



N° 1967

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 15

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES

MÉTÉOROLOGIE

CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS

Rapporteur spécial : M. Charles de COURSON

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	7
I.– LE TRANSPORT AÉRIEN EST DUREMENT FRAPPÉ PAR LA CRISE ÉCONOMIQUE.	9
A.– LE TRAFIC AÉRIEN CONNAÎT DEPUIS PLUS D'UN AN UNE SÉVÈRE DÉCROISSANCE.....	9
1.– La croissance du trafic a ralenti en 2008.....	9
<i>a) Dans le monde</i>	9
<i>b) En Europe</i>	10
<i>c) En France</i>	10
2.– En 2009, le transport aérien est entré dans la crise la plus sévère de son histoire.	11
<i>a) Dans le monde et en Europe</i>	11
<i>b) En France</i>	11
B.– LA CRISE ÉCONOMIQUE PÈSE LOURDEMENT SUR LES RÉSULTATS DES COMPAGNIES AÉRIENNES.	12
1.– Panorama général.....	12
<i>a) En 2008</i>	12
<i>b) En 2009</i>	12
2.– La situation du groupe Air France-KLM.....	13
<i>a) La santé économique et financière du groupe se dégrade.</i>	13
<i>b) La réforme de la caisse de retraite du personnel navigant n'est pas achevée.</i>	16
3.– Les compagnies <i>low cost</i> pourraient se développer davantage.	17
<i>a) Les low cost résistent mieux à la crise que les compagnies traditionnelles.</i>	17
<i>b) Le régime des aides aux compagnies low cost doit être précisé.</i>	18
<i>c) Les low cost pourraient contribuer utilement à la desserte du territoire national.</i>	18
C.– LA CHUTE DU TRAFIC AÉRIEN A ÉGALEMENT DES RÉPERCUSSIONS SUR L'INDUSTRIE AÉRONAUTIQUE.....	19
1.– La situation d'EADS	19
<i>a) Le groupe s'est réorganisé.</i>	19
<i>b) Malgré la crise, la santé économique et financière du groupe demeure bonne.</i>	20
2.– SAFRAN résiste correctement à la crise.	21

3.– Dassault Aviation est touché par la crise de l'aviation d'affaires.....	22
4.– L'industrie aéronautique souhaite bénéficier du grand emprunt	23
D.– LE RECU DU TRAFIC AFFECTE LES AÉROPORTS.....	24
1.– Les principaux aéroports régionaux dépendent de plus en plus des <i>low cost</i>	24
2.– Aéroports de Paris, dont les résultats demeurent satisfaisants pour le moment, doit éviter de trop augmenter les tarifs de ses redevances	26
a) <i>Touché par la crise, le groupe Aéroports de Paris maintient pour l'heure des résultats satisfaisants.</i>	26
b) <i>Dans un contexte de crise, la hausse des redevances aéroportuaires doit rester modeste.</i> ...	26
c) <i>Aéroports de Paris s'est engagé à améliorer la qualité de service.</i>	29
d) <i>Le projet PARAFES est effectivement lancé.</i>	29
e) <i>Aéroports de Paris a conclu une alliance avec Amsterdam-Schiphol.</i>	30
3.– Les tarifs de la taxe d'aéroport pourraient augmenter en 2010, afin de financer des mesures de sûreté inefficaces.....	30
II.– LE TRANSPORT AÉRIEN PARTICIPE À L'EFFORT MONDIAL DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT.	33
A.– DES ÉVOLUTIONS SONT INTERVENUES EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LES NUISANCES SONORES.	33
1.– Les règles d'urbanisme à proximité des aéroports ont été assouplies.	33
2.– Le traitement des demandes d'insonorisation s'est amélioré.	34
3.– Les incertitudes relatives aux compétences de l'ACNUSA sont en passe d'être levées.	35
B.– LA LUTTE CONTRE L'EFFET DE SERRE NE SAURAIT PASSER PAR UNE TAXATION DU KÉROSÈNE.....	36
1.– La recherche sur les biocarburants aéronautiques mérite d'être encouragée.....	36
2.– Le transport aérien, qui entrera dans le système européen d'échange de quotas d'émissions de CO2, ne sera pas soumis à la taxe carbone.....	36
III.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2010	39
A.– LE PROGRAMME <i>MÉTÉOROLOGIE</i>	39
1.– L'exécution 2009 fait apparaître des recettes commerciales en retrait.....	39
2.– En dépit d'un effort sur les crédits de personnel, les recettes prévisionnelles ne suffiront vraisemblablement pas à couvrir les dépenses prévues en 2010.....	40
3.– La réorganisation territoriale de Météo-France est lancée.	42
B.– LE BUDGET ANNEXE <i>CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS</i>	43
1.– L'exécution 2009 est marquée par la baisse des recettes, conséquence de la crise du transport aérien.....	43
2.– Dans un contexte de crise, le maintien du niveau des recettes entraîne un alourdissement de la charge qui pèse sur les compagnies.....	44
a) <i>Les taux de la taxe de l'aviation civile devraient augmenter de près de 5 %.</i>	46

