Europe (1 556 milliards de PKT) et Amérique du Nord (1 505 milliards de PKT).

Mais les autres zones enregistrent une fois encore les plus fortes croissances même si elles ne représentent toujours qu'une part moins importante des PKT mondiaux. Le Moyen-Orient (500 milliards de PKT) et l'Amérique latine/Caraïbes (303 milliards de PKT) représentent désormais 14 % des PKT mondiaux ; le poids de l'Afrique, avec 134 milliards de PKT, est de 2,3 % du trafic mondial.

Ces résultats confirment la tendance de l'exercice précédent, à savoir une élasticité du trafic renforcée par l'émergence d'une nouvelle clientèle latino-américaine et asiatique (Inde, Malaisie, Indonésie et Chine).

Les **résultats financiers** ont été positifs pour les compagnies mondiales en 2013 avec, selon l'IATA, un bénéfice net de 12,9 milliards de dollars, en très forte hausse donc par rapport aux prévisions avancées initialement (7,5 milliards de

dollars de bénéfices et 1,1 % de marge nette), **principalement au bénéfice des compagnies nord-américaines** (6,8 milliards US\$) et **asiatiques** (3,0 milliards US\$).

Les profits des **compagnies américaines** ont très fortement augmenté entre 2012 et 2013. Ces résultats favorables concernent tous les principaux acteurs (de +3 % à +4,6 %). Après une bonne année 2012 où la plupart de ces compagnies affichaient déjà des résultats positifs, les **différentes restructurations et consolidations** (*US Airways* et *America West* en mai 2005, *Delta* et *Northwest* en janvier 2010, *United* et *Continental* en octobre 2010, *Southwest* et *AirTran* en janvier 2012, *American Airlines* et *US Airways* en décembre 2013) **continuent de porter leurs fruits en 2013**.

Les **compagnies asiatiques** affichent, selon l'IATA, 3 milliards de dollars de bénéfices nets en 2013, en progression par rapport à 2012 où elles avaient affiché un résultat net de 2,7 milliards de dollars. Néanmoins, les résultats des compagnies sont marqués par le ralentissement de la croissance en Asie et par le durcissement de la concurrence qui tire les recettes moyennes vers le bas, notamment pour le cargo où les surcapacités malmènent la rentabilité des compagnies. En Chine, le durcissement de la concurrence se fait aussi sentir, de nouveaux acteurs comme le train à grande vitesse apparaissent. **Malgré une croissance du marché, les compagnies aériennes ont du mal à maintenir leurs profits**.

Les **compagnies du Moyen-Orient** affiliées à l'IATA ont publié un bénéfice net de 1,6 milliard de dollars pour l'année 2013, en **forte augmentation** par rapport à l'année 2012 (1 milliard de dollars). Ces compagnies profitent toujours de leur **positionnement géographique attractif** pour beaucoup de flux mondiaux (+11,9 % de PKT en 2013) mais aussi des **efforts déployés pour attirer des touristes**. Les compagnies de cette région ont **multiplié les accords aériens** et voient leurs chiffres d'affaires (+13 % pour *Emirates*, +27 % pour *Etihad Airways*, selon les communiqués de presse de ces deux compagnies) ainsi que leurs résultats d'exploitation fortement progresser.

En position charnière entre les zones Europe et Moyen Orient, la compagnie *Turkish Airlines* a augmenté son chiffre d'affaires de 27,2 % en 2013, cependant son résultat opérationnel stagne à 492 millions d'euros. Le développement de la compagnie est très rapide, le nombre de passagers transportés en 2013 a progressé de 24 %, les capacités ont augmenté de 21,2 % et la compagnie a ouvert 26 nouvelles destinations.

La situation des **compagnies européennes** est **mitigée**. Elles ont connu une augmentation modérée de leur trafic en 2013 : +4,0 % de PKT selon l'IATA, légèrement plus faible qu'en 2012 (+4,5 %) et inférieure à celui constaté PKT pour l'ensemble des compagnies IATA (+5,2 % de PKT) ; cependant le bénéfice net de l'ensemble des compagnies européennes membres de l'IATA est de

1,2 milliard de dollars lors de l'exercice 2013, correspondant à une marge nette de 1,1 %, et très supérieur aux 400 millions de dollars de l'exercice 2012.

L'année 2013 marque une étape importante dans le redressement du groupe *Air France-KLM*. Le chiffre d'affaires a augmenté de 2,3 % en 2013 avec un retour à un résultat d'exploitation positif (passant de -336 à +130 millions d'euros) grâce aux efforts de réduction des coûts ainsi qu'à une baisse de la facture carburant de 5,2 %, et une réduction de la dette (5,3 milliards d'euros contre 6 milliards) au-delà des objectifs initiaux. Cependant le résultat net continue de baisser avec une perte de 1,83 milliard d'euros (contre une perte de 1,19 milliard en 2012).

Le groupe *IAG*, consolidé par l'achat de *Vueling* en 2013, a publié un chiffre d'affaires en hausse de 3,1 % sur cet exercice, avec à la clef un retour à un résultat d'exploitation positif (770 millions d'euros). Ce résultat cache plusieurs tendances : *British Airways* ainsi que *Vueling* ont enregistré des résultats d'exploitation positifs (respectivement 762 et 168 millions d'euros) alors qu'*Iberia*, malgré de gros progrès, continue d'enregistrer un résultat d'exploitation négatif (perte de 166 millions d'euros). Les dépenses liées au carburant ont baissé de 2,5 %.

Le groupe *Lufthansa* a enregistré un chiffre d'affaires de 30 milliards d'euros en 2013, en très légère baisse de 0,4 % par rapport à 2012, avec un résultat opérationnel de 697 millions d'euros, soit 17 % de moins qu'en 2012. La baisse du résultat d'exploitation est principalement due aux coûts de restructurations et aux frais de développements de nouveaux projets qui, une fois écartés, permettraient une croissance du résultat d'exploitation de 62,1 % par rapport à 2012.

La compagnie à bas coûts *easyJet* a connu une croissance très forte de son chiffre d'affaires (+10,5 %) qui a atteint 5,1 milliards d'euros et a publié des résultats opérationnels en forte croissance (+47 % atteignant 591 millions d'euros) ; ce succès est en partie dû à l'augmentation du revenu moyen par siège (+8,6 %) du fait de la croissance des voyageurs d'affaires dans les avions de la compagnie (+4,3 %).

La compagnie *Ryanair* a augmenté son chiffre d'affaires de 13 % à 4,9 milliards d'euros. Le résultat opérationnel est de 718 millions d'euros et le nombre de passagers transportés a augmenté de 5 %.

2. Un secteur en accélération au premier semestre 2014

En mars 2014, l'IATA prévoyait des bénéfices nets de 18,7 milliards de dollars pour l'année pour l'ensemble du secteur, correspondant à une marge nette de 4,3 %. Il s'agit **d'une progression de 45 % par rapport aux résultats de 2013**. Les compagnies ont réussi à s'adapter à des conditions économiques difficiles, notamment en Europe, où la récession est plus forte que prévue. Les

efforts de réduction des coûts et les restructurations, notamment aux États-Unis, continuent de porter leurs fruits.

Dans toutes les régions, on devrait avoir un résultat net positif fin 2014, toutefois les compagnies de la région Amérique Nord resteront largement les plus profitables grâce à des marges encore importantes. L'IATA prévoit un bénéfice de 8,6 milliards de dollars pour les compagnies de cette région en 2014 contre 3,7 milliards pour les compagnies Asiatiques.

Pour les **compagnies européennes** membres, l'IATA prévoit des bénéfices nets de 3,1 milliards de dollars en 2014, ce qui représente une **amélioration très forte par rapport aux résultats** de 2013 (1,2 milliard de dollars).

Au premier semestre 2014, la croissance du nombre de PKT des compagnies européennes est solide (6,1 % de PKT). Les résultats d'exploitation des principales compagnies sont en hausse, au même titre que les chiffres d'affaires. L'intégration de *Vueling* dans le groupe *IAG* porte ses fruits et le groupe retrouve un résultat d'exploitation positif sur le 1er semestre de l'année. Malgré un environnement économique difficile, le groupe *Air France-KLM* a réussi à diviser ses pertes d'exploitation par deux.

RÉSULTATS FINANCIERS DU 1^{ER} SEMESTRE 2014

(En millions d'euros)

Compagnie	Chiffre d'affaires global (janvier-juin)	Évolution 2014/2013	Résultat d'exploitation 2014	Résultat d'exploitation 2013
Lufthansa Group	14 166	-2,1 %	114	73
Air France-KLM	12 005	1,0 %	-207	-448
IAG	8 177	9,1 %	230	- 33
easyJet	1 521*	8,6 %	nd	nd
Ryanair	1 496*	11,05 %	232	103
Turkish Airlines	1 689	10,5 %	-60	-29

*mars-juin 2014

Source : rapports d'activité des compagnies

Les **compagnies américaines** continuent à publier des **résultats d'exploitation très positifs** pour le premier semestre de l'année. La conjoncture économique aux États-Unis est la meilleure depuis 2010 et cela se ressent sur les résultats des compagnies. L'inclusion des résultats de *US Airways* dans le groupe *American Airlines* explique le bond des chiffres d'affaires et résultats d'exploitation. Toutefois, après l'Afrique, l'Amérique du Nord est la région où la croissance est la plus faible au premier semestre 2014 avec seulement 2,6 % de PKT.

RÉSULTATS FINANCIERS DU 1^{ER} SEMESTRE 2014

(En millions d'USD)

Compagnie	Chiffre d'affaires global (janvier-juin)	Évolution 2014/2013	Résultat d'exploitation 2014	Résultat d'exploitation 2013
American Airlines	21 351	70,2 %	2 129	583
Delta Airlines	19 537	7,0 %	2 199	1 136
United Continental	19 025	1,6 %	537	506
Southwest Airlines	9 178	5,2 %	991	503

Source : communiqués de presse des compagnies

Les résultats des **compagnies asiatiques** ne sont **pas homogènes** mais les principales, à l'exception de *Singapore Airlines*, présentent des résultats d'exploitation positifs. Le trafic de PKT a augmenté de 6,9 % en Asie lors du premier semestre de l'année 2014, et la croissance semble repartir dans cette zone, particulièrement en Chine.

Comme l'année dernière, les **compagnies du Moyen-Orient** ont enregistré la plus forte hausse de trafic pour les six premiers mois de l'année (13,4 % de PKT, contre 11,7 % pour la même période en 2013), le taux de croissance pour l'ensemble de l'industrie étant de 5,9 %. Les compagnies de cette région continuent de se développer fortement avec l'acquisition de nombreux appareils et la prise de participation dans d'autres compagnies (après ses participations dans *Air Seychelles*, *Air Berlin*, *Virgin Australia* et *Aer Lingus*, *Eti*had a acquis des participations dans *Jet Airways*, *Air Serbia*, *Darwin Airlines*, renommée *Eti*had Regional, ainsi que dans *Alitalia*). Sur le plan financier, l'IATA prévoit un bénéfice de 1,5 milliard de dollars pour l'ensemble des compagnies de la région en 2013.

B. DE NOUVEAUX LEVIERS D'ACTION POUR RETROUVER DES CONDITIONS DE CONCURRENCE PLUS ÉQUITABLES EN EUROPE

Avec une part de marché toujours plus grande, les compagnies à bas coût, d'une part, et les compagnies aériennes de la « zone centrale du monde » et d'Asie, d'autre part, sont des compétiteurs redoutables pour les compagnies aériennes traditionnelles, et notamment pour le groupe Air France-KLM, victimes d'un mouvement de cisaille qui attaque à la fois la base domestique via le marché court et moyen-courrier, et la source de profit que représentent les passagers à haute contribution de la classe Affaires du long courrier.

1. Les compagnies à bas coût : un premier pas vers un rééquilibrage, les nouvelles lignes directrices sur les aides d'État

a. Une progression de nouveau plus forte que celle des transporteurs traditionnels en 2013

Inspirés du modèle économique de la compagnie américaine *Southwest Airlines*, les transporteurs à bas coûts (TBC) ne relèvent pas d'une catégorie juridique, mais de la conjonction de plusieurs critères relatifs au mode d'exploitation et aux services proposés aux passagers : 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, etc.

Apparus en Europe à partir de 1995, leur véritable essor ne commence réellement qu'au début des années 2000, mais le secteur est aujourd'hui caractérisé par une certaine concentration, comme l'illustre la situation sur le marché français :

PRÉSENCE DES TRANSPORTEURS À BAS COÛTS DANS L'ESPACE AÉRIEN FRANÇAIS

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre de TBC	10	18	29	31	35	33	30	28	25	24	26	21	19
Liaisons desservies	70	88	146	203	294	401	480	478	504	574	665	693	766

Source : DGAC/DTA

En 2013, les deux TBC les plus dynamiques, *Ryanair* (81,7 millions de passagers, soit +3 %) et *easyJet Group* (60,8 millions de passagers, soit +4 %) ont transporté à eux deux plus de 142,5 millions de passagers (137,7 millions de passagers en 2012, soit +3 %). Sur la même période, le groupe KLM-Air France a transporté un total de 77,3 millions de passagers (+2,1 %).

Leurs recettes d'exploitation sont en hausse et leur résultat net connu positif, en forte hausse pour *easyJet* (460 millions d'euros en 2013, contre 313 millions d'euros en 2012), en baisse pour *Ryanair* (509 millions d'euros en 2013 contre 569 millions d'euros en 2012).

Ces deux transporteurs sont suivis par *Air Berlin* (30,6 millions de passagers, soit -8 %), *Norwegian* (20,7 millions de passagers, soit +17 %), *Vueling* (17,2 millions de passagers, soit +16 %), *Wizzair* (13,5 millions de passagers, soit +9 %), *Thomsonfly* (10,5 millions de passagers, soit - 2 %), *Flybe Group* (10,2 millions de passagers, soit +9 %) et *Germanwings* (9,2 millions de passagers, soit +18 %). Malgré leur développement rapide, leur part de marché reste cependant fortement en retrait par rapport aux deux transporteurs leaders et l'écart avec ceux-ci ne diminue pas. Seul *Norwegian* présente un résultat net connu positif (39 millions d'euros en 2013 contre 60 millions d'euros en 2012).

Sur le marché français, la progression du trafic bas coûts a été quasi identique à celle de 2012 (+8,9 % contre +8,6 % en 2012), mais cette progression est plus forte que celle du trafic assuré par les transporteurs traditionnels. Sans l'apport des TBC, en 2013 le trafic international de la France avec l'Espace Économique Européen (EEE) et la Suisse aurait ainsi connu une baisse de 1,6 % (au lieu d'une progression de +1,8 %) et le trafic domestique, une légère hausse de 0,2 %, au lieu de l'augmentation de 2,2 % constatée.

