



N° 4131

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2017** (n° 4061)

TOME VII

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

TRANSPORTS AÉRIENS

PAR M. JACQUES ALAIN BÉNISTI

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. L'ÉVOLUTION DE LA CONJONCTURE DU TRANSPORT AÉRIEN	9
A. LA CROISSANCE DU TRAFIC SE POURSUIT AU NIVEAU MONDIAL	9
1. Le trafic passager continue de connaître une forte expansion	9
2. Un ralentissement de la croissance du trafic de marchandises	10
B. EN EUROPE, LA HAUSSE MODÉRÉE D'UN MARCHÉ MATURE	12
1. Une évolution très variable selon les pays	12
2. Le marché français est resté dynamique en dépit des attentats	12
C. LA SITUATION EN 2016 ET LES PERSPECTIVES 2017	14
1. Bien que perturbé, le trafic continue globalement à augmenter	14
2. Des perspectives très encourageantes	15
II. LES ORIENTATIONS DU PROJET DE BUDGET ANNEXE POUR 2017	16
A. UN BUDGET QUI REPOSE ESSENTIELLEMENT SUR DES TAXES ET DES REDEVANCES	16
1. Les redevances de navigation aérienne	16
2. Les redevances de surveillance et de certification	17
3. La taxe de l'aviation civile	17
4. Un tarissement des recettes immobilières et des autres recettes	17
B. LA SITUATION FINANCIÈRE DU BACEA CONTINUE À S'AMÉLIORER	18
1. Une diminution continue des dépenses de fonctionnement	19
2. Une forte baisse des charges financières	19
3. La poursuite de la trajectoire de désendettement du BACEA	19
C. LES PRIORITÉS DÉFINIES PAR PROGRAMME	21
1. Le programme 612 « Navigation aérienne »	21
2. Le programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile »	23
3. Le programme 614 « Transports aériens, surveillance et certification »	24

D. UN COUP D'ARRÊT À LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS DU BACEA.....	25
1. L'évolution des effectifs entre 2007 et 2015	25
2. Les effectifs du BACEA ne diminueront plus jusqu'en 2019	25
3. Les dépenses de personnel repartiront à la hausse en 2017	26
III. LES ACTEURS DU SECTEUR AÉRIEN CONFRONTÉS À DES CIRCONSTANCES ÉVOLUTIVES	28
A. LA SITUATION DU GROUPE AIR FRANCE-KLM RESTE FRAGILE	28
1. Les résultats de l'année 2015 marquent un redressement.....	28
2. Les résultats au premier semestre 2016 sont encourageants.....	30
3. Les parts de marché du groupe Air France-KLM s'érodent	30
4. Les variations du plan Perform 2020	31
5. Deux filiales en devenir : Transavia et Hop !	32
B. AÉROPORTS DE PARIS : ACTEUR MAJEUR DE L'ACTIVITÉ AÉRIENNE	33
1. Une année 2015 en forte croissance.....	33
2. Le premier semestre 2016 est prometteur.....	35
3. Le CDG Express enfin sur les rails.....	36
4. La modernisation de l'aéroport d'Orly	38
C. ASSURER LA SÉCURITÉ DU TRANSPORT AÉRIEN	39
1. La directive relative aux données des passagers enfin adoptée	39
2. Principales évolutions intervenues en matière de sûreté aérienne	40
a. La détection d'explosifs pour les passagers et les bagages de cabine	40
b. L'amélioration de la détection des explosifs dans les bagages de soute.....	40
c. L'évaluation du comportement des personnes	41
d. Le renforcement de la sûreté des vols à destination de la France.....	41
3. Les mesures complémentaires mises en place depuis novembre 2015.....	42
a. Des mesures décidées au lendemain des attentats	42
b. Un renforcement de l'activité de la gendarmerie des transports aériens	42
c. Un accès aux données plus facile pour les services de renseignement.....	43
d. Le renforcement des mesures de sécurité dans les aéroports.....	43
4. Le coût de ces mesures est désormais couvert par la taxe d'aéroport	44
IV. LA RÉDUCTION IMPÉRATIVE DE L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL DES TRANSPORTS AÉRIENS	45
A. LES PRINCIPAUX AXES DE LUTTE CONTRE LES NUISANCES	46
1. La réduction de la signature environnementale des avions	46
2. L'optimisation des opérations aériennes.....	46
3. Le développement de biocarburants aéronautiques durables.....	47

4. De nouvelles mesures pour réduire les nuisances sonores.....	48
5. Les bénéfices et les imperfections de la taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires (TNSA).....	49
B. LES EFFORTS DES POUVOIRS PUBLICS POUR LUTTER CONTRE LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE.....	50
1. La limitation de l’usage des moteurs auxiliaires de puissance (APU).....	51
2. Les conséquences de la loi « transition énergétique »	51
3. Déclenchement du plan national d’action de l’aviation civile en cas de pic de pollution	52
EXAMEN EN COMMISSION	53
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	57

INTRODUCTION

Le secteur des transports aériens, malgré une croissance mondiale vigoureuse depuis de nombreuses années, est confronté à de multiples enjeux, et subit de profondes mutations depuis ces dernières années. L'année 2016 reflète ces tentatives d'adaptation et de restructuration de toute une filière, symboles d'une période charnière pour les transports aériens. En atteste le conflit social persistant au sein d'Air France. Après la plus longue grève historique des pilotes en septembre 2014, les tensions ont atteint un point critique en septembre 2015 et les arrêts de travail de plusieurs catégories de personnel se sont poursuivis en 2016. Enfin, les graves attaques terroristes dont notre pays a été victime depuis l'an dernier n'ont pas favorisé l'activité de nos entreprises.

Votre rapporteur pour avis est préoccupé par la politique menée par le Gouvernement dans le secteur. Comme chacun le sait, les transports aériens constituent un secteur à part entière de l'activité économique. Plus encore, il s'agit d'un support de l'activité économique de notre pays, permettant de relier les personnes et les régions, d'un élément permettant de maintenir le rayonnement de la France dans le monde. Est-il nécessaire de rappeler la candidature de la France à l'organisation des Jeux olympiques de 2024 ainsi qu'à l'Exposition universelle de 2025 ? **Puisque, de l'avis de la plupart des observateurs, le trafic aérien est amené à continuer à croître au cours des prochaines années, votre rapporteur est convaincu que la France, ses aéroports, ses compagnies et ses industries, ont un rôle majeur à jouer dans ce développement.**

Notre pays, qui a réussi à obtenir un accord majeur le 15 décembre 2015 lors de la COP21 qu'il a organisée, entend faire preuve d'exemplarité environnementale, notamment en promouvant le principe d'une société décarbonnée. Le secteur de l'aviation ne doit pas rester à l'écart de cette mobilisation. Il doit, au contraire, contribuer à la réalisation des objectifs environnementaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

De nombreux changements organisationnels et structurels ont bouleversé le secteur aérien. La concurrence s'est très largement développée et mondialisée au détriment de certaines compagnies dont on connaît aujourd'hui les difficultés financières. La réglementation évolue continuellement, qu'il s'agisse de nouvelles normes en matière de sécurité, de sûreté, ou encore en matière environnementale. Les incitations fiscales pèsent dorénavant de plus en plus dans les décisions stratégiques des entreprises. Par ailleurs, les besoins de financement, à la fois pour les gestionnaires d'aéroports, mais également pour les compagnies aériennes, sont considérables et tout retard dans la politique d'investissement et de recherche se traduit par une perte de compétitivité.

C'est pourquoi sans une réaction forte et une politique volontariste de la part du Gouvernement, il est à craindre que les problématiques que rencontrent les acteurs du secteur vont continuer à se poser avec encore plus d'acuité.

Ainsi, et selon votre rapporteur, il appartient au Gouvernement dans un secteur où les acteurs ne disposent que d'une faible marge de manœuvre, de prendre les dispositions favorables à l'achèvement des mutations intervenues, à savoir maintenir une concurrence loyale et équitable entre les différents acteurs, réduire l'impact environnemental des activités aériennes et, enfin, rétablir une répartition équilibrée des valeurs entre les gestionnaires d'aéroports et les compagnies aériennes.

Votre rapporteur déplore l'inadéquation de la réponse du Gouvernement aux fragilités du pavillon français. Plus précisément, il renouvelle ses critiques à l'égard de la gestion de la taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires (TNSA). Par ses arbitrages, le Gouvernement porte un coup au processus d'insonorisation des riverains pourtant victimes de toutes sortes de nuisances. **Votre rapporteur estime, en effet, qu'il serait indispensable de supprimer le plafond de cette taxe afin de permettre un meilleur traitement des demandes d'insonorisation des riverains.**

Cependant, votre rapporteur, conscient des difficultés budgétaires, invite la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire à émettre un avis favorable sur le budget consacré aux transports aériens dans le projet de loi de finances pour 2017. Néanmoins, comme l'an dernier, cet avis favorable s'accompagne d'une réserve. Une réflexion assortie de propositions concrètes sur le financement de la TNSA doit impérativement être relancée.

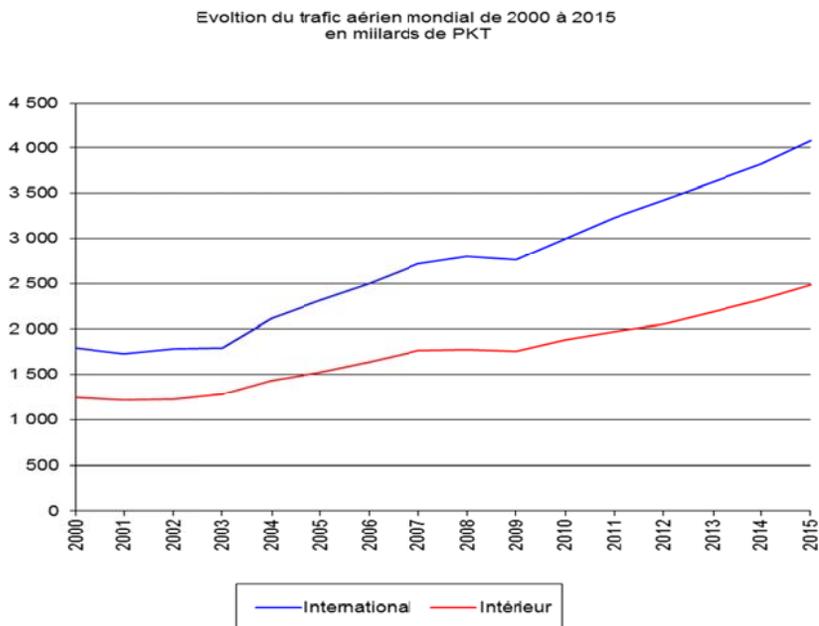
I. L'ÉVOLUTION DE LA CONJONCTURE DU TRANSPORT AÉRIEN

A. LA CROISSANCE DU TRAFIC SE POURSUIT AU NIVEAU MONDIAL

1. Le trafic passager continue de connaître une forte expansion

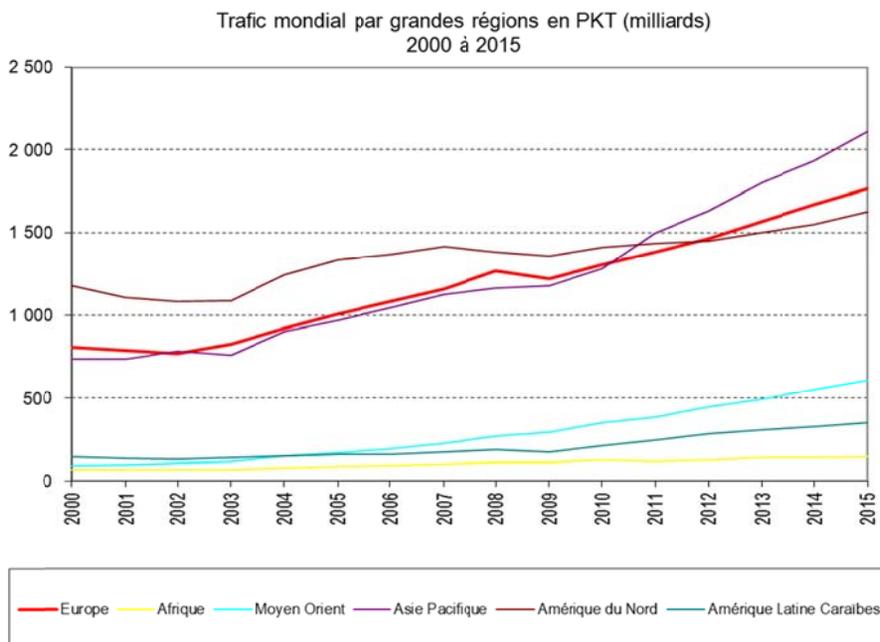
En 2015, selon les données de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI), le trafic aérien de passagers a atteint 3,5 milliards de passagers, soit 6,4 % de plus que l'année précédente. En passagers kilomètres transportés (PKT), le trafic a atteint 6 562 milliards en 2015 contre 3 038 milliards en 2000, soit plus du double en 15 ans. Le taux de croissance annuel moyen sur la période 2000-2015 est de 5,3 %. Le trafic international a progressé de 6,7 % en 2015 et les différents trafics intérieurs de 6,9 %.

En réalité, cette moyenne recouvre des évolutions très différentes selon les périodes, comme le montre le graphique ci-après. La période 2001-2003 a été marquée par une crise liée aux attentats du 11 septembre 2001, à la guerre en Irak et à l'épidémie de SRAS. Le trafic a ensuite connu une forte expansion jusqu'à la crise financière et bancaire de 2008. L'année 2009 a connu une baisse mais le trafic mondial est reparti à la hausse dès 2010.



Source : Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer – Données OACI

Le trafic international de passagers sur les services réguliers, exprimé en PKT, a augmenté de 6,7 % en 2015, contre 6 % en 2014. En Europe, le trafic a augmenté de 5,5 % et notre continent a représenté la part la plus importante des vols internationaux (37 %), devant la région Asie-Pacifique (28 %) et le Moyen-Orient (14 %). C'est cependant au Moyen-Orient que la croissance a été la plus importante en 2015 (+ 12,1 %), ce qui confirme et illustre la montée en puissance des compagnies du Golfe observée ces dernières années sur la scène internationale.



Source : Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer – Données OACI

Au vu des données, tant de l'OACI que de l'Association du transport aérien international (IATA), l'impression prévalait au début de l'année 2016 que le transport aérien de passagers continuait de manifester des signes de robustesse malgré la dureté de la crise économique et les événements géopolitiques, tels que les attentats en Europe.

2. Un ralentissement de la croissance du trafic de marchandises

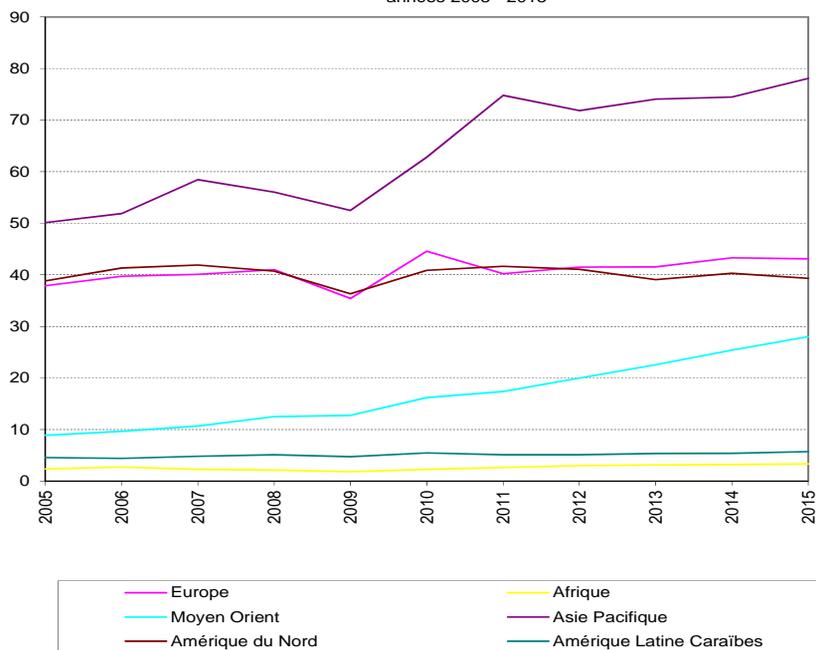
En 2015, le trafic de fret aérien (intérieur et international), exprimé en tonnes-kilomètres transportées (TKT), a atteint 198 milliards de TKT au niveau mondial. Depuis 2005, le taux de croissance annuel moyen est de 2,5 %. En dix ans le fret a augmenté de 28 % en TKT. En 2015, l'augmentation a été de 2,2 %, soit moins de la moitié du taux de croissance enregistré en 2014 (4,9 %), un résultat qui traduit le ralentissement de l'économie mondiale.