<i>b) Les redevances devraient être pour partie réformées en 2010.</i>	48
<i>c) Le plafond d'emprunt du budget annexe va encore augmenter en 2010.</i>	50
3.– Analyse des dépenses par programme	51
<i>a) Le programme Soutien aux prestations de l'aviation civile.</i>	52
<i>b) Le programme Navigation aérienne.</i>	52
<i>c) Le programme Transports aériens, surveillance et certification</i>	53
<i>d) Le programme Formation aéronautique.</i>	53
4.– La DGAC doit être profondément réformée	54
<i>a) Des mesures d'économie ont été décidées pour 2010.</i>	54
<i>b) Critiquée une nouvelle fois par la Cour des comptes, la gestion des relations sociales à la DGAC doit être normalisée.</i>	55
<i>c) Il conviendrait de faire évoluer le statut de la DGAC.</i>	58
EXAMEN EN COMMISSION	63
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	65

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 92,5 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

SYNTHÈSE

Après la suppression du programme *Transports aériens* par la loi de finances initiale pour 2009, le présent rapport spécial analyse les crédits du programme *Météorologie* (mission *Écologie, développement et aménagement durables*) et, surtout, du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA).

Après plusieurs années de forte croissance, le transport aérien traverse, depuis plus d'un an, la plus forte crise de son histoire. Ce secteur est en effet très sensible à l'évolution de la conjoncture économique, qui s'est considérablement dégradée depuis le milieu de l'année 2008. En glissement annuel depuis mai 2008, le trafic de passagers a diminué de plus de 9 % selon l'*International Air Transport Association* (IATA). Le recul du trafic de fret dépasse les 17 %.

Assez logiquement, la situation des compagnies aériennes se dégrade. Pour 2009, l'IATA anticipe une perte cumulée de plus de 11 milliards d'euros. Au cours du premier trimestre de l'exercice 2009/2010, le trafic passagers d'Air-France KLM a enregistré une baisse de 5,8 % et le trafic cargo a diminué de 22,7 %. La crise devrait avoir des effets sur les effectifs du groupe. Au-delà des compagnies, ce sont plus largement les industries aéronautiques qui sont touchées, certes moins fortement, par la baisse du trafic.

Le recul du trafic affecte également le secteur aéroportuaire. La taxe d'aéroport pourrait voir ses plafonds augmenter, afin d'assurer le financement de dépenses de sûreté dont l'inefficacité n'est plus à prouver. Les redevances aéroportuaires pourraient elles aussi augmenter, notamment celles d'Aéroports de Paris. Il conviendrait, afin de ne pas obérer la reprise du trafic, de contenir cette hausse dans des proportions raisonnables.

Car, par ailleurs, les compagnies devront contribuer davantage au financement du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*. Les recettes du BACEA dépendent en effet étroitement du trafic ; son recul impose donc de trouver des ressources. Ainsi, le présent projet de loi de finances propose d'augmenter d'environ 5 % les taux de la taxe de l'aviation civile. Les redevances de navigation aérienne devraient augmenter dans les mêmes proportions. Le financement du budget annexe fera donc peser une charge plus lourde sur les compagnies aériennes, ce qui, dans le contexte actuel de crise, est problématique.

La direction générale de l'Aviation civile (DGAC) a engagé, pour 2010, un plan d'économies de 40 millions d'euros. S'il convient de saluer cette initiative, il faut également constater que peu d'efforts ont été faits en matière de rationalisation de la gestion des ressources humaines. Dans un référé adressé à la commission des Finances au début du mois d'octobre, la Cour des comptes a, pour la troisième fois en sept ans, critiqué les « protocoles sociaux » en vigueur à la DGAC.