Leur part de marché augmente donc. Celle-ci représente désormais 25 % du trafic France métropolitaine (23,6 % en 2012), 41,2 % du trafic international entre l'Hexagone et l'Europe EEE avec la Suisse (39,2 % en 2012) et 17,4 % du trafic intérieur métropolitain (15,8 % en 2012), fragilisant le pavillon français, et notamment le groupe Air France-KLM sur ses lignes court et moyen-courrier. Sur l'ensemble des flux départs/arrivées en France (métropole), la part du pavillon français est en léger recul en 2013 (46,3 % en 2012 et 45,6 % en 2013).

b. Un premier ajustement des conditions de concurrence : les nouvelles lignes directrices européennes pour les aides d'État

Le succès de ces compagnies découle d'une exploitation efficace de leur flotte et de leurs moyens en personnels ainsi que de choix commerciaux en phase avec l'évolution du marché, des besoins des consommateurs et de leur perception des services attendus d'un transporteur aérien pour un prix donné. L'essor du transport aérien intervenu depuis la libéralisation européenne consécutive à l'adoption en 1992 des règlements communautaires du troisième paquet aérien tient donc avant tout au dynamisme des acteurs du marché.

Néanmoins, votre rapporteur pour avis souligne aussi l'importance du différentiel social et fiscal entre la France et les autres pays européens d'immatriculation des compagnies à bas coûts dans l'implantation réussie de ces compagnies sur notre territoire.

Si cette question dépasse, notamment pour la question sociale, le simple cadre de ce rapport, et fait par ailleurs l'objet de la mission sur la compétitivité du transport aérien français, confiée à M. Bruno Le Roux, député (SRC) de Seine-Saint-Denis, votre rapporteur pour avis fait le constat, à l'issue des auditions qu'il a menées, de l'insuffisante mise en conformité des acteurs non français opérant sur notre territoire, voire d'une totale absence de celle-ci dans des cas précis dont la presse comme les syndicats se font régulièrement l'écho.

Or relève, à ses yeux, de la responsabilité des diverses administrations de l'État de densifier les contrôles et de les cibler, afin d'empêcher, dès l'amont, l'installation d'acteurs ne respectant pas la totalité des règles en vigueur, qu'il s'agisse de l'acquiescement de la TVA, des diverses redevances spécifiques, des charges et règles sociales, du suivi des attributions d'agrément d'exploitation en aéroport, etc. Bref d'empêcher l'ouverture et/ou l'exploitation d'une ligne dans des conditions qui conduit irrémédiablement les acteurs respectueux des règles à une impasse financière.

C'est aussi un tel contexte qui justifie aux yeux de votre rapporteur pour avis une vigilance renforcée quant aux conditions de développement de nouveaux services aériens au départ des aéroports régionaux, et alors que la structure du trafic intérieur voit le lancement de nombreuses liaisons transversales, qui dépassent pour la première fois en 2013 le marché des radiales – avec respectivement 2,5 millions de passagers contre 1,7 million de passagers pour les TBC, le trafic des transversales a encore augmenté en 2013 (+31 % contre +71 % en 2012) face au trafic des radiales qui s'est contracté (-6 % contre +5 % en 2012) – et l'explosion de l'activité de certaines plates-formes (Carcassonne, +1 517 %, Montpellier, +418 %, Strasbourg, +358 %, Perpignan, +159 %).

Bien évidemment, il ne s'agit pas là d'empêcher le développement des aéroports régionaux, mais simplement de veiller à une utilisation rigoureuse des ressources publiques et à leur orientation vers des initiatives contribuant à la croissance. Or lorsque l'étroitesse de leur marché obère le potentiel d'attractivité nécessaire, et rend nécessaire la conclusion d'accords, destinés à faciliter l'implantation des acteurs disposés à fournir ces services aériens, financés par des ressources publiques, cela conduit à des distorsions de concurrence, et à un modèle de développement non durable, sur subventions publiques, de courants de trafic non pérennes et d'infrastructures non rentables.

Votre rapporteur pour avis accueille donc favorablement les nouvelles lignes directrices de la Commission européenne sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes (2014/C 99/03), publiées le 4 avril 2014 à l'issue d'un processus de révision et de consultation qui a pris plusieurs années, qui maintiennent l'autorisation d'aides au démarrage pour le lancement de nouvelles liaisons mais dans des conditions restrictives et surtout limitées dans le temps.

**Nouvelles lignes directrices de la Commission européenne sur les aides d'État
aux aéroports et aux compagnies aériennes
(2014/C 99/03) - 4 avril 2014**

Ces nouvelles lignes directrices prévoient notamment :

* L'autorisation de subventions d'investissement aux aéroports sous réserve d'une approche graduée, fonction de leur taille, à la condition qu'il existe un réel besoin en matière de transport et que l'octroi d'une aide publique soit nécessaire pour garantir l'accessibilité d'une région ;

* la suppression des subventions d'exploitation des aéroports régionaux (moins de 3 millions de passagers par an) à l'issue d'une période transitoire maximale de 10 ans - au cours de laquelle doit être établi un plan d'affaires prévoyant une couverture intégrale des coûts de fonctionnement dès la fin de la période transitoire - , sauf pour les aéroports de moins de 700 000 passagers pour lesquels la question sera réexaminée d'ici 4 ou 5 ans ;

* l'autorisation d'aides publiques au démarrage pour le lancement de nouvelles liaisons par les compagnies aériennes restent autorisées sur des petits ou moyens aéroports, notamment sous forme de mesures incitatives tarifaires, d'accords de service ou de contrats de marketing et de publicité, mais dans des conditions très encadrées pour maintenir la loyauté de la concurrence et préserver l'équilibre du marché du transport aérien européen et limitées dans le temps.

En cohérence avec cette démarche, la Commission a rendu ses premières décisions dans le cadre des plaintes ouvertes contre plusieurs aéroports français (32 aéroports concernés dont 27 faisant l'objet d'une même plainte d'Air France). Ces décisions ont concerné jusqu'à présent les aéroports de Marseille, Nîmes, Pau et Angoulême. Celles-ci valident pour l'essentiel les aides qui ont été apportées par les collectivités territoriales ou les CCI aux aéroports mais condamnent à remboursement une grande partie des aides versées aux compagnies aériennes (*Ryanair* à Pau, Nîmes et Angoulême, pour un total de 9,7 millions d'euros et *Transavia* à Pau, pour un montant total de 400 000 euros). La Commission a en effet considéré que ces compagnies aériennes avaient acquitté des montants inférieurs aux coûts supplémentaires liés à leur présence dans l'aéroport, et donc bénéficié d'un avantage économique injustifié, faussant la concurrence dans le marché unique.

La question de la légalité des nouvelles formes de liens financiers qui se sont tissés depuis plusieurs années entre aéroports et compagnies aériennes, notamment avec la très forte croissance des compagnies aériennes à bas coûts, est donc aujourd'hui clarifiée. De tels accords ne sont désormais possibles que dans des conditions économiquement justifiables ou bien dans le cadre très restrictif fixé pour les aides au démarrage par les nouvelles lignes directrices.

2. La concurrence des compagnies du Golfe, l'exigence d'une « égalité des chances »

a. Photographies des trois pôles de compétitivité aériens du Golfe en 2013 et leur impact sur les compagnies traditionnelles européennes

Le poids des trois principales compagnies du Golfe (*Emirates*, *Qatar Airways* et *Etihad Airways*) et des aéroports des Émirats Arabes Unis (Dubai et Abou Dhabi) et du Qatar (Doha) dans le transport aérien mondial a commencé à s'affirmer dans les années 1990 pour s'accélérer à partir des années 2000.

Cela découle d'un choix stratégique du transport aérien comme instrument central de croissance par les pays du Golfe. Les compagnies du Golfe (*Qatar Airways* pour le Qatar ; *Emirates* et *Etihad* pour les Émirats Arabes Unis/EAU, *Oman Air* pour Oman et *Gulf Air* pour Bahreïn), dont le marché national est relativement étroit mais qui bénéficient d'un positionnement géographique très favorable, axent ainsi leur stratégie sur une mise en correspondance, via leurs *hubs* respectifs, de nombreuses villes d'Europe avec l'Asie, l'Afrique de l'est, l'Océan indien et l'Océanie. Ces trafics, dits de 6^e liberté, représentent entre 75 et 80 % des passagers transportés par ces compagnies de/vers la France, détournant les trafics directs, au détriment des compagnies européennes en général et d'*Air France* en particulier.

Les compagnies du Golfe, particulièrement celles du Qatar et des EAU, fermement liées aux gouvernements locaux, ont développé à l'appui de cette stratégie une flotte d'avions et un réseau mondial qui leur assurent aujourd'hui une

présence incontournable parmi les grands du transport aérien. Leur expansion fulgurante s'accompagne en parallèle, d'un développement massif de leurs aéroports respectifs par les gouvernements des EAU (Dubai et Abou Dhabi) et du Qatar (Doha).

Le secteur aérien dans les pays du Golfe en 2013

- Dubai (Émirats Arabes Unis)

Emirates : le lancement en 1985 de la compagnie *Emirates* par le gouvernement de Dubai marque le début du développement du transport aérien dans les pays du Golfe. Présente sur tous les continents depuis 2007, la compagnie aérienne a transporté, en 2013, **44,5 millions de passagers** (209,4 milliards de PKT) touchant 142 villes (80 pays) avec une flotte de 205 appareils de passagers exclusivement long-courriers⁽¹⁾ (Airbus et Boeing) - dont l'âge moyen est de 6 ans - et environ 42 000 employés. Elle a une flotte propre de 12 appareils tout cargo (10 B777F et 2 B744F). *Emirates* est le plus gros exploitant au monde de l'A380 (47 appareils livrés et une commande de 93) et du B777 (124 appareils livrés, et une commande de 58) et a une commande ferme de 150 nouveaux appareils de la famille B777-8X/9X (50 options non confirmées).

L'aéroport international de Dubai (66,4 millions de passagers en 2013) est l'aéroport n° 1 de la zone Afrique/Moyen-Orient et 7^e au rang mondial. Un nouveau terminal entièrement dédié aux A380 de la compagnie a été inauguré en 2013. L'émirat a inauguré fin juin 2010 la première phase du nouvel aéroport Dubai World Center-Al Maktoum (DWC), ouvert aux premiers vols de passagers fin 2013.

- Qatar

Qatar Airways : lancée par le gouvernement du Qatar en 1994, elle exploite des vols sur tous les continents depuis 2010. En 2013, elle a transporté **18,7 millions de passagers** (79,9 milliards de PKT) touchant 126 villes (70 pays) avec une flotte de moyen et long-courriers de 115 appareils⁽²⁾ de passagers (Airbus et Boeing) - dont l'âge moyen est de 5 ans - et 20 770 employés. Elle a une flotte propre de 9 appareils tout cargo (6 B777F et 3 A330F), et d'importantes commandes d'appareils en cours : elle devrait recevoir ses 2 premiers A380 fin 2014 (commande ferme de 13 appareils) et continue de réceptionner des B787 (commande ferme de 54 appareils) et des B777 (16 appareils commandés) ; elle est client d'Airbus pour les nouvelles générations d'appareils : 80 commandes fermes d'appareils A350 (*Qatar Airways* est la compagnie de lancement) dont les premiers exemplaires devraient être livrés en 2014 et 80 commandes fermes d'appareils A320 Neo (premières livraisons estimées en 2015). Elle est aussi un client important de Boeing (100 appareils B777X).

L'aéroport international de Doha (23,4 millions de passagers en 2013) est l'aéroport n° 2 de la zone Afrique/Moyen-Orient. Le gouvernement construit un nouvel aéroport international (Hamad International Airport) dont la première phase a été inaugurée le 30 avril 2014. Cette nouvelle infrastructure devrait permettre d'accueillir 28 millions passagers par an, avec une perspective de 50 millions de passagers d'ici 2018, ainsi que les futurs A380 de la compagnie Qatar Airways.

(1) Flotte au 31/12/13 : A330 (21), A340 (13), A380 (47), B777 (124).

(2) Flotte au 31/12/13 : A319 (2), A320 (31), A321 (11), A330 (29), A340 (4), B777 (30), B787 (8).

Abou Dhabi (Émirats Arabes Unis)

- *Etiihad Airways* : Lancée en 2003 par l'émirat d'Abou Dhabi (EAU), elle dessert tous les continents depuis juin 2013. En 2013, la compagnie aérienne a transporté plus de **11,5 millions de passagers** (55,5 milliards de PKT) touchant 102 villes (60 pays) avec une flotte de moyen et long-courriers d'environ 86 appareils¹ de passagers (Airbus et Boeing) - dont l'âge moyen est de 5 ans – et 13 500 employés. Elle a une flotte propre de 9 appareils tout cargo (3 A330F, 2 B744F, 1 B748F, 3 B777F).

La compagnie a d'importants contrats avec Boeing et Airbus : elle devrait recevoir fin 2014 son premier A380 (commande ferme de 10 appareils) ainsi que son premier A350 (12 appareils fermes) et son premier B787 (71 appareils fermes).

Afin de combler sa différence de taille avec *Emirates* et *Qatar Airways*, elle s'est lancée depuis 3 ans dans une stratégie offensive de prises de participations capitalistiques accompagnées de mise en place de partages de codes : *Air Berlin* (29 % depuis décembre 2011), *Air Seychelles* (40 % depuis janvier 2012), *Aer Lingus* (3 % depuis juin 2012), *Virgin Australia* (4 % en juin 2012 puis 19,9 % en juillet 2013), *Jet Airways* (24 % depuis mars 2013), *JAT Airways* (49 % depuis août 2013 : la compagnie sera renommée *Air Serbia*), *Etiihad Regional* (ex-*Darwin Airlines* avec 33,3 % depuis novembre 2013) et *Alitalia* (49 % depuis août 2014, ce dernier investissement restant soumis à l'approbation des autorités européennes.

L'aéroport d'Abu Dhabi (16,5 millions de passagers en 2013) est le n° 6 de la zone Afrique/Moyen-Orient. La plateforme actuelle est en cours d'agrandissement pour absorber le futur développement de la compagnie *Etiihad Airways*. Le Terminal 3 (inauguré en janvier 2009) permet de gérer l'augmentation du trafic de passagers en attendant l'inauguration d'un nouveau terminal (2017) et est capable de recevoir les premiers A380 de la compagnie *Etiihad Airways*.

Entre 2010 et 2013, le trafic global des liaisons directes vers l'Asie depuis la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne et la Suisse a progressé de 4,6 %. Mais sur cette même période, le trafic de/vers la France des compagnies du Golfe a progressé de 67 % (le trafic de 6^{ème} liberté des compagnies du Golfe est passé de 900 000 à 1 500 000) ; et entre l'été 2010 et l'été 2014, les capacités mises en ligne par les compagnies du Golfe sur les marchés asiatiques ont progressé de plus de 60 %.

La croissance vers l'Asie, une des rares régions du monde tirant à la hausse le trafic mondial, est donc majoritairement captée par les compagnies du Golfe.

Les conséquences qui en résultent pour Air France et les autres grandes compagnies européennes sont loin d'être neutres : régression de trafic sur certaines dessertes au point d'aboutir à leur fermeture, quasi-impossibilité d'inaugurer de nouveaux services directs vers les marchés asiatiques, réduction des possibilités d'investissement dans la modernisation et le développement de leur flotte, impact sur le fonctionnement des *hubs* « intercontinentaux », etc.