Le segment international du trafic de fret (qui représente près de 87 % du total du fret aérien) a progressé d'environ 2,9 % en 2015. Le taux de remplissage du fret international régulier a progressé 3 points pour s'établir à 47 % en 2015. En effet, de nombreux transporteurs aériens ont amélioré l'utilisation de leur capacité de fret en augmentant les volumes de fret transportés à bord d'aéronefs de passagers au lieu de faire appel à des avions cargo.

La zone Asie-Pacifique représente toujours le principal marché du trafic fret aérien avec 39,5 % des TKT mondiaux. L'Europe conserve la deuxième position avec 21,8 %, suivie de près par l'Amérique du Nord (19,9 %). Les compagnies du Moyen Orient ont transporté 14,2 % du trafic fret mondial en 2015, avec une très forte progression depuis 10 ans : leur taux de croissance annuel moyen s'élève à 12,2 %, grâce notamment à la très importante capacité en soute de leur flotte d'avions de passagers complétée par des avions cargos.

Le fret aérien est une activité très sensible aux cycles économiques. Au cours de ces dernières années, la concurrence du transport maritime est devenue beaucoup plus prégnante. En France, le fret aérien bénéficie du hub de CDG mais la dégradation de la rentabilité des avions de fret d'Air France a conduit à une forte réduction de la flotte. En outre, les pays du Benelux ont réussi à promouvoir une image d'attractivité qui a détourné vers eux, au détriment de la France, une partie du trafic intercontinental à destination de l'Europe.

Evolution du fret mondial par grandes régions
(TKT fret en milliards)
années 2005 - 2015



B. EN EUROPE, LA HAUSSE MODÉRÉE D'UN MARCHÉ MATURE

1. Une évolution très variable selon les pays

Avec 1 765 milliards de PKT et 927 millions de passagers en 2015, l'Europe (au sens de l'OACI, c'est-à-dire incluant la totalité de la Russie, la Turquie et le Kazakhstan) représente 27 % du trafic mondial. Elle arrive au deuxième rang mondial derrière l'Asie (32 %), mais devant l'Amérique du nord.

La part du trafic international est largement prépondérante : les trois quarts en nombre de passagers, environ 80 % en PKT.

En 2015, Eurocontrol a enregistré une augmentation des mouvements de 1,6 % pour l'Europe (survols compris) et de 1,5 % pour la France. Les chutes de trafics se situent en Norvège (- 2,5 %) et dans les zones de conflits proches de la Russie (Ukraine - 33 %). En revanche, la Turquie (+ 6,8 %), l'Espagne (+ 3,3 %) et le Royaume-Uni (+ 2,4 %) connaissent les croissances les plus fortes.

Les membres de l'AEA, qui regroupe les 24 principales compagnies aériennes européennes, ont ainsi transporté 310 millions de passagers en 2015, soit une croissance de 3,9 %.

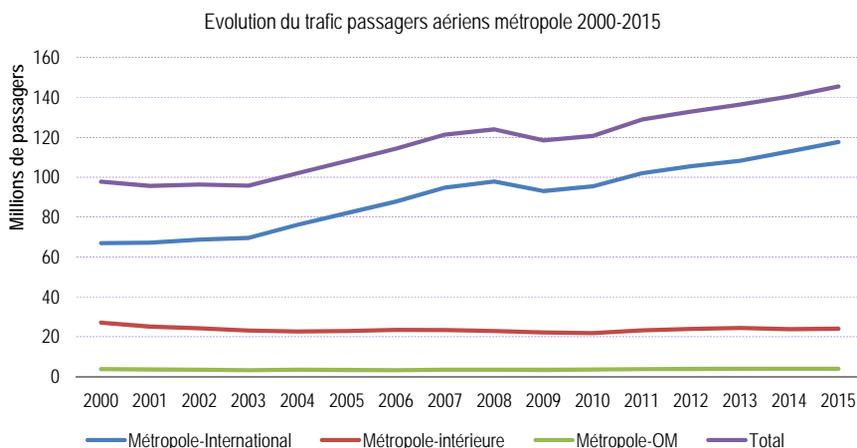
En 2015, le trafic de fret aérien (intérieur et international) a atteint 43 milliards de TKT en Europe. En dix ans le fret a augmenté de 14 % en TKT, soit un taux de croissance annuel moyen de 1,3 % inférieur de moitié au taux de croissance annuel observé à l'échelle mondiale.

2. Le marché français est resté dynamique en dépit des attentats

En métropole, le trafic aérien a connu une croissance annuelle moyenne de 2,7 % entre 2000 et 2015. Cette croissance est uniquement due au trafic international, le trafic intérieur ayant baissé depuis son apogée survenu en 2000 (26,9 millions de passagers) jusqu'à son niveau le plus faible enregistré en 2010 (21,7 millions), en raison principalement du développement des lignes de trains à grande vitesse.

Le trafic intérieur, qui avait augmenté en 2012 grâce au développement des lignes transversales, était de nouveau reparti à la baisse en 2014 (- 2,3 %), en raison principalement de la longue grève qu'avait connu Air France en septembre 2014.

L'effet « rattrapage » de cette grève est mis en avant par la DGAC pour expliquer la légère reprise de 0,9 % des lignes intérieures (radiales et transversales) observée en 2015.



Source : Ministère de l'Environnement de l'Énergie et de la Mer / DGAC

Entre 2000 et 2015, la part des liaisons intérieures radiales est passée de 21,7 % à 11,2 % du trafic total de la métropole. Celle des liaisons transversales est passée de 6 % à 5,3 % et celle des lignes vers l'Union européenne de 37,6 % à 46,4 %, tirées par le développement des compagnies à bas coûts.

TRAFIC DE LA MÉTROPOLE EN 2015

Millions de passagers	2015	2015 / 2014
Intérieur Métropole	24,0	+ 0,9 %
Métropole - outremer	3,8	+ 0,1 %
International	117,7	+ 4,2 %
dont UE	67,5	+ 5,9 %
Total métropole	145,5	+ 3,6 %

Source : Ministère de l'Environnement de l'Énergie et de la Mer / DGAC

Le trafic aérien français (métropole + outre-mer) s'est élevé à 145,5 millions de passagers en 2015, soit une hausse de 3,6 % par rapport à 2014.

Cette hausse du trafic est due à la légère reprise de l'activité économique en France (croissance du PIB de + 1,1 % en 2015) et à la baisse (modérée) des prix du transport aérien (- 0,6 %), résultant des effets conjugués de la hausse de l'emport moyen et de la baisse du prix du pétrole, dans un environnement fortement concurrentiel. Elle s'explique également par le dynamisme des compagnies à bas-coûts, dont la part de marché en nombre de passagers a augmenté en 2015 de 1,7 % pour atteindre 28,6 %, avec la hausse étant encore plus élevée sur le réseau international.

Toutefois, cette progression s'est faite dans des conditions géopolitiques défavorables marquées par la guerre en Syrie et en Ukraine, ainsi que par les

attentats perpétrés au sein de l'Union européenne (France, Danemark, Belgique), en Turquie et en Tunisie. Les attentats du 13 novembre à Paris ont entraîné une baisse du trafic aérien en France estimée à environ un million de passagers sur les deux derniers mois de l'année 2015, soit 0,7 % du trafic de 2015.

Sur l'ensemble des flux passagers au départ et à l'arrivée de la métropole, la part du pavillon français en termes de nombre de passagers, qui s'élève à 43,1 %, a légèrement diminué en 2015 (- 0,5 point par rapport à 2014) : si elle est restée stable sur les liaisons internationales, elle a diminué sur le marché intérieur.

La part du pavillon français en passagers kilomètres transportés (PKT) s'élève à 52,5 % en 2015, en légère baisse par rapport à 2014 (- 0,3 point).

L'activité des compagnies à bas coûts est toujours dynamique avec notamment + 2,8 points de parts de marché sur les relations entre la France métropolitaine et l'Union européenne. En nombre de PKT, la hausse de la part de marché des compagnies à bas-coûts est moins forte (+ 0,6 point) en 2015.

C. LA SITUATION EN 2016 ET LES PERSPECTIVES 2017

1. Bien que perturbé, le trafic continue globalement à augmenter

Au niveau mondial, l'activité est demeurée soutenue au 1^{er} semestre 2016, selon les données IATA publiées en août. Le trafic total de passagers exprimé en PKT a progressé de 5,2 %, dont + 5 % en trafic international et + 5,7 % pour les vols intérieurs.

Trois zones ont fortement progressé : l'Amérique latine (+ 8,8 %), l'Asie-Pacifique (+ 8,2 %) et le Moyen Orient (+ 7,5 %). L'Amérique du Nord enregistre une hausse confortable, bien qu'en-deçà de la tendance moyenne mondiale, avec + 4 %, tandis que l'Afrique enregistre une augmentation encourageante de 4,7 %. L'Europe connaît la plus faible croissance (+ 2,1 %), ce qui reflète l'impact négatif des récentes attaques terroristes, dont la nature répétitive pourrait avoir, au-delà des chocs ponctuels, des conséquences plus durables.

Pour la France, la progression du trafic au premier trimestre 2016 par rapport au premier trimestre 2015 a été de 2,7 %. En revanche, la croissance a marqué le pas en juin (+ 0,6 %) en raison de quatre journées de grève interprofessionnelle (les 2, 14, 23 et 28) et du mouvement de grève des pilotes d'Air France (du 11 au 14). L'effet « grève » sur la croissance est évalué à 2,1 points pour le mois de juin.

Sur le plan national, le trafic radial a progressé de 1,3 % et le trafic transversal de 6,6 %. Sur les six premiers mois de 2016, l'international n'a connu qu'une faible croissance de 2,6 %. Toutefois, on a noté une croissance notable des liaisons avec les pays de l'Union européenne (+ 5,4 %) tirée par l'Espagne (9,1 %) et le Royaume-Uni (5,9 %).

Au cours du premier semestre 2016. Les volumes de fret aérien, mesurés en tonnes-kilomètres, ont connu une croissance cumulative de 4,3 % contre 3,5 % pour la même période de l'année 2015.

Les résultats varient entre les régions mais seule l'Amérique Latine enregistre une baisse notable (- 9,8 %) en glissement annuel. Les transporteurs d'Afrique stagnent (0,4 %). L'Amérique du Nord, l'Asie Pacifique, l'Europe, et le Moyen-Orient font état de hausses en glissement annuel (4,3 %, 3,5 %, 5,1 % et 8 % respectivement). Pour la France, ADP a annoncé une hausse de 2,9 % de son trafic fret et poste au premier semestre 2016.

2. Des perspectives très encourageantes

Selon les dernières prévisions IATA de juin 2016, le trafic aérien mondial devrait croître de 6,2 % en 2016. Les prévisions par grandes zones géographiques sont les suivantes : + 11,2 % au Moyen-Orient, + 8,5 % en Asie-Pacifique + 4,9 % en Europe, + 4,5 % en Afrique, + 4,2 % en Amérique latine et de + 4 % en Amérique du Nord. Dans ses dernières analyses d'août 2016, IATA indique toutefois que la demande dans l'industrie du voyage risquait d'augmenter à un rythme plus lent compte tenu du contexte économique fragile et incertain, des bouleversements politiques et des attaques terroristes.

Au niveau européen, Eurocontrol prévoit pour 2016 une hausse des mouvements de 2,4 % pour l'Europe et de 2,2 % pour la France (survols compris). Cette faible hausse du nombre de mouvements d'avions n'est pas incompatible avec une augmentation plus importante du trafic de passagers puisque, depuis quelques années, les compagnies ont tendance à réduire ou limiter le nombre de vols proposés mais à augmenter la taille de leurs avions et à améliorer les taux de remplissage.

Toujours selon Eurocontrol l'évolution du nombre de mouvements en 2017 devrait être comparable à celle de 2016. Les croissances les plus fortes seront à l'ouest de la zone (+ 6,7 % en Espagne et + 5,9 % au Portugal). Pour 2018 et 2019, Eurocontrol prévoit, pour l'ensemble des pays membres, un taux annuel moyen de croissance des mouvements de 2,3 %.

L'IATA prévoit que la hausse du trafic aérien mondial de fret en service régulier (en TKT) ne devrait pas dépasser les 2,1 % en 2016.

Enfin, pour la France métropolitaine, les prévisions réalisées au printemps 2016 (donc sans prendre en compte les derniers événements terroristes ni le Brexit dont les effets restent à ce stade difficiles à estimer), la DGAC prévoyait une croissance du trafic de passagers de l'ordre de 3,7 % en 2016 et une augmentation de 2,2 % du nombre de mouvements d'avions.

II. LES ORIENTATIONS DU PROJET DE BUDGET ANNEXE POUR 2017

L'article 18 de la loi organique relative aux finances prévoit que des budgets annexes peuvent retracer des opérations financières des services de l'État que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de redevance.

Cet article prévoit également que les budgets annexes sont présentés en deux sections : la section d'exploitation (opérations courantes) et la section des opérations en capital (investissements). Le montant des dépenses d'exploitation étant supérieur à celui des recettes, le budget annexe du contrôle et de l'exploitation aériens (BACEA) connaît depuis 2008 des déficits d'exploitation.

A. UN BUDGET QUI REPOSE ESSENTIELLEMENT SUR DES TAXES ET DES REDEVANCES

La mission « Contrôle et Exploitation aériens » retrace dans le cadre d'un budget annexe les activités de production de prestation de services de la DGAC. Comme tous les budgets annexes, le BACEA est présenté à l'équilibre ; ses dépenses sont financées principalement par les recettes tirées de l'activité des services et, le cas échéant, par le recours à l'emprunt.

Les recettes sont constituées des redevances de navigation aérienne rémunérant les prestations de l'opérateur de navigation aérienne, des redevances de surveillance et de certification, de la quotité de la taxe de l'aviation civile qui lui est affectée, du produit des emprunts et de recettes diverses.

1. Les redevances de navigation aérienne

La DGAC perçoit, pour les services de navigation aérienne fournis par la DNSA, quatre redevances correspondant à des services distincts. Compte tenu des prévisions de trafic actualisées, les recettes de navigation aérienne pour 2017 sont estimées à 1 611,5 millions d'euros dont :

- 1 309,9 millions d'euros pour la redevance de route (RR) ;
- 232,4 millions d'euros pour la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne métropole (RSTCA-M) ;
- 41 millions d'euros pour la redevance océanique (ROC) ;
- 28 millions d'euros pour la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne outre-mer (RSTCA-OM).

2. Les redevances de surveillance et de certification

Les activités de surveillance et de certification dans les domaines de la sûreté et de la sécurité sont regroupées au sein du programme 614 « Transports aériens, surveillance et certification » (cf. infra).