Au-delà de sa gestion des ressources humaines, c'est son statut même que la DGAC doit réformer. À l'initiative du Rapporteur spécial, un rapport devait être remis par le Gouvernement au Parlement sur le sujet, avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2010. Il est regrettable que ce rapport n'ait toujours pas été officiellement déposé. Selon les informations recueillies par le Rapporteur spécial, le Gouvernement y évoquerait prioritairement la transformation de l'actuelle DGAC en établissement public administratif. Si les modalités pratiques restent à définir, le principe d'une évolution statutaire doit être décidé, afin d'ouvrir la voie à une navigation aérienne intégrée au niveau européen.

I.- LE TRANSPORT AÉRIEN EST DUREMENT FRAPPÉ PAR LA CRISE ÉCONOMIQUE.

A.- LE TRAFIC AÉRIEN CONNAÎT DEPUIS PLUS D'UN AN UNE SÉVÈRE DÉCROISSANCE.

1.- La croissance du trafic a ralenti en 2008.

a) Dans le monde

● Au cours de l'année 2008, le trafic mondial, exprimé en passagers-kilomètres-transportés (PKT), a progressé de 1,3 %. 62 % du trafic ont été réalisés à l'international et 38 % en vols intérieurs.

Cette croissance, la plus faible depuis 2002, contraste, par sa modestie, avec celles des années précédentes : + 8,1 % en 2005, + 5,9 % en 2006, + 7,4 % en 2007. Deux périodes peuvent être distinguées pour 2008 : de janvier à juin, les progressions de trafic sont demeurées positives, mais avec des taux de plus en plus faibles ; à partir de juillet, le trafic a reculé par rapport à 2007.

● L'évolution est contrastée selon le type de trafic concerné :

– le trafic international de passagers a augmenté de 3,4 % grâce à la croissance de l'activité des compagnies aériennes d'Amérique latine et des Caraïbes (+ 10,3 %), du Moyen-Orient (+ 7,5 %), d'Europe (+ 4,1 %) et d'Amérique du Nord (+ 3,8 %), régions qui représentent près de 70 % du trafic international ;

– le trafic intérieur, en recul de 2 %, a pesé sur l'ensemble de la croissance du trafic. Les transporteurs d'Amérique du Nord, qui représentent près de 57 % du trafic intérieur mondial, ont vu leur activité décliner de 5,1 % par rapport à 2007. En revanche, les transporteurs d'Asie et du Pacifique, qui représentent près de 28 % du trafic intérieur mondial, ont enregistré une augmentation de 3,7 %, principalement due à la croissance de 6 % réalisée par les transporteurs de Chine ;

– le trafic de fret aérien régulier (intérieur et international) a reculé de 3,1 % (en tonnes-kilomètres-transportées) par rapport à 2007, après six années de croissance. Positive jusqu'en juin 2008, l'activité s'est brutalement retournée et la baisse s'est amplifiée jusqu'à atteindre 20 % en fin d'année.

ÉVOLUTION DU TRAFIC MONDIAL EN 2008

Année	Passagers (millions)			PKT (milliards)			Fret (millions de tonnes)			TKT fret (milliards)		
	International	Intérieur	Total	International	Intérieur	Total	International	Intérieur	Total	International	Intérieur	Total
2007	836	1 445	2 281	2 552	1 676	4 228	25	17	42	132	26	158
2008	866	1 405	2 271	2 639	1 644	4 283	25	16	41	131	25	156
2008/2007 en %	3,6 %	-2,8 %	-0,4 %	3,4 %	-1,9 %	1,3 %	-0,8 %	-6,6 %	-3,1 %	-1,1 %	-2,2 %	-1,3 %

Source : direction générale de l'Aviation civile

b) En Europe

Les compagnies membres de l'Association of European Airlines (AEA) ont enregistré en 2008 une progression de 1,2 % de leur trafic régulier (exprimé en PKT), avec un coefficient de remplissage moyen de 76 %, en recul par rapport aux années précédentes.

Le trafic intérieur, exprimé en nombre de passagers, a fortement reculé (- 7,8 %). Le trafic de fret a également décliné (- 2,8 %).

La croissance du trafic s'est répartie inégalement entre les opérateurs : alors que les compagnies traditionnelles enregistraient sur le marché intra-communautaire une baisse de 2,7 % en nombre de passagers transportés, les compagnies à bas coûts (*low cost*), particulièrement actives sur ce marché, affichaient des taux de croissance à deux chiffres.

c) En France

Le trafic aérien a enregistré en 2008 un ralentissement de sa croissance (+ 2,1% exprimé en passagers). Au total, le nombre de passagers transportés est passé de 125,7 millions à 128,2 millions. La croissance de 2,5 millions de passagers correspond à une hausse de 3,6 millions pour les compagnies *low cost* et à une baisse de 1,1 million pour les compagnies traditionnelles.