(1) Flotte au 31/12/13 : A319 (2), A320 (23), A321 (3), A330 (27), A340 (11), B777 (23)

b. L'utilisation des outils disponibles pour rétablir une « égalité des chances »

Seule la compagnie aérienne *Emirates* publiant régulièrement (depuis 2002), un rapport d'activité de son activité financière, les facteurs expliquant la situation favorable des compagnies sont extrapolées de l'analyse des données qui la concernent :

– le **coût de la main-d'œuvre** dans les pays du Golfe est moins élevé que dans les principaux pays européens grâce à une politique fiscale particulièrement favorable et à l'absence d'un système de protection sociale. Les compagnies du Golfe font appel à de la main-d'œuvre étrangère de pays avancés pour les postes à forte qualification, cadres dirigeants, personnels navigants. Celle-ci est bien rémunérée, le plus souvent logée mais prend à sa charge sa couverture sociale. Pour les postes de faible qualification, il est fait appel à des personnels étrangers des pays voisins dont le coût est largement inférieur à celui de la main-d'œuvre européenne. Dans l'ensemble, l'écart avec les compagnies allemande et française a été estimé à plus de 50 % par le consultant *Oxford Economics* pour 2010 ;

– les **coûts de touchée** (redevances et taxes liées à l'atterrissage d'un aéronef et au traitement des passagers) **constituent une seconde source d'économie**, étant largement inférieurs à ceux observés en Europe ;

– l'économie sur les **coûts du carburant** est quant à elle liée à la situation géographique des compagnies du Moyen-Orient qui bénéficient de coûts inférieurs en matière de transport du carburant, de stockage et logistique et de raffinage ;

– la **composition de la flotte** et la **structure de leur réseau** leur procurent un avantage sur ce poste de coûts par rapport aux transporteurs européens : elles disposent d'une flotte jeune, économe en carburant et nécessitant des frais de maintenance faibles. Leur situation géographique et la structure de leur réseau leur procurent une longueur d'étape moyenne optimale en matière de coût par passager et kilomètre, les compagnies européennes opérant de nombreuses liaisons court-courriers d'apport, mais aussi des liaisons « très long-courriers » coûteuses. En 2012, l'étape moyenne d'*Emirates* s'élève à 4 590 km contre 2 890 km pour *AF-KLM* ;

– un **environnement structurel, tarifaire, social et fiscal très favorable** : forte intégration des acteurs locaux , financement par l'État des investissements aéroportuaires, tarification aéroportuaire très favorable et sans commune mesure avec celle que l'on retrouve en Europe (les passagers en transit à Dubaï, soit plus de 75 % du trafic d'*Emirates*, sont exonérés de redevances passagers, de taxe de sûreté et de taxe de développement, contrairement aux passagers des compagnies européennes dont les aéroports du Golfe sont la destination finale), absence d'impôts sur les sociétés, de charges sociales ; droit de la concurrence quasi inexistant comparativement à celui en vigueur dans l'Union européenne, etc.

Force est de constater qu'il est difficile d'aligner ces facteurs sur ceux applicables aux compagnies aériennes européennes, et que la réponse appropriée pour rétablir un champ de concurrence équitable ne peut être qu'europpéenne.

S'il considère inapproprié de limiter *a priori* les investissements de tiers dans les compagnies européennes, votre rapporteur pour avis appelle à un strict respect des règles communes pour l'exploitation de services aériens sur son territoire posées par l'Union elle-même, par le Règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté, et en particulier son article 4, f, qui dispose que « *l'entreprise est détenue à plus de 50 % et effectivement contrôlée par des États membres et/ou des ressortissants d'États membres, soit directement, soit indirectement par le biais d'une ou de plusieurs entreprises intermédiaires, sauf disposition contraire contenue dans un accord avec un pays tiers auquel la Communauté est partie* ». Le libre jeu du marché doit s'exercer, pour être juste, dans le respect plein et entier des règles qui l'organisent.

Il considère, enfin, qu'une approche conservatrice dans l'ouverture des droits de trafic est avant tout de l'intérêt des Européens.

Certains de nos partenaires européens considèrent en effet que la desserte d'un point A à un point B peut être indifféremment assurée par une compagnie ou par une autre, la concurrence ainsi générée étant principalement bénéfique pour le client.

Si, compte tenu de la structure du coût d'un billet, un tel raisonnement est validé, il n'en va pas de même lorsque l'on s'intéresse à l'impact sur le PIB, et en particulier sur les emplois générés par l'une et par l'autre, puisqu'il y a un rapport de 1 à 5 entre ceux générés par une compagnie non basée et ceux générés par une compagnie qui l'est (exemple d'un décollage long courrier vers le Japon depuis CDG : 25 emplois dans le premier cas ; 125 dans le second – de tous niveaux de qualification, non délocalisables, le plus souvent à durée indéterminée –, selon les informations recueillies au cours des auditions).

Ce sont là deux éléments qui doivent être pris en compte par la Commission européenne dans le dialogue, entamé en novembre 2013, conformément aux conclusions du Conseil du 20 décembre 2012, avec les pays du Golfe « *dans le but d'accroître la transparence et préserver une concurrence loyale* », afin que la restructuration – qui ne pouvait pas être éludée – menée par les compagnies européennes pour restaurer leur compétitivité et les efforts consentis par les personnels ne l'aient pas été en vain.

3. Restaurer la compétitivité prix et hors prix du pavillon français : un constat dressé, des hausses inappropriées, des propositions attendues

La mission du commissariat général à la stratégie et à la prospective, présidée par M. Claude Abraham, a dressé l'année dernière, dans son rapport « *Les compagnies aériennes européennes sont-elles mortelles ? Perspectives à vingt ans* »⁽¹⁾, le constat des défis auxquels doit faire face le pavillon français, et les éléments d'une politique publique de soutien en Europe à la compétitivité des acteurs du transport aérien. Votre rapporteur pour avis s'en est fait l'écho dans son précédent rapport budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2014 (PLF 2014).

Dans le même document, il s'est également interrogé sur la pertinence du choix alors fait dans le PLF 2014 par le gouvernement de renchérir la fiscalité pesant sur les compagnies aériennes, avec la hausse de la TVA sur les billets domestiques à hauteur de 50 millions d'euros, et le relèvement spectaculaire du taux de la majoration à la taxe de l'Aviation civile perçue au profit du Fonds de Solidarité pour le Développement (FSD) – dite « taxe de solidarité sur les billets d'avion » – à 12,7 % (soit une charge de 78 millions d'euros estimée pour 2014 pour la compagnie Air France, qui la finance actuellement à hauteur d'un tiers), venant se surajouter aux réajustements de tarifs de la taxe d'aviation civile, de la taxe d'aéroport, et des diverses redevances aériennes et d'aéroport.

Majoration à la taxe de l'aviation civile perçue au profit du Fonds de Solidarité pour le Développement (FSD)

L'article 22 de la loi de finances rectificative pour 2005 (n° 2005-1720 du 30/12/2005) a instauré, à compter du 1er juillet 2006, une majoration à la taxe de l'Aviation civile perçue au profit du Fonds de Solidarité pour le Développement (FSD).

Ce fonds géré par l'Agence française pour le développement (AFD) a pour objet de contribuer au financement des pays en voie de développement et de tendre à réaliser les « objectifs du millénaire pour le développement » notamment dans le domaine de la santé.

Cette taxe est ainsi due, à l'instar de la taxe de l'aviation civile, par les entreprises de transport aérien public, quels que soient leur nationalité ou leur statut juridique, pour chaque passager embarqué sur un vol commercial (régulier ou non) au départ de la France. Elle n'est pas due lorsque le passager est en correspondance. Elle est perçue selon la destination finale et en fonction des conditions de transport du passager.

(1) *Les compagnies aériennes européennes sont-elles mortelles ? Perspectives à vingt ans, juillet 2013, La documentation française.*

TARIFS DE LA MAJORATION À LA TAXE DE L'AVIATION CIVILE PERÇUE AU PROFIT DU FONDS DE SOLIDARITÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT ACTUALISÉS APPLICABLES AUX VOLS OPÉRÉS À COMPTER DU 1^{ER} AVRIL 2014

Destination finale du passager :	Conditions de transport du passager :	Tarif applicable :	
France métropolitaine, DOM/TOM, autre État membre de la Communauté Européenne, État partie à l'accord sur l'Espace Économique Européen ou Confédération suisse	Classes « Première » ou « Affaires » ou de dénomination équivalente	majoré	11,27 €
	autres classes	normal	1,13 €
Autres destinations	Classes « Première » ou « Affaires » ou de dénomination équivalente	majoré	45,07 €
	autres classes	normal	4,51 €

Source : article 108 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Les recettes de la contribution de solidarité pour 2014 devraient être de l'ordre de 208 millions d'euros après prélèvement des frais de gestion à hauteur de 0,5 %.

Elles traduisent non seulement la progression de l'activité attendue pour 2014 (trafic en progression d'environ 2 %, calée sur une prévision de croissance du PIB pour la France de +0,9 %, donc un trafic assujéti à la taxe se situant entre 69,0 et 70,6 millions en 2014), mais également l'augmentation des tarifs, effective pour les vols effectués à compter du 1^{er} avril 2014.

Sur le trafic intérieur et sur le trafic vers l'EEE, les montants de la contribution ont été établis en 2006 à un niveau de 1€, jugé comme peu susceptible d'avoir un effet identifiable sur la demande dans la mesure où elle ne produit qu'une hausse limitée des tarifs pratiqués, même lorsque ceux-ci sont très bas, 60€ TTC par exemple pour un trajet aller simple. De même, le relèvement de 12,7 %, correspondant à l'actualisation des tarifs, inchangés depuis 2006, avait été présenté comme insusceptible de modifier de façon très sensible ce bilan.

Or, l'augmentation des tarifs intervenue au 1^{er} avril 2014 s'inscrit désormais dans un contexte différent. Si l'impact de l'augmentation ne peut qu'être inférieur à celui découlant de la mise en place de la taxe, celle-ci intervient cependant dans un contexte économique plus difficile, alors que s'exerce une concurrence accrue rendant le transfert des augmentations de taxes sur le passager difficile, voire impossible.

Partant de ce constat, votre rapporteur pour avis estime que l'assiette de la taxe devrait être élargie à d'autres modes de transport, dont certains sont concurrents, ce qui permettrait de diminuer le taux tout en maintenant le niveau global collecté et en effaçant la discrimination pesant actuellement sur le transport aérien. En effet, encore peu diffusé à l'étranger, ce prélèvement ne représente ni un facteur d'attraction pour le territoire ni un facteur d'amélioration de la

compétitivité des acteurs français, plus grands contributeurs que ne le sont les transporteurs étrangers.

S'il constate, à l'examen du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » que la prévision de recettes de redevance de route pour 2015 s'établit à 1 276,2 millions d'euros (contre 1 135,5 millions d'euros en 2014, soit une hausse de 12 %), afin d'amorcer le désendettement indispensable du BACEA, votre rapporteur pour avis prend aussi note de la mission de réflexion sur la compétitivité du secteur aérien confiée par l'ancien secrétaire d'État aux transports, M. Frédéric Cuvillier, à M. Bruno Le Roux, député de Seine-Saint-Denis et président du groupe socialiste de l'Assemblée, et de l'engagement, lors de son audition par la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, pris par son successeur, M. Alain Vidalies, d'en traduire concrètement les préconisations.

Votre rapporteur pour avis se réjouit, enfin, de deux décisions prises en 2014 relatives à l'accessibilité de deux des trois principales plateformes aéroportuaires parisiennes, avec :

– la relance début 2014 du projet de liaison ferroviaire directe entre Paris et l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle (un train toutes les 15 minutes entre la gare de l'Est et l'aéroport, un parcours de 20 minutes, confortable et sans arrêt intermédiaire), lancé il y a plus de quinze ans, avec la création de la société CDG Express ÉTUDES SAS entre l'État (sur financement AFITF), RFF et ADP, pour une échéance d'ouverture fixée à 2023 ;

– et l'accélération de la desserte des aéroports de Paris-Charles-de-Gaulle et d'Orly par les nouvelles lignes du Grand Paris Express, dès 2024 au lieu de 2027. Il note toutefois avec regret l'absence d'intégration de l'ensemble du pôle de Roissy au sein de la future métropole du Grand Paris.

Reste la question du financement de ces infrastructures, et tout particulièrement, dans le cadre de ce rapport pour avis, le coût étant estimé à 1,9 milliard d'euros en valeur 2019, du CDG Express. Le prix du billet, estimé aux alentours de 23 euros par voyage (qui correspond à un optimum de prix), ne devrait pas suffire à boucler le financement, compte tenu des règles de rémunération des capitaux investis qui s'imposent à ADP, qui aujourd'hui pilote ce projet.

Un complément de financement par une taxe sur le passager aérien (dont seraient exemptés les passagers en correspondance) est envisagé. Votre rapporteur pour avis sera attentif aux modalités retenues *in fine*, au regard des pratiques à l'étranger, compte tenu de la situation aujourd'hui délicate du principal transporteur aérien français.

C. AIR FRANCE – KLM : UNE RESTRUCTURATION À LA CROISÉE DES CHEMINS

Compte tenu de la situation financière du groupe et de son manque de compétitivité face à la concurrence, le conseil d'administration du groupe Air France-KLM a annoncé fin 2011 la mise en place d'un plan sur trois ans (2012-2014).

Conservant le caractère généraliste de la compagnie (opérations sur tous les segments et utilisation de la plate-forme (hub) de Roissy comme outil stratégique de son activité), le plan *Transform 2015* devait permettre de redresser la compétitivité du groupe, d'engager une restructuration industrielle avec trois pôles (l'alimentation du *hub* de Roissy, un pôle régional pour les lignes transversales intérieures et européennes et un pôle autour de la compagnie Transavia, filiale à bas coût appelée à alimenter le segment des loisirs sur les court et moyen-courriers) et d'opérer un investissement massif dans les lignes long courrier, afin de retrouver un niveau de service au client comparable aux compagnies asiatiques, le tout accompagné d'un important volet social : révision des accords régissant les trois catégories de personnels du groupe (au sol, navigants commerciaux et navigants techniques), avec pour objectif un gain de productivité de 20 %, et réduction d'effectifs, sur la base de départs volontaires, de 5 300 postes à l'horizon 2013.

1. Une amélioration constatée en 2013 mais encore insuffisante

Dans un environnement marqué par une stabilisation de la croissance mondiale (+2,3 %), comparable à 2012, et par la récession économique en Europe, le *groupe Air France-KLM* a vu tous ses critères de trafic progresser, avec 228,3 milliards de passagers-kilomètres transportés (PKT), soit une hausse de 2,4 % par rapport à l'exercice précédent pour une offre en sièges-kilomètres offerts (SKO) en hausse de 1,6 %. Le coefficient de remplissage du groupe s'est établi à 83,8 %, en hausse de 0,6 point. Sur l'année 2013, le groupe a transporté un total de 77,3 millions de passagers, soit une hausse de 2,1 %.

Le chiffre d'affaires consolidé du groupe a augmenté de 2,3 % en 2013 à change constant (0,4% avec l'effet de change). Les deux principaux secteurs d'activité (passagers réguliers – le groupe Air France KLM occupe le troisième rang mondial – et fret aérien, au quatrième rang mondial – 86,3 % du chiffre d'affaires à eux deux) stagne, pour le premier, et baisse de près de 9 % pour le second, tandis que deux autres secteurs sont particulièrement dynamiques, la maintenance et les autres activités, notamment l'activité loisir.