Ces prestations correspondent à la surveillance des acteurs de l'aviation civile, à la délivrance d'agrément et d'autorisations, de licences ou de certificats nécessaires aux opérateurs. Elles concernent les constructeurs, les ateliers d'entretien, les compagnies aériennes et les exploitants, les aéroports, les personnels (pilotes, contrôleurs, mécaniciens), les organismes de sûreté et les opérateurs de navigation aérienne.

Ces activités sont financées à partir de redevances pour services rendus créées par l'article 120 de la loi de finances rectificative pour 2004 codifié en article L 611-5 du code de l'aviation civile.

Les prévisions de recettes pour 2017 sont estimées à 28,2 millions d'euros, en légère baisse par rapport à 2016 (28,5 millions d'euros).

3. La taxe de l'aviation civile

La taxe d'aviation civile (TAC) est exigible à chaque entreprise de transport aérien public pour chaque vol commercial. Elle est assise sur le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarqués en France, quelles que soient les conditions tarifaires accordées par le transporteur. Depuis 2013, les tarifs des différentes catégories tarifaires de la TAC (vols internationaux, vols nationaux ou dans l'espace communautaire européen, fret) sont revalorisés chaque année, 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.

En 2014, le régime de la TAC a été modifié à la suite du rapport sur la compétitivité du transport aérien, du député Bruno Le Roux. C'est ainsi que les passagers en correspondance ont été exonérés de cette taxe. Parallèlement, lors de la discussion du PLF pour 2016, la quotité de TAC affectée au BACEA a été portée à 93,67 % à compter du 1^{er} janvier 2016.

Mais quelques jours plus tard, une nouvelle révision du régime de la TAC a eu lieu lors du vote du projet de loi de finances rectificative pour 2015. La quotité de TAC revenant au budget général de l'État a été complètement supprimée. Ainsi, depuis le début de l'actuel exercice, 100 % du produit de cette taxe est affecté au BACEA. En 2017, cette taxe devrait rapporter environ 410 millions d'euros.

4. Un tarissement des recettes immobilières et des autres recettes

Conformément à l'article 61 de la loi de finances pour 2011, les « *produits de cession de biens immeubles de l'État et des droits à caractère immobilier* »

attachés aux immeubles de l'État occupés par la direction générale de l'aviation civile (...) sont affectés au désendettement du budget annexe Contrôle et exploitation aériens ».

Depuis 2012, le montant des recettes issues des cessions immobilières est estimé à 30 millions d'euros environ. Les cessions correspondent, pour 80 % en nombre et pour un peu moins de 50 % en valeur, à des ventes de logements. Cela répond à la demande de la Cour des comptes de réduire le parc de logements domaniaux de la DGAC. Une action volontariste et organisée a été menée dans ce sens. Elle atteint l'objectif de rapprocher le parc domanial au plus près des droits à logements NAS (Nécessité absolue de services) et COP-A (Convention d'occupation précaire avec astreintes).

Sur la période, le reste des cessions a porté, de manière plus ponctuelle mais pour des montants parfois élevés, sur des terrains nus ou des locaux d'activités. La cession de terrains et hangars à Bonneuil-sur-Marne, vendus pour plus de 7 millions d'euros en 2013-2014 a été la plus élevée de la période.

D'autres cessions de logements restent à réaliser, notamment outre-mer, en région parisienne ou dans l'Ouest du pays, mais dans une proportion moindre que par le passé en raison du tarissement progressif de cette ressource. En outre, l'incertitude quant à la date de la vente de certains de ces biens immobiliers rend difficile l'établissement de prévisions précises pour l'exercice 2017.

Les autres recettes de la DGAC couvrent les recettes de la section des opérations courantes dont le montant 2017 est estimé à 10,8 millions d'euros. Parmi ces recettes, on trouve principalement les ventes de produits fabriqués et de marchandises, les prestations de services ou les frais d'assiette et de recouvrement sur les taxes perçues pour le compte de tiers.

B. LA SITUATION FINANCIÈRE DU BACEA CONTINUE À S'AMÉLIORER

En 2017, la DGAC continuera de participer à l'effort national de réduction du déficit public en poursuivant la trajectoire de désendettement du BACEA initiée en 2015.

La Cour des comptes a souligné à de nombreuses reprises que le BACEA était en situation de déséquilibre structurel. Elle préconisait des efforts accrus de contrôle des dépenses d'exploitation. La section d'exploitation du budget annexe présentait en effet un solde négatif de 30,1 millions d'euros en 2012. L'année 2013 avait marqué, pour la première fois, en exécution, une amélioration du résultat avec un excédent. Cette tendance à l'assainissement s'est confirmée en 2014 et 2015 avec un résultat budgétaire à nouveau excédentaire bien qu'en retrait par rapport aux prévisions des lois de finances initiales.

En 2017, le solde prudentiel devrait s'élever à 147,4 millions d'euros.

1. Une diminution continue des dépenses de fonctionnement

Outre l'évolution dynamique du niveau de recettes, les dépenses de fonctionnement s'inscrivent en baisse depuis trois ans. Afin de poursuivre cet effort, le projet de loi de finances pour 2017 prévoit une réduction de 2 % des dépenses de fonctionnement (- 3,1 % en incluant la baisse des charges financières), soit 7,2 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2016. Le tableau ci-dessous témoigne de l'effort effectué par le BACEA.

ÉVOLUTION DES PRINCIPAUX POSTES DE DÉPENSES DU BACEA

(en millions d'euros)

Dépenses (M€)	Titre	LFI 2016	PLF 2017	écart 2017 / 2016	évol. %
Dépenses d'exploitation (T3)	T3	152,6	149,5	- 3,1	- 2%
Subventions diverses (T6)	T6	4,1	3,9	- 0,2	- 5%
<i>Sous total charges de fonctionnement</i>		156,7	153,4	- 3,3	- 2%
Organismes extérieurs (OE)	T3	221	219	- 2,0	- 1%
Subvention opérateur ENAC	T3	94,9	93	- 1,9	- 2%
<i>Sous total OE et ENAC</i>		315,9	312	- 3,9	- 1%
<i>Total général</i>		472,6	465,4	- 7,2	- 2 %

Source : ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie – DGAC.

2. Une forte baisse des charges financières

La dotation nécessaire pour honorer les charges financières d'emprunt est fixée à 19,7 millions d'euros dans le PLF 2017. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2016 (28,2 millions d'euros), le montant des charges financières baissera de 8,5 millions d'euros, ce qui représente une diminution de 30 %.

Cette baisse résulte de la continuité d'une période de faibles taux d'intérêts sur le marché obligataire et d'un mécanisme de restructuration de la dette mis en place par la DGAC, consistant à rembourser de manière anticipée les emprunts anciens contractés à des taux élevés pour réemprunter à un taux moindre.

3. La poursuite de la trajectoire de désendettement du BACEA

L'emprunt qui sera souscrit par le biais de contrats auprès de l'Agence France Trésor (AFT) en 2017 représentera 102,6 millions d'euros contre 112,6 millions d'euros prévus en LFI 2016, ce qui représentera une diminution de 10 millions d'euros (- 9 %).

Depuis la LFI 2015, une part croissante des investissements est autofinancée du fait de la progression dynamique des recettes d'exploitation mais aussi des efforts de maîtrise des dépenses consentis par la DGAC. Ainsi, le besoin

de recourir à l'emprunt baissera à nouveau en PLF 2017. Depuis la LFI 2016, en particulier, la part des investissements autofinancés est supérieure à 50 %.

Bien que la baisse du niveau de l'emprunt contribue à l'objectif prioritaire de la DGAC qu'est la poursuite de la trajectoire de désendettement, le recours à cet outil reste toutefois nécessaire pour assurer le financement de certains investissements, en complément de l'autofinancement dégagé par le budget annexe.

Les tableaux ci-après indiquent les principales données d'évolution de la politique d'emprunt entre 2016 et 2017 :

ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE D'EMPRUNT DU BACEA

(en millions d'euros)

	LFI 2016	PLF 2017	écart	%
Emprunt	112,61	102,60	- 10,01	- 8,9 %
Charges financières	28,22	19,67	- 8,55	- 30,3 %
Amortissement financier	219,65	217,07	- 2,57	- 1,2 %

ÉVOLUTION DE L'ENDETTEMENT DU BACEA

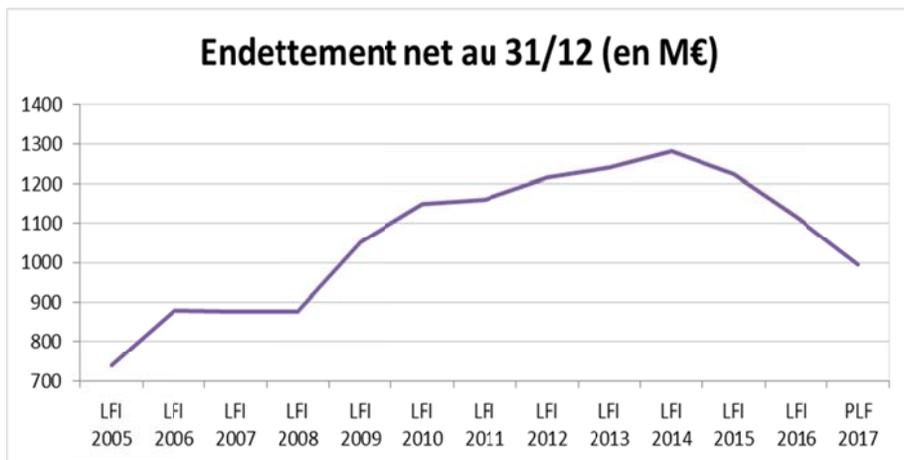
(en millions d'euros)

	LFI 2016	PLF 2017
Évolution en-cours de dette (montant)	- 107,0	- 114,5
Évolution en-cours de dette (%)	- 8,8 %	- 10,3 %
Dette au 31 décembre de l'exercice	1 118,20	993,73
dette au 31 décembre de chaque année / recettes d'exploitation annuelle	55,8 %	48,8 %

Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit une diminution de 114,5 millions d'euros de la dette du BACEA. L'encours de dette du budget annexe s'élèvera ainsi au 31 décembre 2017 à 993,8 millions d'euros contre 1 108,2 millions d'euros un an plus tôt, ce qui représente une diminution d'environ 10 %.

L'évolution à la baisse de l'emprunt et – par corollaire – celle de l'amortissement financier et des charges financières se traduiront en 2017 par une baisse de 7 points du taux d'endettement rapporté aux recettes d'exploitation annuelles. Ce taux sera réduit à 48,8 %, contre 55,8 % en 2016.

Entre la loi de finances initiale pour 2014, qui a commencé le désendettement du BACEA, et le PLF 2017, l'encours de dette a diminué de 287,7 millions d'euros, soit une baisse de 22,5 % en trois ans. L'encours de dette est ainsi ramené à un niveau similaire à celui d'avant la crise du transport aérien de 2009, comme l'illustre le graphique ci-dessous.



Votre rapporteur salue la prise de conscience de l'impasse dans laquelle se trouvait le BACEA et la volonté confirmée de réduire de manière durable son endettement.

C. LES PRIORITÉS DÉFINIES PAR PROGRAMME

Trois programmes relèvent de la mission BACEA : le programme 612 « *Navigation aérienne* », le programme 613 « *Soutien aux prestations de l'aviation civile* » et le programme 614 « *Transports aériens, surveillance et certification* ». Le BACEA a pour ambition de garantir, dans un cadre unifié et soucieux de la priorité donnée au développement durable, la sécurité et la sûreté du transport aérien.

Le projet de loi de finances pour 2017 poursuit évidemment l'objectif général du Gouvernement de réduire la dépense publique et de contenir l'endettement. Dans ce contexte budgétaire contraint, les transports aériens se voient assigner un objectif de performance économique accrue et de protection de l'environnement.

1. Le programme 612 « Navigation aérienne »

Le programme « *Navigation aérienne* » regroupe les activités du service à compétence nationale Direction des services de la navigation aérienne (DSNA) qui est chargé de fournir les services de circulation aérienne, de communication, de navigation et de surveillance ainsi que les services d'information aéronautique aux aéronefs évoluant en circulation aérienne dans l'espace aérien dont la gestion a été confiée à la France.

La DSNA, premier opérateur européen dans son activité, assure des services de navigation aérienne et d'approche de près de 90 aéroports contrôlés en métropole et outre-mer. La DSNA contrôle environ 3 millions de vols par an avec

plus de 10 000 vols par jours en période de pointe. Elle doit non seulement maintenir en condition opérationnelle ses systèmes actuels et moderniser ses infrastructures mais également investir pour assurer la convergence technique au standard européen requis pour le FABEC (bloc d'espace fonctionnel d'Europe centrale) comme pour SESAR (*cf. infra*). Ce programme sera doté en 2017 de 528,4 millions d'euros partagés entre deux actions :

– l'action « *Soutien et prestations externes de la navigation aérienne* » regroupe les dépenses de fonctionnement support, des subventions à des organismes extérieurs ainsi que les dépenses d'investissement supports.

– l'action « *Exploitation et innovation de la navigation aérienne* » qui regroupe, en fonctionnement, le maintien en conditions opérationnelles (MCO) des systèmes et, en investissement, les grands programmes de la navigation aérienne.

Les grandes orientations du projet de budget de la DNSA sont en grande partie déterminées par la mise en œuvre du *Ciel unique européen*, notamment de son volet technologique SESAR et du bloc d'espace fonctionnel Europe Centrale, le FABEC. L'objectif est de faire face à la croissance du trafic aérien en renforçant la sécurité et la ponctualité, en réduisant l'impact environnemental (l'optimisation des trajectoires générant des gains de consommation de carburants) et en réduisant les coûts unitaires et donc les tarifs des services rendus aux compagnies aériennes.

La DNSA doit donc non seulement maintenir en conditions opérationnelles ses systèmes et ses infrastructures mais également les moderniser et les conformer aux standards européens avant 2020 requis pour le FABEC et SESAR.

Dans ce contexte, la DNSA a prévu la montée en puissance de plusieurs programmes majeurs d'investissement contraints par des exigences européennes :

– le renouvellement du système informatique de gestion du trafic aérien des centres de contrôle en route et des grandes approches (« *4flight* »). Il s'agit d'adapter la gestion du trafic aérien des centres de contrôle en route et des deux grandes approches de la région parisienne d'ici 2020 ;

– 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,

– la préparation des développements SESAR (Single European Sky ATM Research), qui constitue le volet technologique du Ciel unique européen et qui est entré dans sa phase de déploiement (2015-2025).

Au-delà de ces programmes, la DNSA poursuit également les investissements en cours qui permettent de respecter les échéances réglementaires européennes (implementing rules, Voice communication System, Data Link...).

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

Le programme 613 supporte, au bénéfice des deux programmes opérationnels de la mission, le financement de la gestion mutualisée de différentes prestations, notamment dans les domaines des ressources humaines, des affaires financières, de la politique immobilière et des systèmes d'information. L'objectif est d'optimiser le coût de ces fonctions. Le programme 613 comprend également la subvention pour charges de service public versée par la DGAC à l'école nationale de l'aviation civile (ENAC), établissement public qui lui est rattaché.

L'année 2017 verra la poursuite de la mise en œuvre du dixième protocole social 2016-2019, signé le 19 juillet 2016 avec les partenaires sociaux. Cet accord réaffirme l'unité de la DGAC dans la fonction publique d'État et fixe les axes majeurs de réforme, de modernisation et de performance des services de la DGAC.

Ce programme est le plus conséquent du budget annexe puisqu'il s'élèvera, en 2017, à 1 563 millions d'euros. Avec 1 195 millions d'euros, ce sont les rémunérations et charges sociales de l'ensemble du BACEA, regroupées dans ce programme, qui représentent la majeure partie (76,4 %) des dépenses.