À l'instar de ce qui a été observé au niveau mondial, l'année 2008 s'est déroulée en deux temps : une croissance de plus en plus lente du trafic sur les trois premiers trimestres, suivie d'une baisse très significative au dernier trimestre.

Le trafic du réseau intérieur métropolitain a diminué de 2 % par rapport à 2007 : le trafic des lignes radiales (de Paris vers les régions) s'est contracté de 4 %, mais les liaisons transversales sont restées dynamiques (+ 3,6 %). Au total, le trafic métropolitain a été comparable en 2008 à ce qu'il était en 1995-1996.

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

Le trafic à l'international a augmenté de 3,2 %. Il a été particulièrement dynamique vers le Moyen-Orient (+ 6,9 %), le Maghreb (+ 6 %), l'Amérique Latine et les Caraïbes (+ 5,6 %) et l'Amérique du Nord (+ 5 %). La croissance du trafic vers l'Union européenne a été de 2 % seulement.

2.– En 2009, le transport aérien est entré dans la crise la plus sévère de son histoire.

a) *Dans le monde et en Europe*

- **Dans le monde**

Les premiers résultats de l'année 2009 témoignent d'une poursuite de la baisse du trafic amorcée à l'été 2008.

Entre mai 2008 et mai 2009, le trafic a reculé de 9,3 % (en PKT). La plus forte baisse a eu lieu en Asie (– 14,3 %). Seul le Moyen-Orient a connu une progression (+ 9,5 %). L'activité internationale de transport du fret montre même une baisse de 17,4% sur la même période.

La crise traversée par le transport aérien mondial est la plus importante jamais rencontrée. À titre de comparaison, entre 2000 et 2002, le nombre de passagers transportés avait reculé de 33 millions, notamment du fait des événements tragiques du 11 septembre 2001 ; selon l'*International Air Transport Association* (IATA), ce recul devrait atteindre 180 millions de passagers en 2009.

ÉVOLUTION DU TRAFIC ENTRE LE 1^{ER} SEMESTRE 2009 ET LE 1^{ER} SEMESTRE 2008

	Passagers	Fret
Régions	Évolution PKT	Évolution TKT
Afrique	– 9,2 %	– 22,5 %
Asie/Pacifique	– 12 %	– 22,3 %
Europe	– 7,6 %	– 21,6 %
Amérique du Sud	– 3,2 %	– 19,6 %
Amérique du Nord	– 8,9 %	– 22,2 %
Moyen-Orient	7,1 %	– 5,5 %
Moyenne des régions	– 7,6 %	– 20,6 %

Source : direction générale de l'Aviation civile

- **En Europe**

Les compagnies membres de l'AEA enregistrent une baisse de 8,3 % en PKT et de 19,8 % pour le fret.

b) *En France*

Le nombre de passagers transportés a reculé de 6,1 % au premier semestre.

Seul le trafic vers le Maghreb a progressé (+ 4,1 %). Le trafic intérieur est en recul de 5,6 %. La baisse est de 9,1 % vers l'Union européenne, de 6,2 % vers l'Asie et de 5,5 % vers les Amériques.

B.– LA CRISE ÉCONOMIQUE PÈSE LOURDEMENT SUR LES RÉSULTATS DES COMPAGNIES AÉRIENNES.

1.– Panorama général

a) En 2008

Les compagnies aériennes affiliées à l'IATA ont perdu 10,4 milliards de dollars sur l'exercice 2008, alors qu'elles avaient réalisé un bénéfice net de 12,9 milliards de dollars en 2007.

La crise n'a pas concerné en 2008 toutes les régions du monde de la même manière :

– les compagnies européennes sont restées bénéficiaires, quoique très modestement (0,4 milliard de dollars contre 5,4 milliards de dollars en 2007) ;

– les compagnies nord-américaines ont enregistré la perte la plus importante du secteur (- 5,1 milliards de dollars contre un bénéfice de 5,3 milliards de dollars en 2007), suivies par les compagnies d'Asie-Pacifique (- 4 milliards de dollars contre un bénéfice de 2,1 milliards de dollars en 2007) et les compagnies du Moyen-Orient (- 1 milliard de dollars).

b) En 2009

● **Pour 2009, l'IATA anticipe 11 milliards de dollars de pertes**, avec l'hypothèse d'un baril de pétrole à 61 dollars. Si cette hypothèse est dépassée, les pertes pourraient donc être supérieures. Il faut en effet rappeler que le carburant est le principal poste de dépenses des compagnies, pouvant en représenter jusqu'à 40 %.