Le transport de passagers sur vols réguliers est caractérisé par la stabilité : il a généré sur l'année 2013 un chiffre d'affaires de 19,2 milliards d'euros, soit une croissance de 0,6 %, la plus faible des secteurs d'activité à contribution positive, et la part de cette activité dans le chiffre d'affaires total (75,1 %) est stable par rapport à l'année précédente.

Le chiffre d'affaires de l'activité de transport de fret (2,6 milliards d'euros) a nettement diminué, de 8,8 % en 2013 par rapport à 2012 (le trafic en tonnes-kilomètres transportées (TKT) a diminué de 6,3 % tandis que la recette unitaire à la TKT a augmenté de 3 %). Cette activité représente 10,3 % du chiffre d'affaires total, soit 1 point de moins que l'année précédente.

À l'opposé, le chiffre d'affaires de l'activité de maintenance facturée aux tiers augmente de près de 12 % tandis que la part de cette activité dans le chiffre d'affaires total (4,8 %) augmente très légèrement (+0,5 point) par rapport à l'exercice précédent.

Enfin, le chiffre d'affaires des autres activités s'est élevé à 1,37 milliard sur l'année 2013, en hausse de 5,6 %. Il est constitué essentiellement des activités de prestations de commissariat aux compagnies tierces exercées par *Servair* (filiale à plus de 97 % d'*Air France*) et de l'activité loisirs de *Transavia Pays-Bas* (filiale à 100 % de KLM) et *Transavia France* (détenue à 60 % par *Air France* et 40 % par *Transavia Pays-Bas*).

Les charges d'exploitation, en baisse de 1,5 %, ont bénéficié de l'effet positif constaté sur le poste carburant (43,1 % des charges externes) de la baisse des volumes de 0,4 % combinée à un effet change négatif de 3,1 % et à une baisse du prix du pétrole de 1,8 % après couvertures (soit une économie de -381 millions d'euros), ainsi que de la diminution des frais de personnels (de 2,3 %, l'effectif moyen du groupe *Air France-KLM* ayant diminué de 4,75 % durant l'année).

Le résultat d'exploitation d'*Air France – KLM* pour l'année 2013 s'est ainsi traduit par un bénéfice de 130 millions d'euros (contre une perte de 336 millions d'euros en 2012, et une perte de 353 millions d'euros en 2011).

RÉSULTAT D'EXPLOITATION D'AIR FRANCE-KLM POUR L'ANIS 2013

(En millions d'euros)

	2013	2012	Variation
Chiffre d'affaires	25 520	25 423	+0,4 %
Charges externes	-15 997	-16 272	-1,7 %
Frais de personnel	-7 482	-7 662	+2,3 %
Impôts et taxes	-186	-184	+1,1 %
Amortissements, dépréciations et provisions	-1 725	-1 730	-0,3 %
Autres produits et charges	-10	73	-113,7 %
Résultat d'exploitation	130	-336	

Source : *Air France*

L'excédent brut d'exploitation de l'exercice 2013 s'élève à 1 865 millions d'euros, en hausse de 34 % par rapport à l'année précédente.

Sous l'impulsion du plan *Transform 2015*, les résultats du groupe *AF-KLM* se sont donc améliorés, avec un *cash-flow* opérationnel passé de

200 millions d'euros en 2011 à 850 millions d'euros en 2012, et 1 500 millions d'euros en 2013, permettant un désendettement, à un rythme lent (la dette nette est passée de 6,5 milliards d'euros en janvier 2012 à 5,3 milliards d'euros en décembre 2013, soit une baisse de 10,38 %).

L'endettement du groupe reste cependant, au 31 décembre 2013, nettement supérieur à ses capitaux propres consolidés : ces derniers s'élevaient à 2,29 milliards d'euros (en baisse de 37 % par rapport au 31 décembre 2012, et de 54 % par rapport au 31 décembre 2011).

Et le résultat courant avant impôts et le résultat net consolidé s'établissent respectivement à -528 millions d'euros et -1 827 millions d'euros (part du groupe). S'agissant de ce dernier chiffre, c'est une dégradation de près de 50 %.

2. Les résultats financiers du premier semestre de l'exercice 2014

Au cours du premier semestre de l'exercice 2014, le *groupe Air France – KLM* a enregistré une hausse de 2,5 % de son trafic passager par rapport au premier semestre de l'année 2013. L'offre ayant augmenté de 1,2 % sur la même période, le coefficient de remplissage augmente de 1,0 point pour s'établir à 83,8 %. Mais la recette unitaire au passager-kilomètre transporté diminue dans le même temps de 3,1 %. Sur le semestre, le chiffre d'affaires de l'activité passager diminue de 1,0 %.

Le trafic cargo est stable pour des capacités en baisse de 1,5 %, impliquant une amélioration de 1,0 point du coefficient de remplissage, qui s'établit à 64,0 %. La recette unitaire à la Tonne-Kilomètre Offerte (RTKO) est stable à change constant (-2,7 % à change courant). Sur le semestre, le chiffre d'affaires de l'activité cargo baisse de 4,3 %.

Enfin, le chiffre d'affaires de l'activité maintenance diminue de 7,2 %.

Le chiffre d'affaires consolidé d'Air France-KLM est donc en baisse, de 1,8 % par rapport au premier semestre de l'année précédente ; il s'établit à 12,2 milliards d'euros.

Mais les charges externes du premier semestre de l'exercice en cours s'élèvent à 7,61 milliards d'euros, en baisse de 3,4 % du fait notamment de la baisse de 5,9 % des dépenses de carburant (201 millions d'euros). Les charges de personnel diminuent de 152 millions d'euros, soit -4,0 %, pour s'établir à 3,69 milliards d'euros.

Le résultat d'exploitation du semestre, tout en restant négatif de 207 millions d'euros, s'améliore de 53,8 % par rapport à celui du premier semestre 2013 (-448 millions d'euros). Le résultat net part du groupe s'établit à -614 millions d'euros contre -799 millions d'euros au 30 juin 2013.

Les capitaux propres poursuivent donc leur baisse (-1 221 millions d'euros, soit -54 %) pour atteindre 1,02 milliard d'euros, et les dettes nettes se creusent à 5,41 milliards d'euros au 30 juin 2014, contre 5,35 milliards d'euros au 31 décembre 2013.

3. Du plan *Transform 2015* au plan *Perform 2020*, l'impérieuse nécessité de l'adaptation d'*Air France-KLM*

Le plan de redressement d'*Air France-KLM* fait l'objet d'une attention soutenue de la commission du développement durable de l'Assemblée nationale, qui a entendu chaque année les dirigeants d'*Air France-KLM*, comme de votre rapporteur pour avis, qui reçoit depuis trois ans des représentants d'*Air France* ainsi que des délégués des syndicats de cette compagnie.

a. Les résultats du plan *Transform 2015*

Les résultats de l'année 2012 et du premier semestre 2013 ayant montré que les activités moyen-courrier (800 millions d'euros de perte en 2012) et cargo du groupe connaissaient un redressement moins rapide que prévu et des recettes bien inférieures aux prévisions, le groupe a entrepris des mesures de restructuration complémentaires.

Mesures complémentaires actées en 2013

- i. l'amélioration du taux d'utilisation des avions et des actifs grâce au renforcement de la productivité de toutes les catégories de personnels : les gains de productivité des personnels ont permis une réduction de la flotte moyen-courrier d'*Air France* avec un passage de 148 appareils exploités fin 2012 à 139 appareils à l'été 2014.
- ii. la restructuration du réseau principal et régional. La restructuration du réseau moyen-courrier reposait depuis 2011 sur l'ouverture de liaisons à partir des bases de province (Marseille, Nice et Toulouse). Cependant, les opérations au départ des bases n'ont pas trouvé leur équilibre financier malgré les mesures déjà prises (réduction de la flotte, adaptation des programmes, efforts commerciaux).
- iii. une redéfinition des activités. Pour l'activité cargo, qui souffre du ralentissement des échanges mondiaux et de la situation globale de surcapacité, notamment au départ de l'Asie : la sortie de flotte des avions tout-cargo non utilisés, un strict contrôle des capacités et une nouvelle politique commerciale ; pour l'activité maintenance, le transfert hors Europe d'une part significative des grandes visites des appareils d'*Air France*, en raison du coût de la main-d'œuvre en Europe. Pour l'activité passagers, le renforcement de la compagnie *Transavia France*.
- iv. un nouveau plan de départs volontaires en octobre 2013 : 1 660 emplois pour les personnels au sol (plan achevé), 700 emplois PNC et 350 emplois pilotes (plans en cours), soit un total de 8 000 emplois entre 2008 et 2013.

Si l'objectif initial du plan *Transform 2015* de revenir à 4,5 milliards d'euros à fin 2014, soit un désendettement de 2 milliards d'euros, a été décalé à d'ici fin 2015 à l'automne 2013, du fait d'une croissance de l'activité moindre que prévue dans un contexte dégradé (ralentissement de la croissance en Europe du

Nord, récession en Europe du Sud, faiblesse de la demande, renforcement de la concurrence, pression sur les prix) et d'un rendement des mesures sociales inférieur aux attentes, les résultats du premier semestre 2014 étaient en ligne avec le plan (résultat d'exploitation en amélioration de 241 millions d'euros par rapport au premier semestre 2013, un résultat net en augmentation de 185 millions d'euros, une dette en très légère augmentation du fait des effets de change, mais un ratio dette nette / EBITDA stable par rapport à décembre 2013), même si la compagnie a annoncé début juillet qu'elle revoyait son objectif d'EBITDA à la baisse (2,2 à 2,3 milliards d'euros au lieu de 2,5 milliards d'euros).

Les activités moyen-courrier et cargo se redressent moins vite que prévu, mais le cargo a limité ses pertes à 202 millions d'euros en 2013 (230 millions d'euros en 2012), et le premier semestre 2014 est légèrement meilleur que son équivalent de 2013, malgré une recette unitaire toujours en baisse.

La nouvelle phase du plan *Transform 2015*, pour ce qui concerne les navigants (700 ETP PNC et 350 PNT), engagée à l'automne 2013, était en cours, avec une mise en œuvre des départs volontaires effectifs programmée entre le 30 septembre et le 31 décembre 2014.

b. Une nouvelle étape, le plan « Perform 2020 », fragilisée par la grève des personnels navigants techniques

Alors que l'environnement économique reste peu porteur, que les difficultés structurelles dans le cargo et le moyen-courrier point-à-point (concurrence des nouveaux acteurs - TGV et compagnies à bas coût) persistent, dans un contexte où les deux compétiteurs européens *Lufthansa* et *IAG* transfèrent à leurs filiales *Germanwings* et *Vueling* leurs court et moyen-courrier, voire long courrier également (pour *Lufthansa*), la compagnie *Air France-KLM* a annoncé lors de l'assemblée générale des actionnaires du 20 mai dernier, de nouveaux efforts de productivité dans le cadre d'un plan stratégique dévoilé le 11 septembre 2014, devant être négocié et mis en œuvre en 2015.

Les objectifs très ambitieux (retour sur capitaux employés de 9 à 11 % en 2017 contre 3 % en 2013, croissance de l'EBITDAR de 8 % à 10 % par an entre 2013 et 2017, ratio de dette ajustée sur Ebitdar inférieur à 2,5 % contre 4.2 % fin 2013, baisse des coûts unitaires de 1 % à 1,5 % par an au cours des 3 prochaines années) reposaient sur :

– la poursuite de la croissance de l'activité *engineering* et maintenance (résultat positif en 2013, à 120 millions d'euros, +12 %) sur les activités rentables moteurs et équipements ;

– des efforts de compétitivité accrus demandés aux personnels de manière différenciée, qui restent à négocier et à annoncer ;

– une réorganisation d'une part majoritaire de l'activité court courrier et moyen-courrier pour garder la maîtrise du marché intérieur (= marché européen)

via le regroupement des activités d'AF avec Hop ! pour le trafic domestique point à point, la transformation de Transavia (sous la marque *transavia.com*) en leader paneuropéen du low cost grâce au développement de Transavia France, aujourd'hui contrainte par l'accord de périmètre conclu avec le syndicat de pilotes en 2007 et l'introduction d'un volet européen, avec le lancement d'une filiale avec des bases hors de France, *Transavia Europe*.

Dans un contexte marqué à la fois par une modification de la représentation syndicale des PNT au conseil d'administration d'Air France en mai 2014 et par des élections professionnelles à venir en mars 2015, ainsi que par des périmètres respectifs d'*Air France* et *Transavia* en évolution (136 avions pour la première et 7 pour la seconde en 2008, 102 et 14 aujourd'hui) alors que la catégorie des PNT est confrontée à un sureffectif et des perspectives de carrières amoindries chez *Air France*, l'appel à la grève lancé le 20 septembre afin d'obtenir la constitution d'un groupe unique de pilotes *Air France* et *Transavia* disposant tous d'un contrat *Air France* – alors que les négociations étaient en cours – a débouché sur un conflit de 14 jours dont le bilan est lourd : une perte d'exploitation de près de 500 millions d'euros et un lien de confiance durablement entamé entre les catégories de personnel, entre les clients et la compagnie, entre les partenaires français et hollandais.

La direction de la compagnie a été contrainte de retirer le projet de création d'une compagnie à bas coût paneuropéenne, au profit d'une accélération du développement de *Transavia France*.

Un passage en force a été un temps évoqué par les observateurs⁽¹⁾. Si elle avait le mérite de confirmer l'ambition du groupe de développer une offre *low-cost* conséquente, cette sortie du cadre contractuel n'en était pas moins risquée. Car ce scénario aurait eu pour corollaire un impact très négatif sur la négociation des accords de compétitivité du plan *Perform 2020*, cruciale compte tenu des ambitions affichées rappelées *supra*.

À l'issue d'une semaine de négociations, un protocole d'accord, annoncé le vendredi 18 octobre, acte le retrait définitif du projet *Transavia Europe* de création de bases européennes de droit étranger et organise le développement de *Transavia France* dès 2015.

La flotte, aujourd'hui limitée à 14 Boeing 737, pourra compter jusqu'à 40 appareils, un nouvel accord étant nécessaire pour aller au-delà. Il est néanmoins interdit à cette filiale de faire du long-courrier, des vols au départ de CDG ainsi

(1) L'absence de protocole de sortie de grève impliquait le maintien la disposition de l'accord de création de *Transavia France*, signé en 2007 qui limite la flotte de la compagnie à 14 appareils, entravant de fait cette accélération. Or le calendrier envisagé (commande de 7 avions, impératif de début de commercialisation des vols en décembre prochain) impliquait de trouver rapidement une issue. La dénonciation de l'accord n'ayant d'effet qu'au bout d'un délai de 15 mois, la création d'une compagnie sœur de *Transavia* a été évoquée, accueillant pendant cette période les avions et 1 000 emplois correspondants, dont 350 emplois de pilotes.

que des lignes intérieures, à l'exception d'une vingtaine de destinations desservies par *Air France* au départ d'Orly spécifiquement énumérées.