- L'ENAC poursuit, année après année, une démarche de maîtrise de ses dépenses, avec une subvention qui diminue de 2 % chaque année. La subvention pour charge de service public portée par ce programme s'élèvera en 2017 à 91,2 millions d'euros contre 93,1 millions en 2016 et 95 millions en 2015. Pourtant, les effectifs de l'École ne diminueront pas : aux 812 ETPT autorisés (autant qu'en 2016) s'ajouteront 75 emplois hors plafond (+ 10) rémunérés sur les fonds propres de l'opérateur.

Pour la réalisation de ses missions l'école bénéficie de deux sources de financement :

- une subvention versée par la direction générale de l'aviation civile pour couvrir une partie des dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'école d'une part et pour financer la rémunération des personnels permanents qu'elle affecte à l'école dans le cadre du plafond d'emplois de l'opérateur d'autre part. Cette subvention s'élèvera à 93 millions d'euros en 2017 : 91,2 millions d'euros issus du programme 613 ainsi que nous l'avons vu, mais aussi 1,3 million d'euros en provenance du programme 612 et 0,5 million en provenance du programme 614 ;

- des ressources propres provenant des prestations qu'elle réalise au profit de clientèles nationales et étrangères du secteur aéronautique. Il s'agit principalement de ressources relatives à des prestations de formations ou d'expertises, des droits de scolarité, des frais d'inscriptions aux différents concours qu'elle organise ainsi que des recettes locatives liées à l'hébergement de ses élèves sur les campus de l'École.

Les charges de personnel (78,4 millions d'euros) constituent la première dépense de l'ENAC, devant les dépenses de fonctionnement (11,1 millions d'euros) et les dépenses d'investissement (3,5 millions d'euros).

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

Ce programme a pour objet de mettre en œuvre la politique de sécurité, de sûreté et de développement durable, de vérifier la conformité de l'ensemble des acteurs du secteur aux règlements qui leur sont applicables et de veiller à ce que le développement du transport aérien se déroule dans un cadre économique équilibré.

Ce programme rassemble trois actions disparates et de poids inégaux : l'action « *Développement durable et régulation* » vise à réduire les nuisances sonores et les émissions gazeuses ; l'action « *Surveillance et certification* », intervient en matière de sécurité tandis que l'action « *Enquêtes de sécurité aérienne* », qui abrite le Bureau d'enquêtes et d'analyses (BEA), exerce une mission d'analyse des accidents et incidents graves.

L'action « *Développement durable et régulation* » enregistrera, en 2017, un tassement de son budget à hauteur de 9,2 millions d'euros (9,5 millions en 2016). Cette évolution s'accompagne d'une légère baisse des dépenses de fonctionnement et d'intervention, traduisant les efforts de gestion réalisés par les services dans le cadre du respect des objectifs gouvernementaux de maîtrise de dépense.

L'action « *Surveillance et certification* » regroupe les dépenses de fonctionnement (hors action sociale) et les dépenses d'investissement de l'ensemble des services de la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC) (dont Antilles-Guyane et Océan Indien) et des services d'outre-mer (Polynésie française et Nouvelle Calédonie) pour leurs activités liées à la surveillance et à la certification dans les domaines de la sécurité, de la sûreté et de l'environnement.

En 2017, la dotation initiale inscrite sur cette action est de 23,9 millions d'euros (- 0,9 % par rapport à 2016) répartis à raison de 19,6 millions d'euros pour les dépenses d'exploitation et de 4,3 millions d'euros pour les dépenses d'investissement.

Enfin, l'action « *Enquête de sécurité aérienne* » couvre le budget annuel du Bureau d'Enquêtes et d'Analyses pour la sécurité de l'aviation civile (BEA). Ce bureau est un service opérationnel à forte réactivité qui intervient en France et dans le monde dans des délais très courts. Les modalités de ses missions sont souvent réalisées dans l'urgence et la prévision de son budget affectée par les aléas des événements.

Son budget en 2017 s'élèvera à 2,85 millions d'euros. Il sera principalement consacré à l'entretien des équipements de laboratoire, à la

formation des enquêteurs dont le niveau de qualification doit rester élevé, à la sécurité des personnels ainsi qu'à la sécurité des systèmes d'échange de données.

D. UN COUP D'ARRÊT À LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS DU BACEA

1. L'évolution des effectifs entre 2007 et 2015

Sur la période 2007-2015, la DGAC a supprimé 1 136 emplois (dont 135 pour l'opérateur l'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 pour la sûreté aériennes.

Cet effort de productivité et de réduction des emplois se conjugue avec :

- le maintien d'un niveau élevé et performant de la sécurité et de la sûreté de l'aviation civile ;

- les objectifs de performance européens de la navigation aérienne fondés sur le maintien de la qualité du service à l'égard des compagnies aériennes ;

- l'accroissement des mouvements d'aéronefs prévus sur les dix prochaines années ;

- la mise en œuvre de nouvelles normes européennes qui conduisent au renforcement de l'activité de surveillance notamment des organismes de formation des pilotes ;

- la nécessaire modernisation de la DGAC pour lui permettre de continuer à jouer un rôle central dans le ciel européen.

Malgré ces contraintes, la DGAC a supprimé 100 emplois par an entre 2013 et 2016. À compter de 2017, cette administration devrait connaître une stabilisation de ses effectifs.

2. Les effectifs du BACEA ne diminueront plus jusqu'en 2019

Au 31 juillet 2016, les effectifs du BACEA s'élèvent à 10 542,8 ETPT, soit 183,2 emplois en dessous du plafond d'emplois fixé à 10 726 ETPT. Le plafond d'emplois est donc parfaitement respecté.

À cette date, 82 suppressions d'emplois ont été réalisées sur les 100 prévues par le schéma d'emplois. Cette situation est appelée à évoluer dans la mesure où des mouvements sont encore programmés d'ici la fin de l'année. Ainsi, tout porte à penser que le schéma d'emplois sera bien respecté pour aboutir, au 31 décembre, aux 100 suppressions d'emplois prévues.

La détermination du schéma d'emplois pour l'année 2017 s'inscrit dans le cadre des conférences budgétaires pour l'élaboration du PLF 2017 ainsi que dans

le cadre des négociations protocolaires avec les partenaires sociaux qui ont abouti à la signature d'un nouveau protocole couvrant la période 2016-2019. Ce protocole s'attache notamment à assurer une démarche de cohésion de l'ensemble de la DGAC et une trajectoire visant à renforcer sa productivité et sa performance dans un contexte de croissance de l'activité du transport aérien.

Dans ces conditions, la DGAC indique que, « *compte tenu des efforts conséquents fournis les années précédentes* », le schéma d'emplois 2017 et pour les années protocolaires suivantes ne prévoit aucune suppression d'emploi.

3. Les dépenses de personnel repartiront à la hausse en 2017

Pendant plusieurs années, on a constaté une relative stabilisation des dépenses de personnel que la DGAC explique notamment par un pilotage renforcé des emplois et de la masse salariale. Les dépenses de personnel affichent ainsi une exécution inférieure aux crédits ouverts et une progression en moyenne autour de 1 à 1,5 % comme indiqué dans le tableau ci-après :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX RÉMUNÉRATIONS

(en millions d'euros)

Titre 2	Exécution				Prévisions	
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total LFI (PAP)	1 104,7	1 137,1	1 138,8	1 144,8	1 142,3	1 183,2
Total exécution (RAP)	1 091,3	1 107,7	1 119,3	1 135,6	1 142,3	
progression %		+ 1,5%	+ 1,1%	+ 1,5%	+ 0,6%	+3,6 %

Source : DGAC

Pour l'année 2016, les crédits ouverts en LFI sont pour la première fois en baisse par rapport aux crédits ouverts lors de l'exercice précédent. Ils s'élèvent à 1 142,28 millions d'euros. Pour autant, cette année se caractérise notamment par :

- l'augmentation du point fonction publique de 0,6 % intervenue au 1er juillet 2016 qu'il convient de prendre en compte sans augmentation des crédits ouverts au titre de la LFI ;

- le protocole relatif à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (première année de la mise en œuvre du PPCR),

- les dernières mesures du protocole social 2013-2015 prévues et actualisées pour 2016 ;

– les premières mesures du nouveau protocole social 2016-2019, notamment la mise en œuvre des expérimentations de la nouvelle organisation du travail des contrôleurs aériens ;

– la contribution au fonds ATC ICNA comme prévu en LFI 2016.

En 2017, il est prévu de poursuivre la mise en œuvre des mesures PPCR ainsi que l'augmentation du point fonction publique (seconde augmentation de 0,6 % prévue en février 2017). Cette année devrait permettre, en outre, de mettre en œuvre des mesures protocolaires visant à améliorer la performance collective et individuelle du contrôle aérien.

La mise en œuvre de toutes ces mesures aura un coût important puisque, en dépit de la poursuite de la baisse des effectifs, les dépenses de personnel augmenteront de près de 41 millions d'euros (+ 3,6 %) pour atteindre 1 183,2 millions d'euros.

III. LES ACTEURS DU SECTEUR AÉRIEN CONFRONTÉS À DES CIRCONSTANCES ÉVOLUTIVES

Le secteur des transports aérien est confronté à des problématiques complexes. Notre collègue Bruno Le Roux, président du groupe socialiste écologiste et républicain de l'Assemblée, a rendu en novembre 2014 un rapport très complet sur la compétitivité du transport aérien français. Certaines de ses recommandations ont été mises en œuvre, telle l'exonération complète de taxe de l'aviation civile pour les passagers en correspondance. Pour autant, la concurrence reste féroce entre les différentes compagnies. Débordée par l'avance prise par les compagnies à bas coût, mise en difficulté par des compagnies moyen-orientales largement subventionnées, Air France reste dans une situation très délicate. Dans un contexte où plusieurs grandes compagnies ont déjà disparu, son avenir n'est pas assuré.

A. LA SITUATION DU GROUPE AIR FRANCE-KLM RESTE FRAGILE

1. Les résultats de l'année 2015 marquent un redressement

L'année 2015 a été marquée par des prix du carburant en forte baisse, un environnement économique fragilisé sur plusieurs marchés clés du groupe Air France-KLM (Japon, Brésil, lignes pétrolières), un contexte géopolitique difficile en Afrique du Nord et des attentats en France et dans d'autres pays. La politique de couverture carburant mise en place les années précédentes par la compagnie afin de se prémunir contre la hausse du cours du pétrole ainsi que des taux de change défavorables n'ont pas permis de répercuter l'intégralité de la baisse des prix du carburant dans les comptes publiés.

L'année 2015 a toutefois permis au groupe Air France-KLM de renouer avec un résultat net positif, pour la première fois depuis 2008. Au cours de l'année, le groupe a transporté un total de 79 millions de passagers (+ 2 % par rapport à 2014). Le trafic du groupe Air France-KLM a atteint 235,7 milliards de passagers-kilomètres transportés (PKT), soit une hausse de 1,2 % par rapport à 2014, pour une offre en sièges-kilomètres offerts (SKO) en hausse de 0,7 %. Le coefficient de remplissage du groupe s'est établi à 85,1 %, en hausse de 0,4 point. En 2015, le chiffre d'affaires d'Air France-KLM, s'est élevé à 26,06 milliards d'euros, en hausse de 4,6 % par rapport à 2014 (24,9 milliards d'euros).

Le chiffre d'affaires du transport de passagers sur vols réguliers reste, comme les années précédentes, le contributeur principal au chiffre d'affaires total (75,6 %), et s'établit à 19,7 milliards d'euros, en hausse de 5,2 % par rapport à l'exercice précédent. Ce même chiffre calculé hors grèves et à taux de change constant se serait toutefois établi en baisse de 2,6 %.

Le chiffre d'affaires de l'activité de transport de fret (2,3 milliards d'euros) a diminué de 9,8 % en 2015 par rapport à 2014, ce qui s'explique notamment par une baisse de plus de 23 % des capacités tout cargo de la compagnie, Air France s'étant séparée de quatre avions cargo dans le but de s'adapter à un marché en décroissance. Le chiffre d'affaires de l'activité de maintenance facturée aux tiers, qui contribue à hauteur de 6,1 % au chiffre d'affaires total, a augmenté de 26,1 %.

Le chiffre d'affaires de Transavia a augmenté, quant à lui, de 4,1 % sur une année, avec 10,8 millions de passagers transportés (+ 9 %). Son développement a toutefois été freiné par la situation géopolitique des destinations desservies. Les autres activités, essentiellement des activités de prestations de commissariat aux compagnies tierces exercées par Servair (filiale à plus de 97 % d'Air France), ont enregistré un chiffre d'affaires de 417 millions d'euros, en hausse de 17,8 %.

Au bilan, le résultat d'exploitation du groupe Air France-KLM pour l'année 2015 affiche un bénéfice de 816 millions d'euros, cohérent avec la dynamique engagée les années précédentes (bénéfice de 130 millions d'euros en 2013, perte de 129 millions d'euros en 2014 principalement due à une période de grève importante, dont l'impact a été chiffré à 425 millions d'euros).

Les charges d'exploitation atteignent 25,2 milliards d'euros, en hausse de 0,8 % par rapport à l'exercice précédent. Elles se décomposent ainsi :

- 15,7 milliards d'euros (+ 3,4 %) de charges externes, affectées à 39,4 % au carburant (contre 43,7 % en 2014). Ce dernier poste a connu une baisse de 6,7 % (- 446 millions d'euros) sur l'année. Hors carburant, les charges externes augmentent en revanche de 11,2 %, notamment à cause d'une importante hausse du poste « achats et consommation d'entretien aéronautique » (+ 37,2 %), liée à la campagne de montée en gamme et de réaménagement des cabines des appareils du groupe ;

- 1 027 millions d'euros (+ 17,6 %) de loyers opérationnels ;

- 7,9 milliards d'euros de frais de personnel (+ 2,8 %), malgré une baisse des effectifs moyens du groupe de 1 430 emplois. Cette hausse résulte notamment d'une augmentation des charges de retraite ;

- 167 millions d'euros d'impôts et taxes (- 1,2 %).

Les dettes nettes ont diminué entre 2014 et 2015 pour s'élever à 4,3 milliards d'euros (- 20,4 %). Du 31 décembre 2014 au 31 décembre 2015, le ratio d'endettement (dette nette / chiffre d'affaires) est ainsi passé de 3,4 (ou 2,7 hors grève) à 1,8. L'objectif initial de désendettement posé par Transform 2015 (4,5 milliards d'euros) est ainsi atteint, mais avec près d'une année de retard. Fin 2015, le groupe disposait d'une confortable trésorerie de 3,8 milliards d'euros contre 3,5 milliards d'euros un an plus tôt.

2. Les résultats au premier semestre 2016 sont encourageants

Au cours du 1^{er} semestre 2016, le groupe a enregistré 38,6 millions de passagers, hors Transavia, en légère augmentation (+ 2 %) par rapport au premier semestre de l'année 2015. Mais, conséquence de la guerre des prix que se livrent les compagnies, la recette unitaire au passager-kilomètre transporté subit une baisse de 3,9 % par rapport au premier semestre 2015.

En matière de fret, le tonnage transporté diminue de 6,5 %, pour des capacités en baisse de 5,6 %. Le coefficient de remplissage, en diminution de 1,2 %, s'établit à 58,9 %.

Le chiffre d'affaires du groupe s'établit à 11,82 milliards d'euros, en recul de 2,6 %. Le chiffre d'affaires de l'activité passage (hors Transavia) enregistre une baisse de 2,6 % tandis que celui de Transavia augmente de 6,6 %. Le chiffre d'affaires de l'activité cargo baisse de 16,8 %. Enfin, le chiffre d'affaires de l'activité maintenance augmente de 11,6 %.

Le résultat d'exploitation s'est établi à 218 millions d'euros, en nette augmentation puisqu'il était de - 238 millions d'euros au 1^{er} semestre 2015. Le résultat net du groupe s'établit à - 114 millions d'euros contre - 638 millions d'euros au 30 juin 2015. Les coûts liés au carburant ont baissé de 28 %, tandis que les charges de personnel ont régressé de 1 % par rapport à la même période de 2015.