● Au-delà de la baisse de la demande, **les compagnies sont affectées par la modification des comportements des passagers**. Les voyageurs pour motif d'affaires tendent à renoncer à leur déplacement, ou abandonnent la classe affaires au profit de la classe économique, ce qui se traduit par une baisse de la recette moyenne par passager. Certaines compagnies tentent de s'adapter en repensant les prestations à bord et la répartition des classes en long courrier : réduction du nombre de rangées « haute contribution » (Première et Affaires), création d'une nouvelle classe « Économique Plus », à mi-chemin entre les classes Affaires et Économique ⁽¹⁾.

● Les trois principales **compagnies européennes** résistent difficilement à la crise économique. Le tableau ci-dessous permet d'apprécier l'évolution de leur situation financière au cours des deux premiers trimestres de l'année 2009. Lufthansa résiste mieux, du fait notamment de la stabilité de ses activités d'entretien.

(1) Air France a ainsi lancé une classe Premium Voyageur.

**RÉSULTATS FINANCIERS 2009 (JANVIER-JUIN)
DES PRINCIPALES COMPAGNIES EUROPÉENNES**

(en millions de dollars)

Compagnie	Chiffre d'affaires	Évolution 2009/2008	Résultat 2009	Évolution 2009/2008
Air France-KLM	14 921,5	- 21,4 %	- 1 475,34	- 600,0 %
Bristish Airways	5 908,4	- 32,1 %	- 588,5	- 268,5 %
Lufthansa	14 365,5	- 15,2 %	5,7	- 99,5 %

Source : direction générale de l'Aviation civile

Les **compagnies américaines** ont ressenti très tôt la récession économique et ont été fortement exposées à la hausse du carburant en 2008, la plupart des compagnies traditionnelles n'ayant pas de couverture carburant. Dès le second semestre 2008, elles ont donc engagé dès des réductions de flotte sur leur réseau domestique, réductions qui se poursuivent en 2009 (- 10 % par rapport à 2008). Elles ont également réorganisé leur réseau long courrier, diminuant les fréquences ou utilisant des appareils de capacité inférieure.

Les **compagnies d'Asie et du Pacifique** sont les plus touchées par la crise économique : au cours du premier semestre, leur trafic a chuté de 12 %. Les compagnies les plus performantes ont connu une forte baisse du nombre de passagers à « haute contribution » (classes Première et Affaires). Cette situation économique a entraîné des réductions de capacité (- 7,7 %), des réductions d'effectifs par licenciement ou des réductions de salaires.

En revanche, le dynamisme des **compagnies des pays du Golfe** n'a pas été atteint, leur trafic ayant augmenté de 7,1 % au premier semestre.

2.- La situation du groupe Air France-KLM

a) La santé économique et financière du groupe se dégrade.

• L'exercice 2008/2009

Au cours de l'exercice 2008/2009, le **trafic** du groupe Air France-KLM a progressé de 1,2 % par rapport à l'exercice précédent. Le coefficient de remplissage s'est établi à 79,7 %, en baisse de 1,2 point. Sur cet exercice, le groupe a transporté 74,5 millions de passagers, soit une baisse de 0,5 %.

Le **chiffre d'affaires** consolidé du groupe s'est élevé à 24 milliards d'euros, en baisse de 0,6 %. Le tableau suivant présente le chiffre d'affaires du groupe par secteurs d'activité.

CHIFFRE D'AFFAIRES D'AIR FRANCE-KLM PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ

(en millions d'euros)

	2007/2008	Part du chiffre d'affaires (en %)	2008/2009	Part dans chiffre d'affaires total (en %)	Variation (en %)
Passagers réguliers	18 195	75,4	17 937	74,8	- 1,4
Autres recettes passagers	970	0,4	895	3,7	- 7,7
Fret	2 739	11,4	2 674	11,2	- 2,4
Autres recettes fret	189	0,8	183	0,8	- 3,2
Total transport aérien	22 093	91,6	21 689	90,5	- 1,8
Maintenance	969	4	974	4,1	+ 0,5
Autres	1 061	4,4	1 307	5,5	+ 23,2
Total	24 123	100	23 970	100	- 0,6

Source : direction générale de l'Aviation civile

L'**excédent brut d'exploitation** s'est élevé à 1 473 millions d'euros, en diminution de 52 % par rapport à l'exercice précédent.

Le **résultat d'exploitation** fait état d'une perte de 129 millions d'euros, contre un résultat positif de 1 414 millions d'euros sur l'exercice précédent.