Les pilotes d'*Air France* volontaires opéreront sur *Transavia France* aux conditions d'utilisation et de rémunération de cette dernière, avec toutefois le maintien simultané de leur contrat *Air France* (leur permettant donc en pratique, de passer d'une compagnie à l'autre sans compromettre leur avancement ni leur retraite), bénéficieront d'une prime de transfert de 35 000 euros, d'un « accord de périmètre » leur réservant les appareils de plus de 110 sièges sauf sur *Transavia France* (ce qui ferme la porte aux revendications des navigants de Hop, le pôle de compagnies régionales du groupe *Air France*) et de la garantie de la maîtrise de l'évolution du contrat des pilotes par les syndicats de pilotes représentatifs chez *Air France*.

La validation de cet accord permettra à toutes les parties prenantes de concentrer leurs efforts et leur attention sur la concrétisation de cette réorganisation industrielle et sur la définition des efforts de compétitivité demandés à chacun dans le cadre du plan *Perform 2020*. Il s'agit d'un tournant crucial pour la compagnie. Dans la tâche délicate qui attend la direction de la compagnie *Air France* et du groupe *Air France-KLM*, cette dernière doit être soutenue.

Si votre rapporteur pour avis a choisi de se montrer confiant dans la capacité des uns et des autres à préserver l'outil de croissance et le vecteur de l'image de notre pays à l'étranger que sont la compagnie *Air France* et ses filiales, il note cependant que le projet d'accord est très proche de l'accord temporaire conclu l'hiver dernier en vue de la saison d'été 2014. Il est donc regrettable qu'il n'ait pas pu être obtenu par la voie d'un dialogue social approfondi et responsable.

III. TRANSPORT AÉRIEN, AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Nul ne peut contester l'importance des compagnies aériennes, des aéroports et de l'ensemble des activités de sous-traitance qui leur sont liées pour le dynamisme de notre économie, ni l'impact de leur présence – ou de leur absence – en matière d'aménagement du territoire.

Nul ne peut non plus ignorer la pollution atmosphérique et les nuisances des nuisances difficilement supportables pour les riverains des aéroports ou les personnes placées sous les voies aériennes d'approche des aéronefs.

Le secteur de l'aviation a accompli des progrès notables dans la lutte contre les nuisances, tant en raison de l'évolution de la législation que des progrès technologiques et des bonnes pratiques mises en œuvre conjointement par les collectivités locales et les professionnels. Il reste néanmoins d'importants dossiers à résoudre, le plus souvent liés au bruit, notamment celui résultant des vols de nuit, ou des projets d'accroissement des capacités de la plateforme d'Orly.

A. LE PARCOURS SANS FAUTE DU HUB PARISIEN, DES INTERROGATIONS SUR LE PAYSAGE AÉROPORTUAIRE RÉGIONAL

Les données relatives à la situation financière des aéroports ne sont pas retracées dans le projet de loi de finances mais dans l'ensemble des documents financiers (compte d'exploitation, bilan) qui les concernent.

1. L'excellente santé financière d'Aéroports de Paris, qui gère le premier hub continental en Europe, en 2013-2014

Les plateformes parisiennes ont accueilli un peu plus de 90 millions de passagers en 2013 (contre 88 millions en 2011 et 82 millions en 2006).

ÉVOLUTION DU COMPTE DE RÉSULTAT D'ADP*

(En millions d'euros)

	2012	2013	2013/2012
Produit des activités ordinaires (chiffre d'affaires)	2 640,5	2 754,5	4,3 %
Valeur ajoutée	1 915,2	2 004,9	4,7 %
Charges courantes	1 700	1 757,0	3,4 %
<i>Dont charges de personnel</i>	<i>699</i>	<i>721,0</i>	<i>3,1 %</i>
EBITDA ⁽¹⁾	1 026,4	1 075,0	4,7 %
Résultat opérationnel courant	6 454	680,5	4,0 %
Résultat opérationnel	651,6	656,5	0,8 %
Résultat financier	-131,1	-140,1	-6,9 %
Impôt sur les résultats	176,3	209,4	18,7 %
Résultat net part du groupe	338,6	304,7	-10,0 %*

*comptes consolidés du groupe ADP présentés selon les normes IFRS ; 44 sociétés à fin 2013 contre 42 à fin 2012.

Source : ADP

En dépit de la hausse de 4 % du résultat opérationnel courant, portée par la progression de la quote-part de résultat des sociétés mises en équivalence et par la bonne dynamique de l'EBITDA, le résultat opérationnel s'établit à 656,5 millions d'euros, en hausse de 0,8 %. Ce dernier est en effet grevé par la comptabilisation d'une part de 24 millions d'euros de charges liées au plan de départs volontaires, et d'autre part, par 43 millions d'euros de provisions partiellement compensées par une reprise de provisions de 19 millions d'euros pour engagements sociaux.

Le résultat net part du groupe s'établit à 305 millions d'euros, en baisse de 10 % sous l'effet de la comptabilisation d'une provision de 6 millions d'euros en lien avec un risque de redressement fiscal à l'international, de la nouvelle taxe de 3 % sur les dividendes pour 6 millions d'euros et de l'impact du relèvement du taux de contribution exceptionnelle de 5 % à 10,7 %, pour 9 millions d'euros.

Sur les 6 premiers mois de l'année 2014, le trafic est en croissance de 4,2 % à 44,8 millions de passagers : il augmente de 4,3 % à Paris-Charles-de-Gaulle (30,8 millions de passagers) et de 4,0 % à Paris-Orly (14 millions de passagers). Le nombre de passagers en correspondance augmente de 3,4 % (taux de correspondance en baisse de 0,2 point à 24 %). Par ailleurs, le trafic de TAV Airports, dont Aéroports de Paris détient 38 % du capital, augmente de 13,5 % sur ce même semestre. Mais la longue grève ayant affecté le premier client d'ADP s'est traduite par une diminution du trafic de 10,9 % le mois dernier par rapport à septembre 2013. Au total, seuls 7,2 millions de passagers ont été accueillis sur les plateformes parisiennes, dont 4,9 millions à Paris-Charles-de-Gaulle (-12,3 %) et 2,3 millions à Paris-Orly (-6,2 %). Le groupe ADP ne remet toutefois pas, à ce stade, en cause ses hypothèses de croissance du trafic pour l'année 2014, à 2,4 %.

(1) L'EBITDA est un solde intermédiaire de gestion. Il s'agit du résultat net ajouté aux intérêts, impôts, dotations aux amortissements et provisions pour dépréciation d'actif.

Les chiffres annoncés le 31 juillet dernier montrent la bonne santé financière d'ADP en 2014. Sur le 1^{er} semestre 2014, ADP a enregistré un EBITDA de 528 millions d'euros, en progression de 8,4 %, soutenu par la baisse des charges courantes (-1,8 %) due à l'absence d'épisodes neigeux et la poursuite du plan d'économies. Le chiffre d'affaires consolidé ressort quasi stable à 1 347 millions d'euros, principalement en raison :

- d'une forte progression du produit des redevances aéronautiques (+6,2 % à 457 millions d'euros), portées par la bonne dynamique du trafic (+4,2 % sur les plates-formes parisiennes) et la hausse des tarifs aux 1^{er} avril 2013 (+3,0 %) et 1^{er} avril 2014 (+2,95 %),

- de la bonne tenue du produit des activités commerciales (+3,0 % à 186 millions d'euros), et des parkings (+12,3 % à 92 millions d'euros),

- compensant la baisse du produit des redevances spécialisées (-6,7 % à 93 millions d'euros) sous l'effet de la baisse des prestations de dégivrage, conséquence d'un hiver exceptionnellement doux,

- et la baisse du produit des prestations industrielles (-39,3 % à 24 millions d'euros) due à l'impact de la mise sous cocon en avril 2013 de la centrale de cogénération et d'un hiver doux ayant entraîné une baisse des ventes d'électricité (-59,5 % à 21 millions d'euros).

Le taux de marge brute (EBITDA / chiffre d'affaires) pour les six premiers mois de l'année 2014 est en hausse de 3 points à 39,2 %. Le résultat opérationnel courant augmente de 19,9 % à 343 millions d'euros. Le résultat net atteint 182 millions d'euros, en hausse de 45,7 %.

Le niveau d'endettement d'ADP en 2014 a confirmé la tendance à la hausse observée lors des exercices précédents, s'établissant à 4 176,7 millions d'euros, soit une hausse de 5,65 % par rapport au 31 décembre 2012 pour l'endettement brut.

ENDETTEMENT BRUT D'ADP

(En millions d'euros)

Emprunts et dettes financières	31/12/2012	31/12/2013
Emprunts obligataires	3 189,6	2 722,3
Emprunts bancaires	605,4	612,5
Autres emprunts et dettes assimilées	28,8	29,8
Emprunts et dettes financières hors dérivés	3 823,8	4 065,1
Intérêts courus non échus	90,6	89,1
Instruments financiers dérivés passif	38,8	22,5
Total	3 953,2	4 176,7

Source : ADP

Le taux des dettes nettes sur fonds propres passe, quant à lui de 80 % en 2012 à 78 % en 2013.

De tels résultats relancent le débat sur :

– la « caisse aménagée » mise en place le 1^{er} janvier 2011 (introduite par l'arrêté du 17 décembre 2009 modifiant l'arrêté du 16 septembre 2006 relatif aux redevances pour services rendus sur les aéroports, elle exclut du périmètre régulé les activités de diversification immobilière et les activités commerciales et de restauration ; ces activités ne contribuent donc plus à modérer la hausse des redevances aéroportuaires).

Le CRE actuel couvre la période 2011-2015. Par rapport à la première version, ce deuxième CRE exclut du périmètre régulé les activités de diversification immobilière et les activités commerciales et de restauration, depuis le 1^{er} janvier 2011. Contrairement au principe de caisse unique, qui prévaut généralement sur les aéroports français, ces activités ne contribuent plus à modérer la hausse des redevances aéroportuaires : c'est ce que l'on appelle la caisse aménagée.

Si un consensus semble pouvoir se dessiner sur l'effet incitatif lié à la séparation entre périmètres régulé et non régulé, des aménagements pourraient y être apportés, par exemple sur la répartition des surfaces d'infrastructures en fonction de leur double usage, ou bien sur les dépenses de communication, afin d'avoir une approche plus fine des interactions entre les deux périmètres ;

– la rentabilité attendue des aéroports et, par ricochet, sur les niveaux définis par le futur troisième contrat de régulation économique (CRE 3) pour la période 2016-2020, qu'ADP souhaite articuler avec le CRE 4 (2021-2025) en raison de ses projets d'investissements visant à, d'une part, optimiser et adapter l'outil aéroportuaire aux prévisions de trafic (par exemple à Orly, un basculement vers le trafic international, qui a pour conséquence un moindre taux de rotation des passagers dans les aérogares, ou bien une reconfiguration des espaces de pistes) et, d'autre part, des mises aux normes et de maintenance exigeantes ;

– la politique de rentabilité prônée par l’Agence des participations de l’État, dans un contexte budgétaire difficile, dont témoigne le taux de distribution des dividendes reconduit en 2014 (60 % du résultat net distribué en dividendes en 2013 et en 2014, contre 50 % les années précédentes), et la politique d’endettement, compte tenu du niveau des taux d’intérêts. ADP mène une politique prudente en la matière, profitant par exemple de ces derniers pour anticiper les besoins d’investissements du CRE 3. Tel était l’objectif de l’émission d’un emprunt obligataire d’un montant total de 500 millions d’euros le 1^{er} octobre dernier.

L’enjeu du CRE ne se limite pas aux seules considérations financières, et les efforts particuliers d’ADP en faveur de la qualité du service rendu à l’usager doivent être salués, ils participent en effet grandement de l’attractivité du *hub* de Paris.

Néanmoins, votre rapporteur pour avis souhaite une évolution du CRE 3 qui permette à l’ensemble de la chaîne de valeur à long terme de rester équilibrée. Il suivra donc avec attention l’action du régulateur sur ce point.

2. Des interrogations sur l’aménagement aéroportuaire du territoire

La situation des principaux aéroports de province est résumée dans les tableaux suivants. Elle ne rend toutefois qu’imparfaitement compte des interrogations de votre rapporteur pour avis sur le futur paysage aéroportuaire régional.

TRAFIC PASSAGERS TOTAUX DES PRINCIPAUX AÉROPORTS DE PROVINCE

	Nombre de passagers totaux		Variation en %	Variation en %
	2013	2012	(2013/2012)	(2012/2011)
Nice - Côte d’azur	11 554 251	11 189 896	3,3 %	7,4 %
Lyon - Saint Exupéry	8 562 298	8 451 039	2,6 %	0,2 %
Marseille - Provence	8 260 619	8 295 479	-0,4 %	12,7 %
Toulouse - Blagnac	7 567 634	7 559 350	0,1 %	8,2 %
Bâle - Mulhouse	5 876 042	5 349 872	9,8 %	6,0 %
Bordeaux - Mérignac	4 617 608	4 428 072	4,3 %	7,7 %
Nantes - Atlantique	3 930 849	3 631 693	8,2 %	11,9 %
Montpellier - Méditerranée	1 422 793	1 288 215	10,4 %	-1,9 %
Strasbourg - Entzheim	1 181 149	1 166 110	1,3 %	8,0 %
Total	52 973 243	51 359 726	3,1 %	6,9 %

Source : DGAC

CHIFFRE D'AFFAIRES DES PRINCIPAUX AÉROPORTS DE PROVINCE

(En milliers d'euros)

Aéroports	Produits aéronautiques	dont taxe aéroport	produits extra aéronautiques	Total du chiffre d'affaires
Nice - Côte d'azur	132 321	50 300	86 832	219 153
2013/2012	6,81 %	8,87 %	7,31 %	7,01 %
Lyon – Saint-Exupéry	91 479	35 529	66 925	158 404
2013/2012	2,11 %	1,25%	5,75 %	3,62 %
Marseille - Provence	75 600	36 900	52 100	127 700
2013/2012	4,72 %	-0,68 %	1,38 %	3,33 %
Toulouse - Blagnac	70 448	28 780	46 970	117 418
2013/2012	1,77 %	1,0%	2,91 %	2,22 %
Bâle - Mulhouse	52 490	19 908	56 542	109 031
2013/2012	3,35 %	8,48%	1,46 %	2,36 %
Bordeaux - Mérignac	34 035	17 007	28 478	62 513
2013/2012	6,24 %	11,54%	5,61 %	5,95 %
Aéroports du Grand Ouest	33 303	13 048	25 424	58 727
2013/2012	-1,88 %	-3,67 %	21,76 %	7,13 %
Montpellier - Méditerranée	15 006	9 713	8 847	23 853
2013/2012	2,98 %	-0,13 %	1,99 %	2,61 %
Strasbourg - Entzheim	10 439	4 367	9 150	19 589
2013/2012	-3,7 %	-10,2 %	7,1 %	0,2 %
Total	515 121	215 552	381 268	896 389
Répartition 2013	57,47 %	24,05 %	42,53 %	

Source : DGAC

● Le Gouvernement a annoncé, cet été, la **reprise du processus d'ouverture du capital des principaux aéroports régionaux**, interrompu en 2011 faute de consensus sur les modalités de participation des chambres de commerce et d'industrie et des collectivités territoriales au processus.