Les dettes nettes s'élevaient encore à 4 milliards d'euros au 30 juin 2016, contre 4,3 milliards un an plus tôt.

3. Les parts de marché du groupe Air France-KLM s'érodent

Le groupe Air France-KLM a représenté seulement 5,3 % du trafic international mondial en 2015 en passagers kilomètres transportés, soit une part sensiblement inférieure à celle de 2014 qui était de 5,5 %. Mais Air-France-KLM reste le deuxième transporteur aérien mondial pour le nombre de passagers-kilomètres transportés (PKT) à l'international après Emirates et devant United Airlines. Pour le trafic total de PKT (trafic domestique et international), il se situe au cinquième rang mondial derrière trois groupes américains – American Airlines, Delta Air Lines, United Airlines – et Emirates.

Le groupe Air France-KLM est le septième transporteur aérien mondial pour le trafic de fret derrière Fedex, Emirates, UPS, Cathay Pacific, Lufthansa Groupe et Korean Air en tonnes-kilomètres transportées.

D'une manière globale, les parts de marché du groupe Air France-KLM (Air France, KLM, Transavia, et Hop!) s'érodent sur les principaux faisceaux de trafic passagers de et vers la France. La part de marché d'Air France reste forte sur les liaisons intérieures mais diminue régulièrement : elle était de 84 % sur le marché domestique en 2008 mais ne représentait plus que 72 % en 2015. Entre

2014 et 2015, la part de marché du groupe Air France-KLM s'est améliorée vers l'Afrique (+ 1 %), vers l'Amérique latine (+ 0,6 %) et vers le Moyen orient (+ 0,7 %) ; mais elle baisse vers l'Europe (- 0,3 %) et l'outre-mer (- 1,1 %). Elle est stable vers l'Amérique du nord et L'Asie-Pacifique.

4. Les variations du plan Perform 2020

L'année 2015 a marqué la fin du plan Transform 2015, qui a permis d'améliorer sensiblement les performances financières du groupe (résultat bénéficiaire, endettement réduit d'un tiers). En sept ans, les effectifs de la seule société Air France sont passés de 56 851 personnes en 2008 à 47 920 en 2014, soit une baisse de 16 %. Si le groupe est aujourd'hui dans une situation financière qui s'améliore, la rentabilité de la compagnie reste portée par quelques lignes long-courrier et par l'activité maintenance. Les réformes restent indispensables pour réduire le décalage de compétitivité avec les principaux concurrents. Dans le prolongement de Transform 2015, le groupe a donc lancé, en septembre 2014, un nouveau plan stratégique couvrant la période 2015-2020.

Le plan Perform 2020, plan de croissance de plus de 2 % par an des capacités offertes, prévoyait initialement l'arrivée de nouveaux appareils (Boeing 787) et un développement du réseau long-courrier à partir de 2017, à la condition que des gains de productivité soient réalisés pour faire baisser les coûts unitaires de 8,5 % environ, notamment par le biais de plans de départs volontaires. Les négociations sur la mise en place de Perform 2020 n'ayant pas abouti, un « plan B », plan de rigueur, a été présenté fin 2015 par la direction d'Air France. Ce plan prévoyait, en première phase, la suppression de 5 lignes long-courrier vers l'Asie et le Moyen-Orient, des diminutions de fréquences hebdomadaires, la réduction de 14 avions (sur 106) de la flotte long-courrier d'ici à 2017 et l'annulation des commandes de Boeing 787. Ce « plan B » incluait également la suppression de 2 900 emplois, dont 900 pour les personnels navigants commerciaux et 300 pour les pilotes.

En vue d'entamer une nouvelle phase de négociations avec les personnels, un « plan A+ » a finalement été présenté par la direction de l'entreprise en janvier 2016. Potentiellement plus ambitieux que le plan A, il prévoyait notamment, pour le long courrier :

- une croissance de l'offre de 2 à 3 % par an de 2016 à 2020 ;
- le développement de la flotte, avec jusqu'à deux nouveaux appareils chaque année dès 2017, en plus du remplacement des appareils anciens ;
- l'ouverture de nouvelles destinations, principalement en Amérique et en Afrique (une à deux nouvelles par an à partir de 2017) ;
- l'atteinte de 80 % de lignes rentables de façon pérenne en 2017 ;

– la poursuite de la montée en gamme à bord des appareils et dans les aéroports parisiens ;

– 1,1 milliard d’euros d’investissements nets en 2016.

Faute d’accord avec les organisations syndicales sur les conditions d’application de ce plan, le PDG d’Air France a annoncé en mai 2016 que le plan de croissance serait moins ambitieux qu’initialement prévu. La livraison du premier Boeing 787 à la fin de l’année 2016 témoigne toutefois de la volonté de la direction d’Air France d’aller de l’avant, en offrant de nouvelles perspectives à tous ses personnels, au sol, commerciaux et pilotes.

5. Deux filiales en devenir : Transavia et Hop !

Air France-KLM a constitué, dès 2007, un « pôle loisirs » avec la compagnie Transavia France, filiale du groupe Air France et de Transavia Holland, pour exploiter des vols vers des destinations européennes et du bassin méditerranéen au départ de Paris-Orly et de métropoles régionales.

Un accord quadripartite, entre Air France, Transavia France et les syndicats des deux compagnies, a été signé début 2015 : afin de permettre le développement de cette nouvelle filiale, la possibilité d’y détacher des pilotes d’Air France volontaires a été actée.

En 2015, Transavia France a augmenté sa flotte de sept avions supplémentaires, accroissant ainsi l’offre de 25 %. Cinq avions supplémentaires sont en cours d’intégration à la flotte de Transavia France en cette année 2016.

Du fait de ce développement rapide, et donc de forts investissements, Transavia France n’a jamais été rentable depuis sa création. Par ailleurs, les attentats en Tunisie et en France sont venus creuser ses pertes. C’est ainsi qu’en 2015 elle a enregistré une perte d’exploitation de 38 millions d’euros, environ 2,5 fois plus importante qu’en 2014.

En parallèle, Transavia Holland a créé une base à Munich, en Allemagne, au printemps 2016. Quatre appareils y sont présents, permettant l’exploitation de 16 destinations à partir de cette ville.

Par ailleurs, Air France s’est aussi attachée à parachever le développement de sa filiale Hop! Depuis le 3 avril 2016, les compagnies Régional, Brit Air et Airlinair ont achevé leur processus de fusion dans Hop!, seule entité juridique aujourd’hui existante. En parallèle, la flotte de ces compagnies a été homogénéisée et réduite de 82 à 77 appareils entre l’été 2014 et l’été 2016.

La gestion unifiée, sous la marque Hop! Air France, des réseaux court-courriers de la compagnie Hop! ainsi créée et d’Air France doit permettre une clarification des marques du groupe, une optimisation de l’offre de sièges en

fonction de la demande sur les lignes et un gain de parts de marché face au rail et à la route. Le groupe espère renouer avec la rentabilité à compter de 2017.

B. AÉROPORTS DE PARIS : ACTEUR MAJEUR DE L'ACTIVITÉ AÉRIENNE

1. Une année 2015 en forte croissance

En 2015, l'entreprise a enregistré une croissance de son chiffre d'affaires de 4,5 % (2 916 millions d'euros) grâce d'une part à la forte augmentation des revenus générés par les activités aéronautiques (+ 3,8 %) tirés par la hausse du produit global des redevances au 1^{er} avril 2015 (+ 2,4 %) et la hausse du trafic passager (+ 3 % sur les plates-formes parisiennes), et d'autre part, à la bonne tenue du produit des activités commerciales (+ 3,8 %) et des revenus issus des investissements internationaux (+ 21,2 %).

LES ÉVOLUTIONS DU TRAFIC DE PASSAGERS SUR LES PLATEFORMES PARISIENNES

(en millions)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Trafic passagers	87,1	83,0	83,4	88,1	88,8	90,3	92,7	95,4
<i>Variation</i>	<i>0,8 %</i>	<i>-4,7 %</i>	<i>0,4 %</i>	<i>5,7 %</i>	<i>0,8 %</i>	<i>1,8 %</i>	<i>2,6 %</i>	<i>3,0 %</i>
CDG	60,9	57,9	58,2	61,0	61,6	62,0	63,8	65,8
Variation	1,6 %	-4,9 %	0,4 %	4,8 %	1,1 %	0,9 %	2,8 %	3,1 %
Orly	26,2	25,1	25,2	27,1	27,2	28,3	28,9	29,6
Variation	-0,9 %	-4,2 %	0,4 %	7,7 %	0,3 %	3,8 %	2,1 %	2,8 %

LES ÉVOLUTIONS DU NOMBRE DE MOUVEMENTS D'AVIONS

(en milliers)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Mouvements d'avions commerciaux	781,3	738,6	707,6	735,4	721,9	701,9	693,3	700,5
<i>Variation</i>	<i>0,6 %</i>	<i>-5,5 %</i>	<i>-4,2 %</i>	<i>3,9 %</i>	<i>-1,8 %</i>	<i>-2,8 %</i>	<i>-1,2 %</i>	<i>1,0 %</i>
CDG	551,2	518,0	491,9	506,9	491,3	472,2	465,2	469,3
Variation	1,4 %	-6,0 %	-5 %	3,0 %	-3,1 %	-3,9 %	-1,5 %	0,9 %
Orly	232,2	220,6	215,6	228,5	230,6	229,7	228,0	231,1
Variation	1,2 %	-5,0 %	-2,2 %	6,0 %	0,9 %	-0,4 %	-0,7 %	1,3 %

En 2015, l'ensemble du trafic fret et courrier traité sur les plates-formes a enregistré une hausse de 1,2 % (2,22 millions de tonnes transportées).

Les comptes présentés ci-après selon les normes IFRS sont les comptes consolidés du groupe Aéroports de Paris, incluant 50 sociétés fin 2015 contre 48 fin 2014.

ÉVOLUTION DU COMPTE DE RÉSULTAT D'ADP

(en millions d'euros)

	2014	2015	2015/2014
Produit des activités ordinaires (chiffres d'affaires)	2 791	2 916	+ 4,5 %
Valeur ajoutée	2 098	2 139	+ 4,8 %
Charges courantes	1 772	1 737	+ 2,5 %
<i>Dont charges de personnel</i>	738	707	+ 3,1 %
EBITDA	1 109	1 184	+ 6,8 %
Résultat opérationnel courant	737	787	+ 7,8 %
Résultat opérationnel	730	-106	+ 7,7 %
Résultat financier	- 115	-256	+ 22 %
Impôt sur les résultats	210	430	+ 6,9 %
Résultat net part du groupe	402	2 916	+ 4,5 %

Comptes consolidés du groupe ADP présentés selon les normes IFRS.

Source : ADP.

L'EBITDA ⁽¹⁾ est en hausse de 6,8 % (1 184 millions d'euros), notamment grâce à la hausse modérée des charges courantes (+ 2,5 %). Le résultat opérationnel est en hausse de 7,8 % (787 millions d'euros) tandis que le résultat avant impôts s'établit à 687 millions d'euros (en augmentation de 12,1 %). Le résultat net part du groupe s'établit à 430 millions d'euros, à nouveau en hausse (+ 6,9 %).

Les produits liés à l'aéronautique, d'un montant de 1 735 millions d'euros, ont progressé de 3,8 % par rapport à 2014, du fait notamment de l'augmentation du trafic passagers et de la hausse des tarifs des redevances aéronautiques au 1^{er} avril 2015.

Les produits liés aux commerces et aux services, d'un montant de 917 millions d'euros, ont augmenté de 3,8 % en 2015 notamment grâce aux bons résultats des activités commerciales (loyers perçus sur les boutiques, les bars et restaurants, la publicité, les activités banques et change et les loueurs de voiture).

Les produits issus de l'immobilier, d'un montant de 265 millions d'euros, sont restés quasiment stables en 2015 (+ 0,4 %).

(1) L'EBITDA – *Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization* – représente le résultat avant charges et produits financiers, impôts, dotations aux amortissements et provisions. Il correspond au résultat généré par l'activité de l'entreprise. C'est un indicateur de la rentabilité de l'entreprise et de sa capacité à générer de la trésorerie.

Portés par ADP Ingénierie et Aéroports de Paris Management, les revenus liés aux activités internationales ont progressé de 21,2 % à 96 millions d'euros

Enfin, les produits des autres activités, celles réalisées par les filiales d'AdP qui opèrent dans les prestations de sûreté et la téléphonie, à savoir Hub Safe et Hub One, ont progressé de 7,3 % à 215 millions d'euros.

2. Le premier semestre 2016 est prometteur

Le trafic passagers au premier semestre 2016 s'est établi à 46,2 millions de passagers sur les plates-formes parisiennes, en hausse de 1,5 % par rapport à la période équivalente de 2015 : le trafic est stable à Roissy-CDG, soit 31,3 millions de passagers mais en hausse sensible à Orly (+ 4,9 %), soit 14,9 millions de passagers. Ces résultats permettent à AdP de maintenir sa prévision d'augmentation du trafic sur l'ensemble de l'année 2016 à environ 2,3 %.

Le nombre de passagers en correspondance augmente de 2,8 %, ce qui porte à 24,2 % le taux de passagers en transit (23,8 % en 2015). Le nombre de mouvements d'avions (343 072) augmente de 1,1 %. L'activité fret et poste est en hausse de 2,9 % avec 1 106 444 tonnes transportées.

Au premier semestre 2016, le chiffre d'affaires consolidé présente une légère baisse de 0,5 %, s'établissant à 1 416 millions d'euros. Ce chiffre est le résultat d'éléments contradictoires, dont certains tirent les résultats à la hausse :

- la légère croissance du produit des redevances aéronautiques (+ 0,9 % à 478 millions d'euros) portées par la bonne dynamique du trafic passagers (+ 1,5 % sur les plates-formes parisiennes) et la hausse des tarifs au 1^{er} avril 2015 (+ 2,4 %) ;

- la progression du produit des redevances spécialisées (+ 4,7 % à 107 millions d'euros) en raison principalement de la hausse du produit de la redevance tri bagages (+ 28,1 % à 21 millions d'euros) ;

Mais d'autres facteurs tendent à minorer les résultats financiers d'AdP :

- la baisse des revenus liés au coût élevé de la sûreté et de la sécurité aéroportuaire (- 6,1 % à 232 millions d'euros) ;

- la baisse du produit des activités commerciales (- 2,3 % à 201 millions d'euros), expliquée par la baisse des loyers issus des boutiques hors taxes en raison du ralentissement du trafic international et d'un effet de change défavorable ;

- la baisse du chiffre d'affaires des parkings (- 1 % à 87 millions d'euros).

Au 31 décembre 2015, l'endettement financier brut du groupe s'établissait à 4,501 milliards d'euros, en hausse de 7,3 % par rapport au 31 décembre 2014

(4,195 milliards d'euros). Toutefois, comme dans le même temps la trésorerie d'Aéroport de Paris a fortement augmenté, passant de 1,266 à 1,729 milliard d'euros (plus de sept mois de chiffre d'affaires), AdP considère que son endettement relatif net a régressé, passant de 2,805 milliards d'euros au 31 décembre 2014 à 2,676 milliards d'euros à la fin de l'exercice 2015.

Au bilan, le taux des dettes nettes sur fonds propres a régressé de 79 % fin 2013 à 65 % fin 2015.

3. Le CDG Express enfin sur les rails

La réalisation en concession globale du projet de liaison ferroviaire CDG Express, engagée en 2006 et poursuivie jusqu'en 2011, n'a pu aboutir, du fait notamment de la complexité du projet et de l'importance des risques qui en découlaient. Une nouvelle approche pour sa réalisation a donc été retenue, reposant sur la mobilisation des deux acteurs incontournables du projet : SNCF Réseau, gestionnaire du réseau ferré national, et AdP, exploitant de l'aéroport de Paris-CDG.