Le **résultat courant avant impôts** a été négatif (- 1 204 millions d'euros), tout comme le **résultat net consolidé** (- 814 millions d'euros), alors qu'ils étaient tous deux positifs lors de l'exercice précédent.

Le tableau suivant présente les principaux soldes intermédiaires de gestion pour l'exercice 2008/2009.

COMPTES CONSOLIDÉS DU GROUPE

(en millions d'euros)

	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
Chiffre d'affaires	19 467	21 448	23 073	24 123	23 970
Excédent brut d'exploitation	2 188	2 773	3 021	3 041	1 473
Résultat d'exploitation	553	- 936	1 240	1 414	- 129
Résultat financier	- 229	- 224	- 140	- 99	- 100
Résultat courant avant impôts	1 692	1 200	1 118	1 158	- 1 204
Résultat net consolidé – part du groupe	1 704	913	891	756	- 814

Source : direction générale de l'Aviation civile

Les **dettes nettes** ont atteint 4,44 milliards d'euros, soit une augmentation de 65 %. Au 31 mars 2009 le ratio d'endettement s'élevait ainsi à 0,78, contre 0,27 au 31 mars 2008.

L'**effectif** du groupe a faiblement augmenté (+2,2 %) durant le dernier exercice, pour atteindre 106 933 personnes au 31 mars 2009.

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

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

PARTS DE MARCHÉ D'AIR FRANCE-KLM

Zone géographique	Trafic total 2007 (en nombre de passagers transportés)	Parts de marché Air France (en %)	Trafic total 2008 (en nombre de passagers transportés)	Parts de marché Air France (en %)	Évolution (en %)
Europe et Afrique du Nord	70 840 325	24,6	72 743 957	24,7	0,1
Amériques (Nord et Sud)	12 095 589	56,1	12 597 729	54,6	- 1,6
Afrique (hors Afrique du Nord) et Moyen-Orient	8 507 104	37,9	8 851 450	38,1	0,2
Asie (hors Moyen-Orient)	5 634 765	49,7	5 603 031	52,4	2,6
Total	97 077 783	31,1	99 796 167	31,2	0,1

Source : direction générale de l'Aviation civile

• **L'exercice 2009/2010**

Au cours du premier trimestre de l'exercice 2009/2010, le **trafic** passagers a enregistré une baisse de 5,8 % et le trafic cargo a diminué de 22,7 %.

Le **chiffre d'affaires** consolidé a reculé de 20,5 % par rapport au premier trimestre de l'exercice précédent, s'établissant à 5,17 milliards d'euros. Sur le trimestre, le chiffre d'affaires de l'activité passagers s'est replié de 18,7 %, et celui du cargo de 41,5 %.

Le **résultat d'exploitation** (- 496 millions d'euros) a connu une très forte baisse par rapport à celui de l'exercice précédent (+ 201 millions d'euros). Le résultat net consolidé est également en forte baisse : - 426 millions d'euros contre + 149 millions d'euros au premier trimestre 2008/2009.

Les effets de la crise économique sont renforcés par le coût des **couvertures pétrolières** prises par le groupe, qui paye aujourd'hui son kérosène au-dessus du prix de marché. Les couvertures carburant pourraient avoir un impact négatif en 2010 également.

La crise économique ne manquera pas d'avoir des répercussions sur les effectifs du groupe. Entre avril 2008 et avril 2010, le personnel devrait ainsi avoir diminué de 7,5 %. L'ajustement en personnel passera par le non-renouvellement de contrats temporaires, le non-remplacement des départs en retraite et le blocage des recrutements (à quelques exceptions près).

En 2010, un plan de départs volontaires devrait concerner près de 1 700 personnes et permettre une économie de masse salariale de près de 100 millions d'euros. Ce plan se limitera, pour l'essentiel, aux services administratifs, au fret, et aux services commerciaux.

Air France envisage également de **restructurer son réseau**, en adaptant ses fréquences sur les lignes intérieures, et en rendant payantes certaines prestations aujourd'hui incluses dans le prix du billet.

Air France-KLM a acquis, pour 323 millions d'euros, 25 % du capital d'**Alitalia**, en devenant ainsi le premier actionnaire. Les synergies pour le groupe sont évaluées à 90 millions d'euros par an dès la deuxième ou la troisième année. Préalablement à cette acquisition, la situation financière de la compagnie italienne a été significativement assainie, l'État italien ayant repris une partie de sa dette.

b) La réforme de la caisse de retraite du personnel navigant n'est pas achevée.