L'ouverture du capital des sociétés aéroportuaires régionales

L'article 7 de la loi du n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports, dorénavant codifié aux articles L. 6322-1 à 4 du code des transports, a mis en place un cadre permettant une réforme du mode de gestion des aéroports de l'État, qui étaient gérés de longue date par les chambres de commerce et d'industrie (CCI) compétentes, dans le cadre de concessions attribuées par l'État.

Pour chaque aéroport figurant dans une liste fixée par décret en Conseil d'État, le dispositif, facultatif, mis en place par les articles précités du code des transports rend possible, à l'initiative de la CCI concernée et avec l'accord de l'État, le transfert de la concession actuelle, avant son échéance, à une société de droit privé. Ces sociétés sont des sociétés spécialement constituées dont le capital initial est entièrement détenu par des personnes publiques ; 60 % par l'État, au moins 25 % par la CCI et au plus 15 % par les collectivités territoriales intéressées. Aussitôt après son transfert, chaque concession fait l'objet d'une

mise en adéquation avec un nouveau cahier des charges type fixé par décret en Conseil d'État, qui ne comporte notamment plus de garantie de passif par l'État, et d'un allongement de la durée de concession en contrepartie de cette nouvelle situation, d'au plus 40 ans.

À ce stade, la réforme a été mise en œuvre pour les aéroports de :

- Lyon, concédé à la société Aéroports de Lyon depuis le 2 mars 2007 ;
- Toulouse, concédé à la société Aéroport de Toulouse-Blagnac depuis le 16 mars 2007 ;
- Bordeaux, concédé à la société Aéroport de Bordeaux depuis le 17 avril 2007 ;
- Nice, concédé à la société Aéroports de la Côte d'Azur depuis le 14 juin 2008 ;
- Montpellier, concédé à la société Aéroport de Montpellier-Méditerranée depuis le 2 juin 2009 ;
- Strasbourg-Entzheim, concédé à la société Aéroport de Strasbourg-Entzheim depuis le 17 mai 2011 ;
- La Réunion-Roland-Garros, concédé à la société Aéroport de La Réunion-Roland-Garros depuis le 7 juin 2011 ;
- Martinique-Aimé Césaire, concédé à la société Aéroport de Martinique-Aimé Césaire depuis le 7 juin 2012.

Seuls demeurent, parmi les aéroports potentiellement concernés par la réforme, l'aéroport de Pointe-à-Pitre Le Raizet, l'aéroport de Marseille-Provence et l'aéroport de Cayenne-Félix Eboué, dont les concessions actuelles arrivent à échéance respectivement en 2015, 2017 et 2022. Les deux premiers ont d'ores et déjà engagé la démarche et devraient achever le processus de passage en société aéroportuaire à l'automne 2014.

L'ouverture minoritaire du capital des sociétés aéroportuaires à des structures privées avait été envisagée dès la préparation de la loi de 2005, par cession d'une fraction des parts de l'État, 49,9 % dans un premier temps, afin que les structures publiques continuent de détenir plus de 50 % du capital des sociétés aéroportuaires (10,1 % pour l'État, 15 % pour les collectivités territoriales et 25 % pour les CCI).

L'agence des participations de l'État a ainsi lancé, en juillet 2014, un appel d'offres pour la vente des 60 % des parts détenues par l'État dans le capital de la société Aéroport Toulouse-Blagnac pour une partition initiale de 49,99 % et une participation résiduelle de 10,01 %. La date limite de dépôt des offres fermes des candidats à l'appel d'offres est arrêtée au 31 octobre 2014.

L'agence des participations de l'État, entendue par votre rapporteur pour avis, a précisé qu'une consultation des parties prenantes avait été réalisée dans ce cadre. Il semble toutefois que cette dernière n'ait pris en compte que partiellement la situation des sociétés aéronautiques présentes sur l'espace occupé par l'aéroport. L'importance de l'enjeu industriel pour la région Midi-Pyrénées ne peut être négligé, et il convient d'apporter toutes les garanties pour que la privatisation en cours n'ait aucun effet induit négatif sur la filière aéronautique.

• **Le soutien apporté par l'État aux liaisons aériennes considérées comme indispensables pour l'aménagement du territoire** en métropole, nettement plus sélectif depuis 2013, s'amenuise encore, puisqu'il est annoncé qu'à horizon 2017, le soutien de l'État aux liaisons aériennes sera concentré, en métropole, sur trois liaisons : Aurillac-Paris, Le Puy-Paris et Brive-Paris (sur les

onze actuellement soutenues), sans que cette évolution financière ne découle d'une véritable réflexion sur l'aménagement du territoire.

CRÉDITS CONSACRÉS AUX LIAISONS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (LAT)

(en euros)

Année	Autorisations d'engagements		Crédits de paiements	
2010	23 509 000		18 212 000	
2011	24 155 000	3 %	16 852 000	-7%
2012	14 502 000	-40%	15 675 000	-7%
2013	7 364 000	-49%	16 618 000	6%
2014	10 300 000	40%	14 500 000	-13%
2015	9 100 000	-12%	10 800 000	-26%

Source : DGAC

● Enfin, une incertitude plane sur le devenir de l'aéroport de Notre-Dame des Landes. La ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, Mme Ségolène Royal, a annoncé le 6 avril 2014, dès sa nomination, souhaiter attendre l'issue de la soixantaine de recours contre les arrêtés préfectoraux autorisant les travaux déposés sur un projet « élaboré avant même que le TGV Nantes-Paris existe et qu'il fallait peut-être remettre les choses à plat »⁽¹⁾. Elle a réitéré cette position à la fin du mois de septembre. À ce jour 52 recours ont été rejetés. Se pose donc à très court terme la question du devenir d'un projet pour lequel ne sont inscrits au PLF 2015 que 0,5 million d'euros en crédits de paiements à l'action 11 du programme 203, et qui pourtant fait sens pour votre rapporteur pour avis, tant en terme de sécurité qu'en terme de bien-être des populations survolées aujourd'hui par des avions atterrissant en plein centre-ville de Nantes. Le patrimoine historique de celle-ci s'en trouve affecté. Les populations nantaises ne peuvent plus supporter de tels désagréments et de telles nuisances.

B. LES ACTIONS EN VUE DE RÉDUIRE LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE, DANS LA PERSPECTIVE DE LA CONFÉRENCE DE PARIS EN 2015

1. L'inclusion de l'aviation dans le système européen de quotas d'émission de gaz à effet de serre : le *statu quo* avec pour objectif un mécanisme de marché mondial

Prenant en compte leur impact – certes limité, mais en rapide progression⁽²⁾ – l'Union européenne a décidé le 8 juillet 2008 d'intégrer les activités aériennes dans le système européen d'échange de quotas de gaz à effet de

(1) *Le Monde* du 8 avril 2014.

(2) Depuis 1990, les émissions de CO₂ directement liées à la consommation de carburant du secteur aérien ont augmenté de 87 % et risquent encore de progresser fragilisant ainsi les efforts d'autres secteurs industriels dans le respect des engagements pris en 1997 au protocole de Kyoto. Selon les scénarios de référence du Comité de protection de l'environnement en aviation, les émissions mondiales du transport aérien devraient dépasser le milliard de tonnes avant 2020.

serre (en anglais *Emission Trading Scheme – ETS*). En vertu de la directive 2008/101, tous les vols au départ ou à l'arrivée des aéroports de l'espace économique européen (EEE) étaient assujettis à l'ETS pour la totalité du vol, suscitant une forte contestation menée par les principaux pays émergents (Brésil, Chine, Inde et Russie) ainsi que par les États-Unis.

En réponse et pour faciliter les travaux de la 38^e assemblée triennale de l'Organisation Internationale de l'Aviation Civile (OACI) prévue la même année, l'Union européenne a adopté, en avril 2013, une décision exemptant du dispositif, au titre de 2012, tous les vols entre un aéroport de l'Union ou de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et un aéroport d'un autre pays (décision dite « Arrêt de l'horloge » ou « *Stop the clock* »).

En octobre 2013, l'OACI a voté une résolution sur le changement climatique qui comporte des dispositions majeures liées à la mise en œuvre de mécanismes basés sur le marché (MBM) :

– mise en place d'un régime mondial de MBM pour l'aviation internationale, avec pour calendrier, une adoption lors de la 39^e assemblée de l'OACI en 2016 et une mise en œuvre à partir de 2020 ;

– obligation d'ici à l'échéance de 2020 d'accords mutuels bilatéraux avant toute mise en œuvre de MBM régionaux s'appliquant à l'aviation internationale. Une réserve a été formellement déposée par l'Union européenne sur cette disposition en contradiction avec le principe de souveraineté des États sur leur espace aérien.

Un système de compensation obligatoire sans génération de revenu, établi par le secrétariat de l'OACI en mars 2014 et proche de la structure envisagée dans la résolution adoptée en juin 2013 par la International Air Transport Association (IATA), est en cours d'études et d'évaluation par deux groupes de travail, avec pour perspective une conférence à haut niveau qui se tiendra en mai 2016 (soit après la réunion de la Conférence des parties à la convention Climat à Paris en décembre 2015) afin de finaliser le dispositif ayant vocation à être présenté à l'assemblée de l'OACI à l'automne 2016.

L'Union européenne se mobilise activement dans la perspective d'une entrée en vigueur du dispositif mondial dès 2020. Les États-Unis apparaissent également désireux d'aboutir. Les pays émergents, notamment la Chine, contribuent positivement aux travaux d'analyse technique sans toutefois que cela ne préjuge de leur décision finale.

Dans le prolongement de la résolution de l'OACI, les États membres et le Parlement européen ont adopté le règlement n° 421/2014 du 16 avril 2014 qui reconduit *grosso modo* le champ géographique issu de la décision « Arrêt de l'horloge » pour les émissions 2013 à 2016, en excluant du dispositif ETS les vols entre l'EEE et les pays tiers ainsi que les liaisons vers l'outre-mer, ainsi que les exploitants émettant moins de 1 000 tonnes de CO₂ par an.

Le règlement précité prévoit en outre le réexamen du dispositif ETS aviation à la lumière des conclusions à venir de l'assemblée de l'OACI de 2016, la Commission s'autorisant ainsi, en cas d'échec des négociations internationales, la possibilité de remettre en application le champ initial du système à partir des émissions 2017.

2. Les efforts de recherche des acteurs de l'aéronautique

L'effort de recherche se concentre essentiellement sur la réduction de la consommation d'énergie fossile par tous les moyens, car c'est un facteur clé de compétitivité des avions : optimisation de la propulsion, biocarburants, aérodynamique, allègement des structures et des systèmes embarqués. Alors que la consommation unitaire de carburant des avions de transport a déjà été réduite de 70 % en 60 ans, cette approche doit permettre de réduire la consommation de carburant des avions de transport de 50 % à l'horizon 2020, et de 50 % des émissions de CO₂, de 80 % des émissions de NOx et de 50 % du bruit perçu à l'horizon 2020 (et de, respectivement, 75 %, de 90 % et de 65 % à l'horizon 2050).

Sous l'égide du Conseil pour la recherche aéronautique civile (CORAC) les acteurs français de la recherche aéronautique ont associé leurs efforts pour permettre la réalisation des objectifs précités du Conseil consultatif pour la recherche aéronautique en Europe (ACARE).

Trois pistes sont particulièrement soutenues par l'État à travers le programme d'investissements d'avenir et les budgets du programme 190 pilotés par la DGAC :

- des avions « plus électriques », avec le démonstrateur GENOME, dont l'objectif est de valider de nouvelles technologies. Regroupant 49 partenaires industriels et académiques, inclus dans le programme d'investissements d'avenir, il vise une gestion optimisée de l'énergie embarquée.

Il convient d'évoquer aussi l'E-Fan, avion tout électrique et entièrement construit en matériaux composites et doté d'innovations technologiques qui permettent de réduire sensiblement le bruit autour des aéroports. L'E-Fan, dont le vol inaugural a eu lieu le 25 avril 2014, doit permettre de faire progresser la recherche en matière de propulsion électrique. Particulièrement adapté à la formation initiale des pilotes, l'E-Fan porté par Airbus group va entrer en phase d'industrialisation avec le concours de plusieurs partenaires industriels et le soutien financiers de l'État.

- l'émergence de carburants alternatifs permettant de réduire les émissions de CO₂, avec l'initiative pour les futurs carburants aéronautiques (Ini-FCA), qui réunit les acteurs français du transport aérien, de l'industrie aéronautique, de l'énergie et de l'agriculture et contribue au projet « *Lab'line for the future* » d'Air France, mais aussi le programme de recherche CAER (Carburants Alternatifs pour

l'Aéronautique) porté par l'IFP-Energies nouvelles. L'objectif du programme CAER est d'identifier de nouvelles filières industrielles de carburants aéronautiques et de procéder à une analyse globale de leur impact environnemental, depuis leur production jusqu'à leur utilisation.

- l'impact des traînées de condensation sur le climat, avec des campagnes de mesures en vol effectuées dans le sillage des avions (projet MERMOSE). Si l'effet des traînées de condensation est aujourd'hui connu, il n'est pas quantifié. Une meilleure connaissance permettra d'orienter des choix techniques

Alors que nos partenaires allemands et britanniques ont fortement accentué leurs financements, votre rapporteur pour avis rappelle son attachement à la poursuite du soutien à la recherche aéronautique, car le principal levier d'action, pour cette filière qui représente 75 milliards d'euros de chiffre d'affaires – dont 35 milliards pour la construction aéronautique – dans un marché en forte croissance de façon durable, c'est sa capacité d'innovation et d'anticipation des sauts technologiques.

Les efforts de recherche sont également cruciaux en raison de leur capacité potentielle à apporter des solutions technologiques à plusieurs dossiers de protection de l'environnement, comme les nuisances sonores lors de vols de nuit, qui ne font pas malheureusement l'objet d'un consensus entre les populations, qui subissent ces nuisances au quotidien, et les décideurs très souvent épargnés par ces dernières.

C. LA LUTTE CONTRE LES NUISANCES AÉROPORTUAIRES

1. La lutte contre les nuisances sonores : la situation contrastée des instruments juridiques de lutte contre le bruit (PEB, PGS et TNSA)

La lutte contre les nuisances sonores constitue un enjeu majeur pour les aéroports, tant environnemental qu'économique. En région parisienne, environ 800 000 personnes sont survolées par des avions au départ ou à l'arrivée des aéroports de Roissy/Charles-de-Gaulle (CDG), d'Orly et du Bourget.

Fondements législatifs à la lutte contre le bruit au voisinage des aéroports

- 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 aérodromes ;
 - la loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992 qui, à titre cette fois 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), autorité administrative indépendante dans le domaine de l'environnement.
- En outre, les deux lois (n° 2009-967 du 3 août 2009 et n° 2010-788 du 12 juillet 2010) dites du *Grenelle de l'environnement* ont réaffirmé le principe de lutte contre les nuisances sonores liées au trafic aérien :
- maîtrise de l'urbanisation autour des aéroports, aide à l'insonorisation et optimisation des procédures de navigation aérienne ;
 - contrainte sur le trafic nocturne (article 41 de la loi du 3 août 2009 précitée) ;
 - renforcement des compétences de l'ACNUSA selon les dispositions des articles 174 et 175 de la loi du 12 juillet 2010 précitée.