Le montage prévu aujourd'hui repose ainsi sur les principes suivants :

– la séparation des missions de construction de l'infrastructure et d'exploitation du service de transport ferroviaire ;

– l'attribution de la mission de conception, financement, réalisation et entretien de l'infrastructure à une société de projet, filiale à créer entre SNCF-Réseau et AdP ;

– l'attribution par l'État de la mission d'exploitation du service de transport ferroviaire à un tiers, selon le droit en vigueur.

L'ordonnance n° 2016-157 du 18 février 2016 relative à la réalisation d'une infrastructure entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle met en œuvre ces principes. Elle précise le cadre dans lequel la société de projet interviendra (contrat de concession de travaux) et ouvre la possibilité qu'un tiers entre à son capital.

Un projet de loi relatif au projet CDG Express a été déposé devant le Parlement le 6 juillet 2016⁽¹⁾. Adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 27 septembre dernier, ce projet vise à ratifier l'ordonnance et à permettre, compte tenu des spécificités du projet, la désignation de l'exploitant ferroviaire selon les mêmes modalités que celles retenues pour la désignation des exploitants des services de transport des lignes du Grand Paris Express.

Le coût actualisé du projet est estimé à 1,4 milliard d'euros aux conditions économiques de 2014. Ce coût intègre des travaux substantiels pour assurer la

(1) Voir le rapport n° 4041 déposé le 20 septembre 2016 par M. Philippe Duron, député.

robustesse et la régularité du RER B, de la ligne K du Transilien et des TER Picardie, ainsi que des aménagements qualitatifs d'insertion des ouvrages de franchissement de la Porte de la Chapelle à Paris.

En plus de l'apport en fonds propres des partenaires, le financement du projet sera en grande partie réalisé par l'emprunt. Dans ce cadre, il est envisagé que le projet bénéficie de financements au titre du « Plan Juncker ». Des premiers échanges ont eu lieu à cet effet avec la Banque européenne d'investissement.

Dans tous les cas, sur la base d'un billet dont le niveau de référence est de 24 euros en valeur 2023, il apparaît que la capacité contributive de l'exploitant ferroviaire ne permettra pas la couverture totale des charges à acquitter par la société de projet. Pour remédier à cette difficulté, il est envisagé de mettre en place au profit de la société de projet une taxe à percevoir sur les passagers aériens hors correspondance de l'aéroport de Paris-CDG. Le Gouvernement proposera la création de cette taxe dans le cadre du projet de loi de finances rectificatives pour 2016. La contribution de cette taxe au financement du projet devra toutefois rester minoritaire de manière à ce que les incidences sur les compagnies de transport aérien soient limitées.

Le projet a fait l'objet d'un débat public en 2003. Il a été déclaré d'utilité publique le 19 décembre 2008 par un arrêté inter-préfectoral, dans le cadre d'une réalisation en concession regroupant la construction de l'infrastructure et l'exploitation du service de transport. La validité de cet arrêté a été prorogée pour 5 années supplémentaires le 2 décembre 2013.

La réalisation du projet selon les nouvelles modalités présentées ci-dessus nécessite une déclaration d'utilité publique (DUP) modificative. Une enquête publique a été organisée à cet effet entre les 8 juin et 12 juillet 2016. L'objectif est à la fin de l'année 2016 ou au début de l'année 2017.

Les prochaines étapes du projet sont les suivantes :

- adoption définitive par le Parlement, d'ici la fin de l'année, du projet de loi relatif au projet CDG Express, ainsi que, éventuellement, des dispositions fiscales de création de la taxe dans le cadre du collectif budgétaire de fin d'année 2016 ;

- déclaration d'utilité publique modificative prévue en 2017 ;

- signature du contrat de concession de travaux entre l'État et la société de projet prévue également en 2017 ;

- début des travaux prévu en 2018 ;

- mise en service de l'infrastructure ferroviaire à la fin de l'année 2023.

4. La modernisation de l'aéroport d'Orly

L'aéroport de Paris-Orly, deuxième aéroport français et treizième européen, s'est fortement développé depuis le début de son activité commerciale en 1961 au point qu'il s'est trouvé rapidement confronté à la question des nuisances sonores aériennes. Pour tenir compte de son insertion dans un tissu urbain dense, Paris-Orly a fait l'objet de deux décisions majeures à l'égard des riverains : un couvre-feu nocturne décidé en 1968 et, en 1994, un plafonnement à 250 000 du nombre de créneaux alloués annuellement.

Le projet nouvel envol

Aéroports de Paris a présenté en octobre 2012 un grand projet de modernisation de l'aéroport Paris-Orly à l'horizon 2019, pour mieux répondre aux nouvelles attentes des passagers et des compagnies aériennes. Il ne remet nullement en question le couvre-feu en vigueur ni le plafonnement du nombre de mouvements d'avions. À ce stade, le montant total prévisionnel des investissements sur toute la période du programme « Paris-Orly, Nouvel Envol » est évalué à environ 590 millions d'euros.

Ce projet se traduit par :

– un réaménagement complet de tous les abords des terminaux achevé en 2014. Les trottoirs ont notamment été élargis et une zone de dépose-minute a été créée aux abords du terminal Ouest ;

– la construction d'une nouvelle salle d'embarquement internationale, mise en service le 30 mars 2016 pour un coût global de 83 millions d'euros. 80 % des passagers internationaux du Terminal Sud sont désormais accueillis dans cette nouvelle salle d'embarquement internationale de 20 000 m² et d'une capacité annuelle de 1,9 million de passagers. Pour fluidifier les contrôles de sûreté et de police, le nombre de postes de contrôle a été augmenté ;

– la jonction des deux terminaux existants, Orly-Sud et Orly-Ouest, par un bâtiment de liaison. Mis en service au troisième trimestre 2019, cet édifice apportera 80 000 m² de nouvelles surfaces permettant l'accueil de 3,5 millions de passagers supplémentaires et concentrera toutes les fonctionnalités d'un terminal (enregistrement, contrôles de sûreté, traitement bagages, commerces,...).

Selon Aéroports de Paris, ce chantier aura suscité la création de 750 emplois à plein temps sur 6 ans. Une fois les aménagements terminés, ce pourrait être à terme plus de 5 000 emplois directs supplémentaires qui seraient créés sur l'aéroport et environ trois fois plus d'emplois au total.

L'amélioration de l'accessibilité de la plateforme d'Orly

L'accès à la plate-forme d'Orly est aujourd'hui assuré à 80 % par la route. L'enjeu principal cette plateforme dans le cadre du Grand Paris est le

prolongement de la ligne de métro automatique 14 jusqu'au plus près de l'aérogare d'Orly-Ouest, à l'horizon 2024. Cela permettra d'assurer une desserte ferrée en une vingtaine de minutes depuis la capitale sans rupture de charge ce qui n'est actuellement pas le cas.

Le schéma de desserte prévoit la réalisation d'une gare qui permettra l'accès au terminal Ouest et au bâtiment de jonction. La desserte de l'ensemble de la zone aéroportuaire sera complétée par l'Orlyval et le tramway T7. La gare du Grand Paris Express (GPE) accueillera également la ligne 18 du métro qui devrait permettre de relier l'aéroport à Orsay et Gif-sur-Yvette dès 2024 et Versailles et Saint-Quentin-en-Yvelines à l'horizon 2030.

Une enquête publique a été menée du 1^{er} juin au 9 juillet 2015 pour recueillir les observations des usagers sur le chantier de la ligne 14, chantier qui prévoit la création de 7 nouvelles gares et de 14 km de voies souterraines entre l'actuel terminus Olympiades dans le 13^{ème} arrondissement de Paris et l'aéroport d'Orly. Le 27 juillet 2016, le Premier ministre a déclaré par décret l'utilité publique et l'urgence des travaux nécessaires au prolongement de la ligne 14. Les travaux pourront ainsi débuter dès la fin de l'année 2016.

C. ASSURER LA SÉCURITÉ DU TRANSPORT AÉRIEN

La mission « Contrôle et exploitation aériens » a pour vocation 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. Elle s'applique à développer un espace aérien plus performant, c'est-à-dire plus sûr, plus accessible, avec des routes optimisées en termes de niveaux de vol et de trajectoire et poursuivra son engagement dans la construction du Ciel unique européen.

1. La directive relative aux données des passagers enfin adoptée

Après les attentats qui ont frappé la France en 2015, le ministre de l'intérieur, Bernard Cazeneuve, a réaffirmé son souhait de faciliter l'accès de la police aux données des passagers au niveau européen.

Malgré de nombreux atermoiements, les eurodéputés ont enfin décidé de relancer le projet de directive relative à l'utilisation des données des dossiers passagers, « *Passenger name record* » ou PNR.

Le dossier PNR est créé par les compagnies aériennes au moment de la réservation des vols et contient toutes les informations fournies lors de la réservation du voyage (identité des passagers, itinéraires, horaires...).

Afin de préciser les conditions de transfert des PNR, la commission du Parlement européen chargée des libertés civiles a adopté, pendant l'été 2015, le projet de directive qui vise à établir un fichier européen d'informations propres aux individus voyageant en avion, afin de détecter des comportements suspects ou

potentiellement terroristes. Les informations concernent notamment l'agence de voyages ayant fait la réservation, le moyen de paiement utilisé, le nombre de bagages. La durée de rétention des données est fixée à cinq ans. Le partage des données entre États membres est prévu dans le cadre du réseau sécurisé d'Europol. Enfin, il n'est pas envisagé que les données relatives aux vols intra-européens soient recueillies.

Un accord provisoire conclu par les négociateurs du Parlement et du Conseil le 2 décembre 2015 sur une directive européenne réglementant l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) à des fins de prévention et de détection de formes graves de criminalité et d'infractions terroristes ou d'enquêtes et de poursuites en la matière, a été approuvé en plénière, le 14 avril 2016, par 179 voix pour et 9 abstentions. Le texte a été adopté par le Conseil de l'UE le 21 avril.

Une fois la législation publiée au Journal officiel de l'UE, les États membres disposent d'un délai de deux ans pour la transposer dans leur droit national.

2. Principales évolutions intervenues en matière de sûreté aérienne

a. La détection d'explosifs pour les passagers et les bagages de cabine

La réglementation européenne adoptée en 2014 prévoyait, à compter du 1^{er} septembre 2015 pour les aéroports de plus de 500 000 passagers annuels et à compter du 1^{er} février 2017 pour les autres (sur la base d'une analyse de risque), l'utilisation obligatoire d'équipements de détection de traces d'explosifs (ETD) pour l'inspection filtrage des passagers et des bagages de cabine, sur une base aléatoire et continue.

L'analyse de risque a identifié six aéroports de moins de 500 000 passagers annuels devant s'équiper avant janvier 2017.

Cette réglementation a été complétée d'une obligation similaire, et selon le même calendrier, portant sur l'inspection des bagages de cabine. Depuis le 1^{er} septembre 2015, les passagers et leurs bagages de cabine sont soumis sur une base aléatoire à une recherche d'explosifs à l'aide d'équipements de détection de traces d'explosifs.

b. L'amélioration de la détection des explosifs dans les bagages de soute

La réglementation européenne prévoit depuis 2006 une amélioration continue des systèmes de détection des explosifs (EDS) utilisés pour le contrôle des bagages de soute. Elle prévoit en particulier un remplacement progressif de ces équipements par les machines les plus performantes disponibles sur le marché entre le 1^{er} septembre 2014 et le 1^{er} septembre 2020. En 2016, les aéroports ont continué à se doter de ces systèmes et à se mettre en conformité avec cette

réglementation qui doit permettre une meilleure réponse à la menace que constituent les engins explosifs improvisés.

c. L'évaluation du comportement des personnes

Après plus de sept années d'expérimentation dans les aéroports parisiens, l'évaluation du comportement des personnes (ECP) est désormais intégrée dans le code de l'aviation civile : le décret relatif à l'évaluation du comportement des personnes au sein d'un aérodrome a été publié le 30 avril 2016. Celui-ci permet la mise en place de l'ECP tout au long du circuit passager. Les aéroports concernés, les modalités de mise en œuvre et les formations doivent maintenant être précisés par arrêtés.

L'objectif de l'ECP est d'introduire le plus de discernement humain possible dans un système d'inspection à filtrage technologique.

Concrètement, les agents d'évaluation du comportement des personnes (ADEC) observent les passagers et complètent leurs observations par des contacts aléatoires avec ceux-ci. En s'appuyant sur un tableau de signes physiologiques, les ADEC repèrent ainsi les passagers présentant un comportement atypique. Ces derniers font alors l'objet d'un contrôle renforcé et les agents engagent avec eux, au moment de la fouille des bagages de cabine, une conversation devant permettre de comprendre les raisons de ce comportement.

Cette mesure constitue un moyen complémentaire de détection et s'inscrit dans un système global de sûreté plus précis plus précis.

d. Le renforcement de la sûreté des vols à destination de la France

L'article 23 de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme permet au Gouvernement de disposer d'un système permettant d'imposer aux entreprises de transport aérien desservant le territoire national à partir d'aéroports étrangers des mesures de sûreté au départ même de ces aéroports.

Cette loi définit de manière limitative les catégories de mesures de sûreté supplémentaires qui peuvent être imposées aux entreprises de transport. Celles-ci s'appliquent désormais pour une durée maximale, mais renouvelable, de six mois, contre trois auparavant. Elle est complétée par le décret n° 2015-383 du 3 avril 2015 relatif aux mesures de sûreté applicables aux entreprises de transport aérien desservant le territoire national au départ d'aérodromes étrangers, en cas de menace pour la sécurité nationale.

Ces mesures de sûreté supplémentaires concernent les entreprises de transport aérien de toute nationalité (française, communautaire, pays tiers) dès lors qu'elles desservent la France et sont à la charge des compagnies concernées.

Ce dispositif est mis en œuvre actuellement au départ d'un nombre limité de pays, mais rien n'empêcherait sa généralisation. Les principales mesures concernent la protection des aéronefs, l'inspection et le filtrage des passagers et des bagages de cabines, ainsi que l'inspection et la protection des bagages de soute, du fret, et du courrier.

3. Les mesures complémentaires mises en place depuis novembre 2015

a. Des mesures décidées au lendemain des attentats

Ces mesures additionnelles de sûreté, mises en place sur tous les aéroports après les attentats du 13 novembre 2015, ont été maintenues en 2016 :

– le rétablissement de la vérification de la concordance documentaire à l'embarquement pour tous les passagers aux départs des aéroports français, à l'exception des mineurs de moins de 13 ans accompagnés (mesure à la charge des entreprises de transport aérien) ;

– le rétablissement de l'inspection « filtrage » des liquides, aérosols et gels (LAG) de plus de 100 ml transportés par les personnels y compris les personnels navigants (mesure à la charge des exploitants d'aérodromes) ;

– l'obligation de retirer des bagages de cabine, avant toute inspection « filtrage », les ordinateurs portables et autres appareils électroniques de grande taille, pour les personnels y compris les personnels navigants (mesure à la charge des exploitants d'aérodromes).