• **Les personnels navigants français disposent d'une caisse de retraite complémentaire qui leur est propre**, la caisse de retraite complémentaire du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile (CRPN). Air France est concerné au premier chef par son avenir : la caisse compte environ 30 000 cotisants, dont 20 000 salariés d'Air France.

Depuis 1993, la CRPN est structurellement déficitaire. Le ratio actifs/retraités se dégrade inexorablement, pour des raisons sociodémographiques classiques (allongement de la durée des études, allongement de l'espérance de vie, départ à la retraite de la génération du *baby-boom*) ; on comptait 2,37 actifs pour un retraité en 2001, contre moins de 2 aujourd'hui.

Le déficit structurel n'empêche pas pour l'instant la caisse de fonctionner, en raison de l'existence de réserves évaluées à sept années de fonctionnement. Mais les projections actuarielles du régime établissent que le nombre de cotisants serait porté à 42 000 à l'horizon 2035. Sans réforme du régime, le nombre d'années de réserves serait ramené à 1,25 an d'ici 40 ans.

• Sur la base d'un rapport de M. Dominique-Jean Chertier, **le conseil d'administration de la CRPN a décidé la création d'une commission de réforme** associant les partenaires sociaux dans le but de définir les moyens de mieux garantir la pérennité du régime. Le projet préparé par la commission a été examiné lors d'un conseil d'administration extraordinaire le 24 janvier 2008. Selon les informations transmises au Rapporteur spécial, **les ministres de tutelle n'ont toujours pas rendu leurs arbitrages.**

• **Une importante avancée a néanmoins eu lieu au sujet de l'âge limite d'exercice des personnels navigants commerciaux (PNC).** Le décret n° 2004-1427 du 23 décembre 2004, avait fixé à 55 ans l'âge limite au-delà duquel les PNC ne pouvaient plus travailler en vol.

La limite de 55 ans nuisait à l'équilibre de la CRPN. En effet, la situation financière de la caisse nécessitait un allongement de la durée de cotisation. Le Rapporteur spécial appelait donc de ses vœux un relèvement de l'âge limite d'exercice des personnels navigants.

L'article 92 de la loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009 permet aux PNC, depuis le 1^{er} janvier 2009, de demander chaque année, à partir de 55 ans, la poursuite de leur activité jusqu'à 65 ans.

3.– Les compagnies *low cost* pourraient se développer davantage.

a) Les low cost résistent mieux à la crise que les compagnies traditionnelles.

En juillet 2009, 28 compagnies aériennes à bas coûts fréquentaient l'espace aérien français, desservant plus de 400 liaisons.

Deux compagnies se partagent 65 % du marché : easyJet demeure leader avec 39 %, devant Ryanair (26 %). En 2008, ces compagnies ont transporté plus de 102 millions de passagers.

Les résultats 2008 des *low cost*, retracés dans le tableau ci-dessous, sont en retrait. Il faut notamment remarquer le résultat déficitaire de Ryanair (- 169 millions d'euros), alors qu'il était assez largement excédentaire en 2007 (+ 391 millions d'euros). Ce repli résulte principalement de la hausse du prix du pétrole en 2008, Ryanair n'ayant pas mis en place de couverture carburant.

RÉSULTATS DES PRINCIPALES COMPAGNIES *LOW COST*

(en millions d'euros)

Compagnie	Pays	Fin de l'année financière	Recettes d'exploitation 2008	Résultat d'exploitation 2008	Résultat net 2008
Ryanair	Irlande	31 mars 2009	2 942	93	- 169
EasyJet	Royaume-Uni	30 sept. 2008	2 974	114,5	103
Air Berlin	Allemagne	31 déc. 2008	3 360	14	- 74
Norwegian	Norvège	31 déc. 2008	619	- 34	0,4
Flybe	Royaume-Uni	31 mars 2008	679	42	44
Vueling	Espagne	31 déc. 2008	434	- 30,5	8

Source : direction générale de l'Aviation civile

Il semblerait qu'en 2009, **les low cost résistent mieux à la crise que les compagnies traditionnelles**. Cela résulte pour l'essentiel du modèle économique de ces compagnies qui, au contraire des compagnies classiques, ne sont pas dépendantes des passagers à haute contribution. Des mesures de réduction d'activité ont toutefois été prises pour la saison hivernale : suspension de liaisons, réduction de fréquences. En outre, certaines compagnies ont dû cesser leur activité pour cause de difficultés financières (MyAir en Italie) ou se déclarer en faillite (SkyEurope en Slovaquie).

b) Le régime des aides aux compagnies low cost doit être précisé.