Les plans d'exposition au bruit (PEB), les plans de gêne sonore (PGS) et les fonds de compensation des nuisances aéroportuaires (FCNA) forment les principaux instruments juridiques de lutte contre le bruit. Le code de l'urbanisme, en vertu de ses articles L. 147-1 à L. 147-8, impose l'obligation d'être dotés d'un PEB aux aérodromes classés par le code de l'aviation civile en catégorie A, B ou C en fonction du trafic qu'ils accueillent et, à titre complémentaire, à d'autres aérodromes compte tenu de certaines situations locales.

a. Les plans d'expositions au bruit : un rythme d'élaboration ralenti et un premier assouplissement

Document d'urbanisme fixant les conditions d'utilisation des sols exposés au bruit des aéronefs, le PEB vise à interdire ou limiter les constructions pour ne pas augmenter les populations soumises aux nuisances. Il anticipe à un horizon de 15 à 20 ans le développement de l'activité aérienne, l'extension des infrastructures et les évolutions des procédures de circulation aérienne.

Outre un rythme d'établissement ralenti en 2014, votre rapporteur pour avis s'interroge sur les modalités de l'assouplissement récemment apporté au PEB de l'aéroport de Paris - Charles-de-Gaulle.

Sur les 251 aérodromes soumis à ce dispositif, 194 sont aujourd'hui effectivement dotés d'un PEB, dont l'aérodrome de Paris-Le Bourget (l'arrêté d'établissement du PEB a été signé le 15 avril 2014), soit trois de plus qu'en 2013 seulement, alors que 13 étaient attendus. L'explication fournie à votre rapporteur pour avis est l'impact des périodes de réserve relatives aux élections municipales et européennes.

Pour les territoires soumis aux plans d'exposition au bruit (PEB), la législation actuelle limitait jusqu'à présent fortement les possibilités de construire en zone C pour ne pas augmenter la population soumise au bruit (article L. 147-5 du code de l'urbanisme). L'article 166 de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR) du 24 mars 2014 a modifié cette réglementation en Île-de-France. Cet article prévoit, en effet, un assouplissement en matière de construction de logements en zone C des PEB dans le cadre spécifique des contrats de développement territorial (CDT), prévus par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris. Ces nouvelles dispositions devront être incluses dans un CDT conclu ou révisé dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, soit au plus tard le 24 mars 2015.

Certains CDT en Île-de-France seront donc amenés à faire l'objet d'une révision. Ce sera en particulier le cas pour ceux situés dans le PEB de l'aéroport de Paris - Charles-de-Gaulle, afin de répondre aux phénomènes de dégradations urbaines et de paupérisation sociale constatées par un renouvellement urbain.

Alors que le Gouvernement se déclare attentif à ce que les assouplissements susceptibles d'intervenir en matière de réglementation d'urbanisme à l'intérieur des PEB, afin d'apporter d'éventuelles réponses à des besoins locaux de développement, soient assortis d'un encadrement rigoureux, votre rapporteur pour avis souligne l'intérêt, à ce titre, que représenteraient, d'une part, la définition d'une véritable zone de servitude de nuisance aéroportuaire, (garantissant l'information des personnes s'engageant dans des opérations immobilières sur des biens situés en zone C sur les contraintes spécifiques aux cadres de vie qu'elles se sont choisies) et, d'autre part, l'accompagnement par des règles de construction adaptées, afin de protéger ces populations pour lesquelles ces zones sont, en effet, le seul moyen d'accéder à un logement.

b. Les plans de gêne sonore (PGS), les nouvelles procédures d'approche et les restrictions à l'exploitation nocturne des avions : des avancées notables mais la question des vols de nuit demeure posée

Les *plans de gêne sonore (PGS)* des aérodromes de Paris-Charles-de-Gaulle et Paris-Orly ont été révisés par arrêtés inter-préfectoraux, respectivement du 11 décembre 2013 et du 30 décembre 2013, après l'avis favorable de l'ACNUSA pour Orly comme pour CDG, compte tenu, pour ce dernier, d'un élargissement global (le nouveau PGS englobe désormais plus de 70 000 logements pour CDG) alors que le nombre de mouvements est plus faible. Les PGS précédents de ces deux aérodromes dataient de 2004.

Si votre rapporteur pour avis se réjouit de cette meilleure reconnaissance de la gêne ressentie par les riverains, il note qu'elle laisse entière la question du *développement* à l'international envisagé pour Orly ainsi que celle des *vols de nuit*, qui illustrent tout particulièrement la difficile conciliation entre le développement économique de la région, pour laquelle les aéroports constituent un atout, et la qualité de la vie dans un espace densément peuplé.

Sur le premier point, le programme de modernisation de l'aéroport de Paris-Orly, lancé en octobre 2013, d'un montant d'environ 400 à 450 millions d'euros, destinés à améliorer l'accueil des passagers, traduit la montée en puissance attendue de l'activité dans cet aéroport, tant pour le *low cost* que pour l'international. Le premier axe implique une densification des départs et des arrivées sur les créneaux de pointe, le second des avions de plus grande capacité que ceux destinés aux lignes court et moyen-courrier, donc dans les deux cas, des nuisances supplémentaires auxquelles élus et les associations de riverains sont fermement opposés.

Sur le second point, la problématique est différente selon l'aéroport considéré : les trois principaux aéroports enregistrant un trafic de nuit sont Roissy, largement en tête avec cinq fois plus de trafic que Marseille en seconde position, puis Orly, malgré le couvre-feu applicable à cette plateforme.

L'aéroport d'Orly bénéficiant d'un couvre-feu depuis 1968, la quasi-totalité de son activité nocturne est concentrée entre 22 heures et minuit. À Roissy, les statistiques par tranches horaires montrent une diminution des vols au cœur de la nuit (de minuit à 5 heures) mais un développement important des mouvements de 22 heures à minuit et de 5 heures à 6 heures. Or les médecins spécialistes du sommeil insistent sur le caractère déterminant des heures d'endormissement et de réveil pour un bon état de santé.

Des solutions existent, seule manque une volonté politique.

Votre rapporteur pour avis et l'ensemble des élus locaux exigent le maintien à Orly, par la loi, d'un strict couvre-feu, allongé de 23 h à 6 h 30, et à la limitation, également par la loi, des mouvements annuels d'avion au plafond de 1994, soit 250 000 créneaux.

À Roissy, depuis le 30 mars 2014, l'interdiction de décollage et d'atterrissage des avions les plus bruyants a été renforcée entre 22 h et 6 en application de l'arrêté du 20 septembre 2011. Cette nouvelle mesure de restriction concerne environ 3 000 vols annuels.

Dans le cadre du groupe de travail relatif aux vols de nuit sur la plateforme de Paris-Charles-de-Gaulle présidé par le préfet Régis Guyot, des réflexions sont menées notamment sur l'optimisation ou la reprogrammation des vols de début et de fin de nuit, l'optimisation des trajectoires de descente ou encore sur l'alternance de l'utilisation des 2 doublets. Des solutions techniques existent, permettant d'utiliser, en priorité le doublet de pistes nord ; elles sont acceptées tant par les compagnies de fret que par les pilotes que votre rapporteur pour avis a rencontrés, elles se heurtent néanmoins à la réticence de la DGAC, ce que votre rapporteur pour avis regrette. L'utilisation de ces pistes permet en effet le survol de zones nettement moins densément urbanisées.

Enfin, la *mise en œuvre des nouvelles procédures d'approche* en région Île de France, avec le relèvement des altitudes d'interceptions des systèmes

d'atterrissage aux instruments (en anglais *Instrument Landing System* - ILS), a fait l'objet d'un bilan par la DGAC quelque trois ans après sa mise en service le 17 novembre 2011, à la suite d'une recommandation de l'Autorité de Contrôle des Nuisances Aéroporutaires (ACNUSA). De nombreuses associations de riverains et des collectivités locales avaient en effet déposé des recours en référé pour demander le retour à la situation antérieure à ce relèvement, les dernières requêtes ayant été rejetées en février 2014.

Ce bilan a été présenté à l'ACNUSA en séance plénière le 9 avril 2014. L'analyse *a posteriori* confirme les résultats des travaux d'évaluations présentés dans les dossiers d'enquêtes publiques où le nombre d'habitants impactés est réduit d'environ 110 000 et 25 000 pour des niveaux de bruit respectivement de 65 et 68 décibels.

Votre rapporteur pour avis prend acte du résultat, tout en notant que le relèvement de ces altitudes s'est traduit par :

- des zones nouvellement survolées, ce qui y entraîne une dépréciation du prix de biens immobiliers acquis *avant* l'apparition de cette nuisance ;

- une intensification de survols de zones densément habitées par des appareils à 700 ou 800 mètres d'altitude en provenance ou à destination du Bourget, suscitant des inquiétudes croissantes de la part des riverains en raison, d'abord, du risque potentiel important pour leur sécurité mais, surtout, des nuisances sonores importantes dues à des avions bimoteurs à hélices particulièrement bruyants.

Votre rapporteur pour avis réitère donc sa demande d'une mise à l'étude, par la DGAC, d'une remise à plat et d'une redéfinition complète des trajectoires, tout en étant conscient des contraintes très fortes liées à l'importance du trafic sur les plateformes parisiennes et à l'insertion dans les réseaux internationaux (« autoroutes du ciel »), ainsi que, par la société ADP qui est l'opérateur aéroporutaire, du déport des pistes d'Orly dans la région de Pithiviers, compte tenu de la possibilité d'utiliser la future infrastructure TGV pour des navettes rapides, à fréquence régulière. Cette idée, rejetée par la DGAC pour laquelle les avions, les pistes et les aérogares doivent être proches, est pourtant mise en œuvre à l'étranger, dans plus d'une dizaine d'aéroports internationaux, le déplacement des pistes n'impliquant pas forcément le déplacement de l'aéroport.

L'accentuation des survols du Val-de-Marne par des avions bruyants en approche ou en configuration d'atterrissage à des hauteurs variant entre 600 et 1600 mètres d'altitude restent inacceptables. Ces zones à densité de population fortes (18 000 habitants au mètre carré) n'ont pas à subir l'activité aéroporutaire d'affaires qui pourrait, avec très peu d'incidence sur les temps de vol, contourner Paris et la petite couronne par l'extrême nord ou sud de la région parisienne. Votre rapporteur pour avis s'étonne de ce qu'aucune enquête publique n'ait été engagée avec les élus et la population du Val-de-Marne sur les conditions des survols de leurs territoires.

c. La situation alarmante de la TNSA

Le financement de la lutte contre le bruit, notamment de l'insonorisation des logements riverains des onze aéroports nationaux couverts par un PGS est assuré par le produit de la taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires (TNSA), recouvrée depuis 2005. Elle est fondée sur le principe du pollueur-payeur, les avions les plus taxés étant les plus bruyants. Perçue à chaque décollage d'aéronef de plus de 20 tonnes, la gestion de son produit en est confiée aux exploitants de ces aéroports, après consultation des commissions consultatives d'aide aux riverains.

La réglementation avait évolué sous la précédente législature dans le sens d'une meilleure protection des riverains.

Le décret n° 2010-543 du 25 mai 2010 a ouvert la possibilité que l'aide soit mise à disposition des riverains avant paiement des factures, ce qui a permis d'accélérer le rythme des décaissements, passé de l'ordre de 24 à 12 mois en Île de France.

L'arrêté du 23 février 2011 a modifié les valeurs forfaitaires de l'aide à l'insonorisation en fonction des caractéristiques du logement et de la zone du PGS et a surtout comblé deux lacunes : la prise en compte de travaux spécifiques lourds comme la ventilation mécanique et les travaux d'isolation de toiture par l'extérieur, pour lesquelles des aides complémentaires peuvent être accordés.

Le décret n° 2011-1948 du 23 décembre 2011 a étendu au taux de 100 % la prise en charge des travaux pour les riverains qui recourent individuellement ou collectivement à une assistance à maîtrise d'ouvrage sur l'ensemble des opérations, de la conception à la réalisation, ce dispositif étant valide jusqu'au 31 décembre 2013. L'objectif de cette mesure était d'accélérer le rythme d'insonorisation des logements, elle a d'ailleurs été reconduite par le décret n° 2014-287 du 3 mars 2014 jusqu'au 31 décembre 2014.

L'achèvement enfin, de la révision des plans de gêne sonore de Paris-Orly et Paris-Charles-de-Gaulle fin 2013 (globalement environ 40 000 locaux éligibles supplémentaires) parachève l'extension géographique de la zone éligible entamée avec la mise en place en 2012 du dispositif d'aide sur l'aérodrome de Paris-Le Bourget.

L'objectif de ces mesures était d'accélérer le rythme d'insonorisation des logements, elles ont, en effet, eu un effet d'entraînement notable sur la demande. Le montant de dépenses est ainsi passé de 56 millions d'euros en 2011 à 87 millions en 2013 au total sur les 11 aérodromes concernés, et de 45 millions d'euros à 74 millions d'euros pour l'Île de France.

Or le Gouvernement de M. Jean-Marc Ayrault a décidé, d'une part, d'abaisser, par l'arrêté du 13 mars 2013, le tarif de la TNSA pour les aéroports de Nice et les deux principales plateformes parisiennes, le tarif applicable à Orly

étant ainsi diminué de 30 % – et d’autre part, de plafonner à 49 millions d’euros le produit de cette taxe au niveau national dans la loi de finances initiales pour 2014.

Le tableau ci-après illustre de manière éclairante le coup porté au processus d’insonorisation, essentiel pour les riverains, par l’effet combiné de ces deux mesures.

MONTANT ANNUEL DU PRODUIT DE LA TNSA

(En millions d’euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (prévisions)
Beauvais-Tillé	Entrée de Beauvais Tillé dans le dispositif d’aide à l’insonorisation en 2011.						0,14	0,23	0,23	0,23
Bordeaux-Mérignac	0,26	0,46	0,54	0,57	0,66	0,49	0,54	0,53	0,54	0,54
Lyon-Saint Exupéry	0,69	1,25	1,57	1,68	1,76	1,59	1,52	1,46	1,43	1,41
Marseille-Provence	0,66	1,06	1,37	1,51	1,61	1,58	1,48	1,38	1,28	1,27
Nantes-Atlantique	0,21	0,42	0,54	1,46	1,82	1,72	1,83	1,67	1,62	1,60
Nice-Côte d’Azur	0,63	1,26	1,49	1,49	1,41	1,21	1,29	1,29	0,93	0,74
Paris-Charles-de-Gaulle	15,16	26,77	29,82	29,82	27,04	25,22	21,15	22,51	21,05	19,68
Paris-Le Bourget	Entrée de Paris-Le Bourget dans le dispositif d’aide à l’insonorisation en 2012.						0,48	0,57	0,56	
Paris-Orly	3,94	6,91	11,09	18,56	20,35	20,05	21,06	20,53	16,20	12,99
Strasbourg-Entzheim	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Toulouse-Blagnac	1,37	2,43	3,96	4,84	4,70	4,59	4,90	4,81	4,54	4,50
Total	22,94	40,57	50,41	59,95	59,36	56,46	53,94	54,90	48,42	43,55
Sous-total province	3,84	6,89	9,50	11,57	11,97	11,19	11,72	11,38	10,60	10,31
Sous-total Aéroports de Paris	19,10	33,68	40,91	48,38	47,39	45,27	42,22	43,51	37,82	33,24

Source : DGAC

Le Gouvernement de M. Manuel Valls propose d’aggraver encore la situation, puisque l’article 15 du PLF pour 2015 abaisse le plafond à 48 millions d’euros, et qu’il semble à ce stade exclu que la prise en charge des travaux pour les riverains au taux de 100 % soit une nouvelle fois prolongée.