Ces mesures perdureront tout au long de l'état d'urgence.

b. Un renforcement de l'activité de la gendarmerie des transports aériens

Compte tenu de la menace pesant sur l'aviation civile et les installations aéroportuaires, la gendarmerie des transports aériens a, tout au long de l'année 2016, intensifié son activité suivant les trois axes suivants :

– la détection et le suivi des personnes radicalisées intervenant sur les pistes des aéroports et à proximité des avions ;

– une intensification des contrôles et la mise en œuvre de mesures additionnelles de sûreté ainsi qu'un renforcement des contrôles régaliens des fouilles et palpations aléatoires des véhicules et des personnes ;

– par ailleurs, la gendarmerie s'est munie d'une capacité cynophile de recherche d'explosifs sur personne en mouvement (à Orly, Roissy, Lille et en Corse). Elle envisage également de développer sa capacité cynophile de détection sur les armes et munitions ;

– une augmentation des patrouilles de surveillance et de protection des appareils et un renforcement des contrôles des aérodromes secondaires. Afin de

disposer d'unités de première intervention pour appuyer les gendarmes engagés sur le terrain en cas de « tuerie de masse », la gendarmerie des transports aériens s'est dotée de deux unités spécialisées sur les aéroports de Paris-Orly et de Paris-Charles de Gaulle qui disposent de véhicules blindés. Prenant la dénomination de peloton de surveillance et d'intervention de la Gendarmerie (PSIG) « sabre », ces unités sont intégrées dans le schéma national d'intervention.

c. Un accès aux données plus facile pour les services de renseignement

La DGAC développe un nouveau Système de Traitement Informatisé des Titres de Circulation aéroportuaires et des Habilitations (STITCH). Il permettra aux préfetures de dématérialiser les procédures de délivrance et sera également déployé auprès des services de police et de gendarmerie en charge de la réalisation des enquêtes préalables à la délivrance des habilitations.

Les données contenues dans ce traitement automatisé seront accessibles à des fins de prévention des actes de terrorisme et des atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation aux services de police et de gendarmerie. Elles permettront, lors de la création d'une fiche de signalement par ces services, de vérifier si la personne possède une habilitation lui permettant d'accéder en zone aéroportuaire.

d. Le renforcement des mesures de sécurité dans les aéroports

La zone d'accès des aéroports est régie comme toute zone publique par les règles générales de sécurité publique, renforcées actuellement par des mesures de vigilance, de protection ou de prévention du plan Vigipirate.

Les mesures de sécurité ont été renforcées dans les aéroports parisiens et sont mises en œuvre en étroite coordination entre Aéroports de Paris et les services locaux de l'État. Elles ont consisté notamment :

– au déploiement de moyens humains supplémentaires jusqu'à la fin de l'état d'urgence (rondes de surveillance, contrôles aléatoires des sacs à l'entrée des terminaux, détection des explosifs sur les bagages au moyen d'équipes cynotechniques, évaluation du comportement des personnes) ;

– au renforcement des dispositifs de vidéo protection ;

– à une sensibilisation à la radicalisation en milieu professionnel pour l'ensemble des cadres.

Par ailleurs, une étude de vulnérabilité des accès des aéroports sera lancée selon une méthodologie éprouvée et mise en œuvre par la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC). L'aéroport de Paris-CDG sera en ce sens évalué par la CEAC dès novembre 2016.

4. Le coût de ces mesures est désormais couvert par la taxe d'aéroport

Les dépenses de sûreté et certaines dépenses de sécurité (service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs – SSLIA – service de prévention du péril animalier – SPPA) à la charge des exploitants d'aéroports sont financées par la taxe d'aéroport. Cette taxe est perçue auprès des entreprises de transport aérien public. Depuis le 1^{er} janvier 2008, une majoration de la taxe au bénéfice des plus petits aéroports, dont les ressources, liées au trafic aérien, sont structurellement insuffisantes pour envisager la couverture des coûts, a été mise en place.

La forte progression des tarifs de cette taxe d'aéroport est liée pour l'essentiel au financement des nouveaux équipements ou services imposés par la réglementation sur la sûreté. C'est ce système de financement qui a permis une montée en puissance rapide des équipements et des mesures de sûreté depuis les événements du 11 septembre 2001.

Pour 2015, le coût total des missions de sûreté et de sécurité (SSLIA, SPPA) assurées par les exploitants d'aérodromes en France est estimé à 941 millions d'euros, somme qui inclut les frais généraux et les redevances liées aux certifications et audits de suivi de sûreté et de sécurité. Le produit de la taxe d'aéroport, y compris la majoration, était estimé, à l'automne 2015, après le retour des déclarations d'aéroports, à 960 millions d'euros, dont 853 millions d'euros pour la taxe d'aéroport et 107 millions d'euros pour la majoration.

Compte tenu des bons résultats de 2015, l'insuffisance de financement cumulée avait été réduite, fin 2015, à 70 millions d'euros, alors qu'elle s'élevait encore à 89 millions d'euros à la fin de l'année 2014. Sur cette somme, 38 millions d'euros concernaient Aéroports de Paris et 32 millions d'euros les aéroports de province. Cette orientation résulte pour l'essentiel de la bonne tenue du trafic et de la revalorisation du tarif de la taxe. Sur certaines plateformes, des mesures visant à rationaliser les coûts ont pu également produire des effets sur leur solde de financement.

Pour l'année 2016, les coûts de sûreté et de sécurité devraient s'élever, à périmètre égal à celui de 2015, à environ 960 millions d'euros, frais généraux inclus ce qui représente une hausse de 2 % par rapport à 2015. Les prévisions de trafic pour 2016 conduisent à un produit prévisionnel de taxe d'aéroport de 869 millions d'euros auquel il convient d'ajouter 109 millions d'euros issus du produit de la majoration, soit un total de 978 millions d'euros de recettes totales (+ 1,9 % par rapport à 2015).

Sur la base d'une croissance prévisionnelle du trafic de + 3,7 %, le déficit de financement du dispositif devrait se situer aux alentours de 50 millions d'euros à la fin de l'année 2016, dont 34 millions d'euros pour ADP et 9 millions d'euros pour les petits et moyens aéroports.

IV. LA RÉDUCTION IMPÉRATIVE DE L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL DES TRANSPORTS AÉRIENS

Le transport aérien contribue pour environ 2 % aux émissions mondiales de CO₂. Selon les prévisions du Comité de protection de l'environnement en aviation (CAEP), le volume des émissions de l'aviation devrait être de 4 à 6 fois plus important d'ici à 2050 par rapport au niveau de 2010.

Dans ce contexte, votre rapporteur se réjouit de l'accord conclu à Paris, le 15 décembre 2015, lors de la 21^{ème} Conférence des Parties (COP21) de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Notre pays a ainsi endossé un rôle de premier ordre sur le plan international en matière d'écologie et de développement durable. Une exigence d'exemplarité s'impose désormais à lui.

Toutefois, le protocole de Kyoto, signé en 1997, a entériné la distinction entre trafic aérien intérieur, dont la performance environnementale reste de la compétence nationale, et trafic aérien international, dont les enjeux de lutte contre le changement climatique ont été confiés à l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI), chargée de piloter la mise en œuvre de diverses mesures et normes environnementales. C'est la raison pour laquelle les travaux en vue de la mise en place d'un mécanisme mondial de réduction des émissions de CO₂ du transport aérien sont actuellement en cours au sein de l'OACI, de même que les travaux relatifs à la mise en place d'une norme d'émissions de CO₂ pour les aéronefs. L'accord de Paris conclu n'a pas remis en cause cette répartition des compétences.

Lors de la COP 21, le secteur de l'aviation a néanmoins participé à la rédaction de « l'Agenda des solutions », qui regroupe l'ensemble des engagements volontaires et coopératifs des acteurs de la société civile en faveur de la lutte contre le changement climatique. L'engagement pris par les compagnies aériennes, les constructeurs aéronautiques et les aéroports membres de l'organisation internationale ATAG (Air Transport Action Group) de réduire de 50 % leurs émissions en 2050 par rapport à 2005, fait ainsi partie des initiatives importantes de l'Agenda des solutions. ACI Europe (Airports Council International) a également présenté un engagement basé sur le développement de son programme d'accréditation carbone des aéroports.

Dans cette perspective, la DGAC soutient la recherche et la mise en œuvre d'actions concrètes à la fois auprès des compagnies aériennes et des acteurs de l'industrie aéronautique, mais également au niveau du contrôle de la navigation aérienne ou encore du développement de carburants alternatifs durables.

A. LES PRINCIPAUX AXES DE LUTTE CONTRE LES NUISANCES

1. La réduction de la signature environnementale des aéronefs

Les efforts de recherche technologique menés par le passé ont permis d'améliorer de manière très significative les performances environnementales et l'efficacité énergétique de l'aviation. Au cours des cinq dernières décennies, la consommation unitaire de carburant des aéronefs, ainsi que les émissions de CO₂ associées, ont déjà pu être réduites d'environ 70 %. Néanmoins, afin de diminuer encore l'impact environnemental de l'aviation malgré ses perspectives de développement prometteuses, les acteurs du transport aérien se sont engagés en faveur d'objectifs ambitieux de réduction des émissions.

En France, le Conseil pour la recherche aéronautique civile (CORAC), présidé par le ministre chargé des transports, réunit l'ensemble des acteurs du transport aérien afin de coordonner l'effort de recherche technologique nécessaire à cette ambition. De nombreux projets sont d'ores et déjà en cours pour concevoir les technologies de l'avion du futur.

Au niveau international, le comité sur la protection de l'environnement dans le domaine aérien (CAEP) de l'organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a adopté, en février 2016, à l'unanimité, une recommandation pour l'entrée en vigueur à partir de 2020 de la première norme mondiale de certification des émissions de CO₂ des aéronefs.

Cette nouvelle norme contribuera à améliorer les performances environnementales des flottes utilisées par les compagnies aériennes en excluant progressivement les appareils les moins vertueux et en incitant les industriels à concevoir des aéronefs encore plus performants d'un point de vue environnemental.

2. L'optimisation des opérations aériennes

Des projets importants sont en cours au sein du FABEC⁽¹⁾ pour étudier les conditions de mise en œuvre de routes directes, notamment la nuit. Des évaluations sont programmées suivant un plan pluriannuel. Elles permettent, au fur et à mesure de la validation des concepts, de mettre à la disposition des compagnies aériennes un réseau de routes directes qui diminuent les distances à parcourir et favorisent la réduction des émissions gazeuses.

En outre, le programme de recherche et de développement européen SESAR vise notamment à améliorer la sécurité, l'efficacité des vols et la ponctualité dans l'espace aérien européen. Les objectifs européens de réduction des émissions gazeuses, à l'échelle du ciel unique, sont de 10 % par vol.

(1) Bloc d'espace aérien fonctionnel d'Europe centrale regroupant les espaces aériens de la France, de l'Allemagne, de la Belgique, du Luxembourg, des Pays-Bas et de la Suisse

Le programme SESAR a pour objectif d'y contribuer à hauteur de 7 % dans les cinq domaines suivants :

- Émissions polluantes au sol au départ (0,4 %) : mise en œuvre du « Collaborative Decision Making » (CDM) qui permet de mieux coordonner l'action des différents acteurs de la plate-forme ;
- Émissions polluantes dans les phases de décollages et en montée (2 %) : mise en service des montées continues dans un contexte prenant en considération des questions de capacité et de nuisances sonores et atmosphériques ;
- Émissions polluantes dans les phases en croisière (2 %) : étude des conditions d'attribution de routes directes, de niveau de vol optimum, d'une meilleure prise en compte de la météorologie et des paramètres permettant d'optimiser la consommation de carburant ;
- Émissions polluantes lors des phases d'approche en descente (2,5 %) : développement des outils et des méthodes opérationnelles pour favoriser les descentes continues à la fin des phases de croisière, en accompagnement de systèmes évolués de gestion des arrivées, pour permettre des routes plus courtes et sans attentes ;
- Émissions polluantes au sol à destination (0,1 %) : les études sont liées au développement des « Collaborative Decision Making » destinées à favoriser la prise de décision collaborative.

3. Le développement de biocarburants aéronautiques durables

Pour l'aéronautique le développement de biocarburants durables est une priorité. En effet, l'aviation n'aura pas d'alternative aux hydrocarbures liquides avant plusieurs décennies. Le remplacement des carburants fossiles par des carburants renouvelables et durables est, par ailleurs, un levier incontournable pour réduire l'empreinte carbone du transport aérien.

Le développement d'une filière industrielle nationale de production de biocarburants apparaît comme stratégique pour la France qui dispose de ressources agricoles et sylvicoles, d'acteurs de premier plan dans le secteur de l'énergie et d'une filière aéronautique complète. Il répond parfaitement aux principes d'une croissance économique verte et durable.

C'est pourquoi l'État a soutenu l'initiative « *Lab'line for the future* » d'exploitation de vols réguliers entre Toulouse et Paris avec du biocarburant. Cette opération, lancée par Air France avec de nombreux acteurs engagés dans des actions concrètes de développement durable, s'est terminée début 2016. La compagnie publiera prochainement un livre blanc, dans lequel chacun des partenaires exposera les enseignements qu'il a retirés de ce projet.

De manière plus générale, cette opération a confirmé que le principal frein au déploiement à grande échelle des biocarburants dans l'aéronautique est d'ordre économique plus que technique. La DGAC, en coordination avec les acteurs concernés, se déclare prête à poursuivre ses actions aux niveaux national et européen pour contribuer au développement des biocarburants aéronautiques.

4. De nouvelles mesures pour réduire les nuisances sonores

Depuis le 30 mars 2014, l'interdiction de décollage et d'atterrissage des avions les plus bruyants a été renforcée entre 22 heures et 6 heures à l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle (arrêté du 20 septembre 2011). Les vols de nuit à Roissy ont également fait l'objet d'un groupe de travail, installé par le préfet de région le 1^{er} juillet 2014 jusqu'à la mi-2015, dont l'objectif était, sans alourdir la réglementation, d'optimiser les procédures d'utilisation de l'infrastructure pour réduire les nuisances qu'elle provoque.

De son côté, la procédure d'établissement du plan d'exposition au bruit (PEB) de l'aérodrome de Paris-Le Bourget se poursuit, avec notamment l'organisation d'une enquête publique à l'automne 2016, avant son approbation définitive prévue pour la fin de l'année 2016.

Le 18 juin 2015, de nouvelles restrictions d'exploitation nocturnes concernant l'aéroport de Bâle-Mulhouse ont été publiées. Elles sont effectives depuis le 25 octobre 2015 pour les avions les plus bruyants.

En ce qui concerne la navigation aérienne, la DGAC a poursuivi la mise en œuvre de procédures d'approche en descente continue. Cette procédure permet d'éviter les variations de régime des moteurs en supprimant les paliers lors de la descente et limite les nuisances sonores et les émissions gazeuses. Les dernières procédures de ce type ont été mises en œuvre à Nice et Bâle-Mulhouse ; ce type d'approche, déjà en place à Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly, sera proposé aux pilotes, de manière systématique, entre 0 h 30 et 5 heures, à partir de l'automne 2016. Six autres aéroports ont mis en œuvre de telles procédures : Bordeaux-Mérignac, Lyon-Saint-Exupéry, Marseille-Provence, Nantes-Atlantique, Toulouse-Blagnac et Strasbourg-Entzheim.

L'outil CALIPSO (Classification des Avions Légers selon leur Indice de Performance SONore), entré en vigueur en 2013 pour les aéronefs monomoteurs à hélice à pas fixe, inclut depuis mai 2016 les aéronefs équipés d'hélices à pas variable. CALIPSO permet de classer les avions légers en différentes catégories selon leur niveau de bruit produit en situation réelle de vol et donc de mieux appréhender leurs nuisances réelles. La France est le premier pays à développer un système de classement basé sur des mesures prises en situation réelle de vol.