Plusieurs centaines de dossiers sont bloqués depuis le mois de décembre 2013 au niveau des commissions consultatives d’aide aux riverains des aéroports parisiens, il y aurait actuellement 8 000 dossiers en attente. Le coût du traitement d’un dossier s’élevant à environ 10 000 euros, il faudrait donc mobiliser 80 millions d’euros pour faire face à une file d’attente qui ne fait que s’allonger de jour en jour. Cette situation est critique en Île de France, où la trésorerie est passée d’un montant d’environ 67 millions d’euros à la fin 2011 à 250 000 euros fin juillet 2014.

Votre rapporteur pour avis s’étonne donc que l’actuel titulaire du poste de ministre de l’Écologie, du développement durable et de l’énergie laisse ainsi dénaturer un principe pollueur-payeur dont elle est pourtant à l’origine...

Il s’est prononcé pour la suppression de ce plafonnement, et il a interrogé le secrétaire d’État aux transports sur sa volonté de faire évoluer le dispositif en,

d'une part, supprimant la TNSA là où les dépenses d'isolation sont achevées ou en quasi voie d'achèvement (votre rapporteur juge en effet que cette taxe, pesant sur des opérateurs économiques, doit disparaître à partir du moment où le fait générateur a lui-même disparu), et en augmentant à due concurrence les tarifs applicables aux aéroports où les besoins sont les plus criants. Ce dernier a rappelé la réflexion en cours, et s'est engagé à faire des propositions sur ce point à la représentation nationale à l'occasion de l'examen, en fin d'année, de la loi de finances rectificative pour 2014 :

« Il existe, c'est vrai, un effet de ciseau entre la demande d'insonorisation et les ressources disponibles. La première a brutalement augmenté du fait de l'annonce par le gouvernement précédent d'un financement à 100 % limité à deux ans – annonce qui a mobilisé les riverains –, tandis que les secondes ont été réduites sur certains aéroports.

« Comme vous l'avez noté, il convient de baisser la TNSA de certains aéroports pour augmenter celle des aéroports parisiens où les besoins sont élevés. J'ai proposé au Premier ministre de procéder à ces ajustements, y compris avec un taux zéro pour Strasbourg. Ces dispositions seront inscrites dans le PLFR pour 2015. Je prendrai les arrêtés d'application dès qu'elles auront été adoptées. Il convient d'améliorer le système, qui fonctionne actuellement comme un guichet, mais dans lequel le montant de la recette liée au trafic aérien est indépendant des flux de demandes. C'est pourquoi nous ferons une circulaire visant à établir des priorités et à en programmer les dépenses en concertation avec les commissions consultatives locales. La solution la plus efficace pour résorber les files d'attente serait d'obtenir une avance sur les ressources futures de la TNSA. Cette possibilité existe déjà dans la loi pour les collectivités locales qui le souhaitent. Nous réfléchissons à élargir cette possibilité aux exploitants d'aéroport. D'autres pistes pourraient également être étudiées, comme une programmation des aides par le bais de l'application de critères tels que l'anciennement de la demande, le caractère collectif de l'habitat, le niveau de bruit, l'inclusion dans un périmètre de rénovation, etc., afin d'organiser la poursuite des travaux d'isolation dans les zones tendues. »⁽¹⁾

2. De nouveaux outils pour réduire la pollution de l'air, à l'efficacité encore limitée

Indépendamment de la pollution causée par les avions en vol, l'activité des plateformes aéroportuaires est source de pollution atmosphérique, du fait, d'une part, de l'utilisation par les avions de leurs moteurs auxiliaires de puissance pour le roulage au sol, et d'autre part, de la circulation de nombreux véhicules sur les plateformes, notamment pour le chargement et le déchargement des avions.

(1) Audition, ouverte à la presse, de M. Alain Vidalies, secrétaire d'État chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche, auprès de la ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, par la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire le mercredi 15 octobre 2016.

Les moteurs auxiliaires de puissance (APU) et les équipements mobiles au sol (en anglais *Ground Power Unit* – GPU) qui fournissent l'électricité à l'avion, ainsi que la climatisation et le chauffage pour ce qui concerne l'APU, représentent une contribution significative aux émissions d'oxydes d'azote (NOx) en dessous de 1 000 m et au sol.

Localement, les Plans de Protection de l'Atmosphère (PPA) en cours d'élaboration ou de révision peuvent comporter des *mesures visant à limiter l'utilisation des moteurs APU*.

Ainsi, le PPA de la région Île-de-France prévoit une mesure réglementaire pour les plates-formes de Paris-Charles-de-Gaulle, Orly et Le Bourget, dont l'objectif est de rendre obligatoire l'utilisation des moyens de substitution à l'APU lorsqu'ils existent et qu'ils fonctionnent, et dans le cas contraire, de limiter l'utilisation de l'APU au strict nécessaire. Le respect de ces dispositions réglementaires est contrôlé et les manquements constatés sont passibles depuis janvier 2014 de sanctions administratives prononcées par l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA).

En 2013, la gendarmerie des transports aériens (GTA) a procédé à une série de contrôles expérimentaux de la réglementation en vigueur à Paris-Charles-de-Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget. Néanmoins, votre rapporteur pour avis constate qu'à ce jour, une seule amende liée à l'utilisation de l'APU a été infligée par l'ACNUSA, en mai 2011, pour un montant de 2 000 euros ⁽¹⁾.

Par ailleurs, certains parmi les principaux aéroports français équipent progressivement, hors toute contrainte inscrite dans un PPA, les postes de stationnement en moyens de substitution fixes pour la fourniture de l'électricité (installation de prises de courant en 400 Hz). C'est le cas de l'aéroport de Toulouse-Blagnac dont la totalité des postes de stationnement au contact sont équipés, mais aussi de l'aérogare MP1 de Marseille-Provence, des aérogares T1, T2 et du satellite 3 de Lyon Saint-Exupéry et enfin des postes au contact et du parking réservé à l'aviation d'affaire de Nice-Côte d'Azur. S'agissant de la climatisation, les investissements sont d'un tout autre ordre à la fois sur le plan économique mais aussi sur le plan de la faisabilité technique. De ce fait, le recours aux moteurs APU reste encore aujourd'hui le recours le plus usuel, sauf pour certains postes de Paris-Charles-de-Gaulle ainsi que le parking réservé à l'aviation d'affaire de Nice-Côte d'Azur.

Le ministère de l'Intérieur et le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie ont mis en place en 2012 un *Comité Interministériel de la Qualité de l'Air (CIQA)*. Ce dernier travaille depuis l'automne 2012 pour élaborer, conjointement avec les collectivités locales concernées, des solutions concrètes et durables afin d'améliorer la qualité de l'air en particulier dans le domaine des transports, en lien avec l'élaboration des PPA.

(1) <http://www.acnusa.fr/index.php/fr/les-amendes/amendes/amendes-prononcees/14792>

Les informations recueillies par votre rapporteur pour avis ne lui permettent pas d'apprécier la pertinence de ces travaux.

Pour la première fois, ont été mises en œuvre, le 17 mars 2014, en réponse à un pic de pollution prolongé, des *mesures spécifiques au secteur aérien* sur 18 aérodromes en régions Ile-de-France et Rhône-Alpes sur le fondement de l'article 181 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, afin de *lutter contre la pollution aux particules fines*, qui comportaient :

– l'interdiction des tours de piste d'entraînement à l'exception de ceux réalisés dans le cadre d'une formation initiale dispensée par un organisme déclaré, approuvé ou certifié, avec présence à bord ou supervision d'un instructeur ;

– un contrôle renforcé de l'utilisation des moteurs auxiliaires de puissance (APU) conformément à l'arrêté du 27 juillet 2012 ;

– l'interdiction des essais moteurs dont l'objectif n'est pas d'entreprendre un vol.

Le projet de loi de transition énergétique pour la croissance verte, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 14 octobre 2014, ajoute, enfin, un outil à cette panoplie, puisque son article 12 *bis* prévoit que les exploitants des aéroports visés à l'article 1609 *quaterdecies* A du code général des impôts de Roissy-Charles-de-Gaulle, Paris-Orly, Toulouse-Blagnac, Nantes-Atlantique, Bordeaux-Mérignac, Lyon-Saint-Exupéry, Marseille-Provence, Nice-Côte-d'Azur et Strasbourg-Entzheim devront établir, au plus tard le 31 décembre 2016, un *programme d'actions pour réduire les émissions polluantes liées à leur activité*, dont l'ADEME devra faire un bilan avant le 21 décembre 2017.

Un objectif chiffré leur est assigné pour la réduction de l'intensité en gaz à effet de serre : au moins 10 % par rapport en 2020 (par rapport à 2015), et au moins 20 % en 2025. Les véhicules de sécurité et de secours ne sont pas concernés.

Si votre rapporteur pour avis partage l'objectif primordial de réduction de l'impact environnemental des plateformes aéroportuaires, il constate l'absence de concertation avec les professionnels qui a présidé à cette adoption, aussi juge-t-il préférable d'articuler cette nouvelle obligation avec la réflexion en cours d'une part sur la compétitivité du secteur aérien français, et d'autre part avec le processus en cours de simplification, avant de définir toute nouvelle obligation de reporting, pour laquelle il existe d'ailleurs d'ores et déjà des obligations réglementaires.

TRAVAUX EN COMMISSION

I. AUDITION DE M. ALEXANDRE DE JUNIAC, PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GROUPE AIR FRANCE-KLM

La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a entendu M. Alexandre de Juniac, président-directeur général du groupe Air France-KLM le mardi 30 septembre 2014 à 16 h 30 (voir le compte rendu n° 91, session extraordinaire 2013-2014, [sur le site Internet](#) de l'Assemblée nationale) ⁽¹⁾.

II. AUDITION DE M. ALAIN VIDALIES, SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DES TRANSPORTS, DE LA MER ET DE LA PÊCHE, AUPRÈS DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a entendu M. Alain Vidalies, secrétaire d'État chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche, auprès de la ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie le mercredi 15 octobre 2014 à 16 h 30 (voir le compte rendu n° 4, session ordinaire 2014-2015, [sur le site Internet](#) de l'Assemblée nationale) ⁽²⁾.

III. EXAMEN EN COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné pour avis, sur les rapports pour avis de MM. Jacques Krabal, Michel Lesage, François-Michel Lambert, Guillaume Chevrollier, Rémi Pavros, Jacques Alain Bénisti et Jean-Christophe Fromantin, les crédits de la **mission « Écologie, développement et mobilité durables »** (voir *compte rendu officiel de la commission élargie du jeudi 6 novembre 2014*, [sur le site Internet](#) de l'Assemblée nationale) ⁽³⁾.

*

* *

À l'issue de la commission élargie, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a délibéré sur les crédits de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* ».

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-dvp/13-14/c1314091.asp#P5_252

(2) http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-dvp/14-15/c1415004.asp#P5_350

(3) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions_elargies/cr/

Le Président Jean-Paul Chanteguet. Nous en venons à l'examen par notre commission des crédits demandés au titre de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* ». Je rappelle que MM. Jacques Krabal, Michel Lesage, François-Michel Lambert et Rémi Pavros, émettent un avis favorable, que MM. Guillaume Chevrollier et Jacques Alain Bénisti émettent quant à eux un avis défavorable à l'adoption des crédits et que M. Jean-Christophe Fromantin propose de s'abstenir.

La commission a alors donné un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* ».

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*

Aéroports de Paris*

M. Augustin de Romanet, président-directeur général

M. Edward Arkwright, directeur général adjoint finances et stratégie

M. Franck Goldnadel, directeur de l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle

M. Franck Mereyde, directeur de l'aéroport de Paris-Orly

M. Khaled Klaa, adjoint au directeur des affaires publiques

Agence des participations de l'État

Mme Solenne Lepage, directrice de participations Transports

M. Antoine Gutmann, collaborateur chargé des aéroports

Autorité de Contrôle des Nuisances Aéroporutaires (ACNUSA)

M. Victor Haïm, président

M. Eric Gérard-Reydet, secrétaire général

AVEVY

M. Gérard Bouthier, président

CFE/CGC Air France

M. Emmanuel Salignat, président, secrétaire général de la Fédération nationale de l'encadrement des métiers de l'aérien

M. Ronald Noirot, secrétaire général

M. Pascal Mathieu, représentant les salariés cadres au conseil d'administration du groupe Air France

M. Jean-Marc Quattrochi, délégué UNAC-CGC, représentant le personnel navigant commercial

CGT Air France

M. Miguel Fortea, secrétaire général

M. David Ricatte, représentant les autres salariés au conseil d'administration du groupe Air France

Comité de pilotage du Conseil pour la Recherche Aéronautique Civile (CORAC)

M. Michel Mathieu, président (directeur général adjoint Avionique du groupe Thales*)

Mme Anne Bondiou, membre (directrice des affaires R&D, espace et environnement du Groupement des Industries Françaises Aéronautiques et Spatiales)

M. Pierre Fossier, membre (vice - président de Thales*)

M. Jean Perrot, membre (vice-président R&D et affaires institutionnelles du Groupe Airbus*)

M. Jérôme Jean, conseiller auprès du délégué général du GIFAS

Direction générale de l'aviation civile

M. Patrick Gandil, directeur général de l'aviation civile

M. Maurice Georges, directeur des services de la navigation aérienne

M. Pierre-Yves Bissage, adjoint au directeur du transport aérien

M. Philippe Bassot, sous-directeur des affaires financières et du contrôle de gestion

Fédération Nationale de l'Aviation Marchande (FNAM)

M. Alain Battisti, président

M. Guy Tardieu, délégué général

Force Ouvrière Air France

M. Didier Dague, représentant les autres salariés au conseil d'administration du groupe Air France

OYE 349

M. Luc Offenstein, président, membre du conseil d'administration de l'Union française contre les nuisances des aéronefs

Syndicat national des pilotes de ligne (SNPL France ALPA)

M. Yves Deshayes, président

M. Jean-Louis Barber, président de la section Air France

M. Antony Poillot, vice-président de la section Air France

M. Gaétan De Royer, Communication & Institutions*

Syndicat des pilotes d'Air France (SPAF)

M. Michel Le Bras, secrétaire général

M. Arnaud Michel, membre du bureau

M. Gérard Feldzer, consultant en aéronautique, président du comité régional de tourisme d'Île-de-France, conseiller régional d'Île-de-France (Europe Écologie)