5. Les bénéficiaires et les imperfections de la taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires (TNSA)

En application du principe pollueur-payeur, a été créée en 2005 la taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires (TNSA) dont les recettes devaient permettre de financer les aides à l'insonorisation. Si, aujourd'hui, les riverains des douze aéroports principaux⁽¹⁾ peuvent, en théorie, bénéficier de ces aides à l'insonorisation, **votre rapporteur regrette que le traitement de ces dossiers atteigne 12 à 24 mois pour ceux de la région parisienne.**

La loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a introduit la TNSA au nombre des taxes affectées plafonnées. Au-delà d'un certain montant, les recettes perçues sont reversées au budget général de l'État. Le plafond global a été fixé à 48 millions d'euros pour 2015 et à 47 millions d'euros pour 2016; il devrait se maintenir à ce niveau en 2017. **Votre rapporteur ne comprend pas l'arbitrage du Gouvernement consistant au maintien du plafonnement de cette taxe.**

En 2015, la TNSA a rapporté 46,4 millions d'euros (contre 43,7 millions d'euros en 2014 et 48,4 millions d'euros en 2013). Le montant des recettes pour 2016 est estimé à 48,7 millions d'euros (dont environ 26,6 millions d'euros à Paris-Charles de Gaulle et 15,6 millions d'euros à Paris-Orly). La diminution observée en 2014 était liée à l'évolution du trafic (baisse du nombre de mouvements d'aéronefs dû à l'utilisation d'appareils plus gros et à l'amélioration du taux de remplissage) et à l'entrée en vigueur en avril 2013, dans le cadre du plan de compétitivité des transporteurs aériens, de la baisse de certains tarifs de TNSA qui a produit son effet en année pleine pour la première fois en 2014.

En 2015, les tarifs de la TNSA ont été de nouveau modifiés de façon à augmenter ceux applicables aux aéroports franciliens à partir du 1^{er} avril 2015. Ces modifications ont commencé à porter leurs effets sur les recettes à partir de la deuxième moitié de l'année 2015 pour un effet plein en 2016.

Loin d'accumuler de la trésorerie, le dispositif d'aide à l'insonorisation fait face à des besoins de financement très importants. Fin juillet 2016, environ 7 800 demandes d'insonorisation sont en attente de traitement en Ile-de-France pour un montant d'aide d'environ 120 millions d'euros; le délai moyen de traitement des demandes est supérieur à deux ans (une demande pouvant attendre jusqu'à quatre ans), contre 10 mois jusqu'en 2012.

Compte tenu du niveau prévisible du produit de la TNSA pour 2016 (48,7 millions d'euros), le plafond actuel de 47 millions d'euros aboutira dès la fin de l'année au reversement d'environ 1,7 million d'euros dans le budget général de l'État.

⁽¹⁾ Bâle-Mulhouse, Beauvais-Tillé, Bordeaux-Mérignac, Lyon-Saint-Exupéry, Marseille-Provence, Nantes-Atlantique, Nice-Côte d'Azur, Paris-Charles de Gaulle, Paris-Le Bourget, Paris-Orly, Strasbourg-Entzheim, Toulouse-Blagnac.

Votre rapporteur souhaite vivement que des mesures de simplification et de rationalisation de la procédure puissent être dégagées et mises en place au plus vite afin de répondre aux besoins des riverains. À titre d'exemple, le couplage des aides à la rénovation acoustique et thermique permettrait de s'inscrire dans une logique d'efficacité et d'efficience de la dépense publique.

Par ailleurs, votre rapporteur souhaite que soit engagée une réflexion sur les modalités d'une éventuelle péréquation de la TNSA : alors que certains aéroports de province ont pratiquement achevé l'insonorisation des habitations de leurs riverains, la tâche est plus ardue et plus coûteuse s'agissant de la plateforme de Roissy – Charles de Gaulle, enserrée dans un tissu urbain particulièrement dense. Qu'une partie des recettes de la TNSA recouvrée dans d'autres régions contribue à l'insonorisation des riverains de Roissy mériterait de faire l'objet d'une réflexion, compte tenu de l'apport de cette plateforme à l'ensemble du rayonnement aérien de notre pays et des retombées économiques qu'elle engendre.

B. LES EFFORTS DES POUVOIRS PUBLICS POUR LUTTER CONTRE LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE

Le transport aérien participe à la pollution atmosphérique en France et notamment en Île-de-France du fait de l'implantation dans cette région des deux plus importants aéroports français : Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly. Toutefois, la contribution du transport aérien à la pollution de l'air reste très minoritaire. Au niveau national, les émissions nationales du transport aérien en France représentent 1,7 % des oxydes d'azote et 1 % des particules fines émises. En Île-de-France, selon les dernières estimations disponibles d'Airparif 2012, les émissions d'oxydes d'azote générées par le trafic aérien et les activités au sol sur les aérodromes représentent 7 % des émissions régionales contre 56 % pour le trafic routier. Pour autant, ces pollutions ne sont pas inoffensives. À titre d'illustration, la pollution due aux manœuvres au sol des avions, pour le seul aéroport de Paris-Charles de Gaulle, est équivalente à la pollution de tout le périurbain parisien, soit 300 000 tonnes de CO₂ par an. Il est vrai toutefois que les efforts réalisés par les constructeurs, les compagnies et les aéroports ont abouti à ce que le bilan carbone d'un passager aérien, pour un trajet supérieur à 1 000 km, soit désormais très largement inférieur à celui d'un automobiliste sur le même trajet.

Au niveau national, les émissions de CO₂ liées au trafic aérien intérieur français sont en nette diminution depuis 2000 (- 23 %) : 5,1 millions de tonnes de CO₂ étaient rejetées en 2012 contre 6,2 en 2000. Au-delà des gains d'efficacité énergétique des aéronefs, la réduction du trafic liée au report modal d'une partie des déplacements au bénéfice du TGV a contribué à ces résultats.

Au niveau européen, l'inclusion de l'aviation civile dans le système européen d'échange de quotas d'émissions (ETS aviation), en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012, a pour finalité la réduction des émissions de CO₂ du secteur

aérien (- 5 % en 2020 par rapport à 2006). Toutefois, à la suite de contestations de certains États tiers, l'Union européenne a exempté du dispositif les vols qui n'étaient pas intra-européens.

Enfin, au niveau mondial, l'OACI a adopté, le 4 octobre 2013, une résolution dont l'objectif consiste à faire adopter, fin 2016, un mécanisme mondial de mesures basées sur le marché destiné à être mis en œuvre en 2020. L'objectif est de stabiliser les émissions de CO₂ de l'aviation internationale au niveau qu'elles atteindront en 2020 : c'est l'objectif de « croissance neutre en carbone 2020 ». La France, membre du Conseil de l'OACI, participe de façon active à ces travaux, et continue par ailleurs à agir concrètement pour réduire ces émissions sur son sol et dans son espace aérien.

1. La limitation de l'usage des moteurs auxiliaires de puissance (APU)

Les moteurs auxiliaires de puissance (APU) des avions leur permettent, quand ceux-ci sont au sol, de démarrer les moteurs principaux ainsi que de produire l'alimentation électrique nécessaire à la cabine (lumière, climatisation...). Leur durée d'utilisation est règlementée par arrêté dans la plupart des aéroports français. Le contrôle de ces règles est assuré par la gendarmerie des transports aériens. Leur non-respect est passible de sanctions administratives prononcées par l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA).

2. Les conséquences de la loi « transition énergétique »

L'article 45 de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 22 juillet 2015 prévoit que les exploitants des principaux aéroports mettent en place, avant le 31 décembre 2016, un programme d'action destiné à réduire les émissions de gaz à effet de serre et les polluants atmosphériques produits par leurs activités. Cette disposition prévoit des objectifs de réduction chiffrés minimums : 10 % en 2020 et 20 % en 2025, par rapport à 2010.

Le décret d'application de cet article, publié le 10 mai 2016, a fixé la liste des aéroports concernés, des gaz visés, la méthode utilisée et le contenu des programmes d'action qui doivent être établis par les exploitants aéroportuaires. Ces programmes doivent inclure un volet relatif à la mise en place de moyens de substitution aux moteurs auxiliaires de puissance et un volet relatif à la flotte de véhicules routiers utilisés par l'exploitant d'aérodrome et de véhicules d'assistance en escale. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) est chargée de réaliser un bilan des actions menées dès 2017.

S'agissant plus particulièrement des polluants atmosphériques, la révision du plan de protection de l'atmosphère pour l'Île-de-France est en cours. L'objectif est de répondre aux exigences européennes concernant les dépassements de concentration de certains polluants. Le préfet de région a demandé à plusieurs groupes de travail, dont celui concernant le secteur aérien, de proposer des mesures à inscrire dans ce plan.

3. Déclenchement du plan national d'action de l'aviation civile en cas de pic de pollution

Aux termes de l'arrêté du 7 avril 2016 relatif au déclenchement des procédures en cas d'épisodes de pollution les préfets peuvent décider d'actions contraignantes.

Pour le secteur aérien, lors de prévisions de pollution persistante ou de dépassement de seuils d'alerte, l'interdiction des essais moteurs dont l'objectif n'est pas d'entreprendre un vol et l'interdiction des tours de piste d'entraînement peuvent ainsi être demandées.

En complément, le ministre chargé de l'Aviation civile peut déclencher tout ou partie d'un plan d'action spécifique. Celui-ci comporte des mesures s'appliquant aux aéronefs (contrôle renforcé de l'utilisation du moteur auxiliaire de puissance par exemple) et, le cas échéant, à la desserte des aéroports, aux activités aéroportuaires ou encore aux services de la DGAC.

Ce plan d'action est actuellement déclenché lorsque le seuil d'alerte d'un polluant est franchi trois jours de suite et que le préfet de la zone géographique contenant l'aérodrome décide de mesures contraignantes pour les transports (circulation alternée par exemple). Ce plan est en cours de modification : l'objectif est notamment d'assouplir ses conditions de déclenchement pour faciliter son application.

S'agissant de la possibilité de moduler la redevance d'atterrissage en fonction des émissions d'oxyde d'azote (NOx) des avions, une étude est en cours au sein de la DGAC. La première phase de l'étude qui a consisté à classer les avions en fonction de leur performance en matière d'émissions d'oxyde d'azote (NOx) est réalisée. La deuxième phase qui consiste à simuler la modulation de la redevance a été confiée aux exploitants d'aéroports. Ses résultats n'ont pas encore été transmis à la DGAC.

Votre rapporteur soutient fermement ce projet de modulation de la redevance d'atterrissage en fonction des émissions d'oxyde d'azote. Cette mesure confirmerait le principe pollueur-payeur auquel nous sommes tous attachés et aurait pour principale vertu d'inciter les compagnies aériennes à renouveler leur flotte pour utiliser en priorité des appareils plus propres.

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. *Rémi Pauvros, Jacques Alain Bénisti, Stéphane Demilly, Jacques Krabal, Michel Lesage, François-Michel Lambert et Guillaume Chevrollier*, les crédits de la **mission « Écologie, développement et mobilité durables »** (voir *compte rendu officiel de la commission élargie du mercredi 26 octobre 2016*, sur le [site Internet](#) de l'Assemblée nationale) ⁽¹⁾.

*

* *

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* ».

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, Jacques Alain Bénisti et Rémi Pauvros émettent un avis favorable, que M. Guillaume Chevrollier émet un avis défavorable à l'adoption des crédits et que M. Stéphane Demilly propose de s'abstenir.

*

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

*

Le Président Jean-Paul Chanteguet. Il nous faut examiner les amendements déposés. Sur les neuf amendements qui visent à créer des articles additionnels après l'article 55, un a été retiré et trois ont été déclarés irrecevables par la commission des finances : les II-CD3, II-CD5 et II-CD9.

La commission examine l'amendement n° II-CD11 de M. Bertrand Pancher.

M. Bertrand Pancher. Cet amendement vise, d'une part, à rendre opérationnels le Crédit d'Impôt Transition Énergétique (CITE), la TVA à taux

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions_elargies/

réduit et l'éco-PTZ pour le raccordement à un réseau de chaleur vertueux et, d'autre part, à valoriser les énergies de récupération. Il est soutenu par le réseau Amorce c'est-à-dire par la fédération des élus locaux.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur pour avis François-Michel Lambert, la commission **adopte** l'amendement.*

Puis elle examine l'amendement n° II-CD10 de M. Bertrand Pancher.

M. Bertrand Pancher. Cet amendement vise à exonérer – de manière temporaire et conditionnelle – les installations de méthanisation de déchets non-dangereux et de matière végétale brute non-agricole de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la cotisation foncière des entreprises. Il s'agit d'encourager le développement de la filière méthanisation, qui est indispensable pour atteindre les objectifs ambitieux en matière d'énergies renouvelables tels qu'ils sont affichés dans la loi de transition énergétique pour la croissance verte.

M. François-Michel Lambert, rapporteur pour avis. Je soutiens cette idée.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Puis elle examine l'amendement n° II-CD7 de Mme Laurence Abeille.

Mme Laurence Abeille. La taxe sur les éoliennes maritimes, régie par les articles 1519 B et 1519 C du code général des impôts, bénéficiera aux communes littorales, au Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMEM), aux organismes mentionnés à l'article L. 742-9 du code de la sécurité intérieure et aux projets concourant au développement durable des autres activités maritimes ou contribuant à la réalisation ou au maintien du bon état écologique du milieu marin. Cet amendement propose d'affecter les 10 % prévus pour de tels projets à l'Agence française pour la biodiversité en faveur de la préservation des écosystèmes marins et littoraux.

Le Président Jean-Paul Chanteguet. Notre rapporteur pour avis, M. Stéphane Demilly, m'a fait part de son désaccord.

Mme Laurence Abeille. C'est dommage car les contacts que j'ai pris avec le ministère de l'environnement sont plutôt positifs, s'agissant notamment d'un taux inférieur à 10 %. Mais je retire cet amendement et je le redéposerai pour la séance publique.

L'amendement est retiré.

La Commission examine alors l'amendement n° II-CD6 de Mme Laurence Abeille.

Mme Laurence Abeille. De manière similaire au précédent, cet amendement vise à ce que l'affectation de la taxe sur les hydroliennes suive la

même logique que l'affectation de la taxe prévue pour les éoliennes en mer avec une part d'au moins 10 % affectée à l'Agence Française pour la Biodiversité, afin qu'elle puisse assurer ses missions de protection des milieux marins.

Le Président Jean-Paul Chanteguet. M. Stéphane Demilly, rapporteur pour avis, donne un avis défavorable à l'adoption de cet amendement car, si le souci de renforcer les ressources de l'AFB est louable, il estime qu'une telle mesure doit faire l'objet d'une concertation avec les associations représentant les collectivités territoriales.

La Commission rejette l'amendement.

Le Président Jean-Paul Chanteguet. Nous en avons terminé avec l'examen des crédits consacrés à l'écologie, au développement et à la mobilité durables.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)

- M. Victor Haïm, président
- M. Éric Girard-Reydet, secrétaire général

Syndicat national des pilotes de ligne (SNPL)

- M. Erick Derivry, président du SNPL France ALPA
- M. Yves Deshayes, Vice-président du SNPL France ALPA
- M. Jean-François Dupront, Membre du Bureau Exécutif du SNPL France ALPA
- Mme Sandrine Johnson, déléguée générale du SNPL France ALPA
- M. Arthur Bonhême, conseil du SNPL France ALPA

Aéroports de Paris (AdP)*

- M. Augustin de Romanet, président-directeur général
- M. Didier Hamon, Secrétaire général du Groupe AdP
- Mme Charlotte Marelli, chargée de mission à la Direction des affaires publiques du Groupe ADP
- M. Khaled Klau, directeur adjoint des affaires publiques

Air France*

- M. Frédéric Gagey, président-directeur général,
- Mme Patricia Manent, directrice adjointe des affaires publiques

Direction générale de l'aviation civile (DGAC)

- M. Patrick Gandil, directeur général de l'aviation civile
- M. Marc Borel, directeur du transport aérien
- M. Geoffroy Ville, directeur de cabinet auprès du directeur des services de la navigation aérienne
- M. Philippe Bassot, adjoint à la secrétaire générale,

Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM)

- Mme Brigitte Barrand, directrice des affaires publiques et de la communication
- M. Guy Tardieu, délégué général

** 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.*