Certaines compagnies *low cost* subordonnaient l'ouverture ou le maintien de dessertes aériennes au départ d'aéroports secondaires à l'attribution d'avantages financiers par les gestionnaires d'aéroports et les collectivités publiques concernées.

Certaines aides financières directes ont été jugées illégales car non notifiées préalablement à la Commission européenne, alors même qu'elles étaient assimilables à des aides d'État.

En réaction, une nouvelle forme de soutien s'est développée, tendant à verser les aides sous formes de prestations publicitaires, la compagnie assurant la promotion des collectivités publiques finançant les aides. **La Commission européenne, pourtant saisie du dossier des aides marketing depuis plusieurs années, n'a toujours pas rendu sa décision**. Cela est regrettable, car les autorités françaises ne sont pas en mesure, faute de référentiel juridique bien défini, de définir une ligne de conduite concernant cette forme d'aides et, par conséquent, de soutenir le développement de ces compagnies.

c) Les low cost pourraient contribuer utilement à la desserte du territoire national.

L'État finance l'exploitation de douze liaisons aériennes en métropole, de deux liaisons en Guyane et de la desserte internationale de Saint-Pierre-et-Miquelon, considérées comme indispensables à l'aménagement du territoire.

Le projet annuel de performances du programme *Infrastructures et services de transports* (mission *Écologie, développement et aménagement durables*) prévoit pour 2010 24,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 17,5 millions d'euros en crédits de paiement au titre du financement de ces **lignes d'aménagement du territoire** (LAT).

La crise fragilisant l'économie des liaisons régionales, quatre ou cinq lignes supplémentaires, qui restent à définir, pourraient être financées par l'État et des partenaires locaux, à titre transitoire. Il s'agirait de liaisons actuellement exploitées sans compensation financière, mais dont la pérennité est menacée. Leur financement nécessiterait 5 millions d'euros.

En 2008, 381 313 passagers ont été transportés sur ces lignes. Le tableau suivant rapporte les gains de temps procurés aux passagers par les LAT, à leur coût pour les finances publiques. Il en résulte que **certaines lignes sont particulièrement coûteuses pour un service rendu parfois modeste**. Une plus grande ouverture des LAT compagnies *low cost*, dans l'hypothèse où celles-ci accepteraient de les exploiter sans subventions, pourrait donc permettre de réaliser des économies budgétaires.

EXPLOITATION ET SUBVENTIONNEMENT DES LIGNES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Liaison	Nombre de passagers en 2008	Gain de temps (en minutes)	Subvention publique au titre de 2008 (en euros)	Dont part de l'État	Dont part des collectivités territoriales	Transporteur	Montant de la subvention / heure gagnée (en euros) *
Agen – Paris	22 594	55	3 279 862	1 020 000	2 259 862	Airlinair	158
Aurillac – Paris	18 936	72	2 912 337	1 300 684	1 611 653	Airlinair	128
Brive – Paris	21 256	43	1 960 000	1 274 000	686 000	Airlinair	129
Castres – Paris	19 625	46	2 562 500	1 091 729	1 470 771	Airlinair	170
Castres – Rodez – Lyon	7 203	46 135	870 833	527 009	343 824	Hex'Air	158 54
Cherbourg – Paris	1 712	51	371 039	186 760	184 279	Chalair	255
La Rochelle – Poitiers – Lyon	32 909	65 95	1 137 833	796 483	341 350	Airlinair	32 22
Le Puy – Paris	8 012	93	1 220 000	687 332	532 668	Hex'Air	98
Lorient – Lyon	55 461	86	1 454 598	1 018 219	436 379	Regional	18
Périgueux – Paris	5 220	40	1 301 030	329 445	971 585	Twin Jet	374
Tarbes – Paris	103 965	30	3 823 250	2 102 788	1 720 462	Brit Air	74

Source : direction générale de l'Aviation civile

* subvention publique / [(nombre de passagers X gain de temps) / 60]

C.– LA CHUTE DU TRAFIC AÉRIEN A ÉGALEMENT DES RÉPERCUSSIONS SUR L'INDUSTRIE AÉRONAUTIQUE.

1.– La situation d'EADS

a) Le groupe s'est réorganisé.

Jusqu'à fin 2008, l'activité du groupe était organisée en cinq divisions opérationnelles : Airbus, avions de transport militaire (MTA), Eurocopter, Défense & Sécurité, Astrium.

Fin décembre 2008, le groupe EADS a annoncé une modification de son organisation, avec deux ajustements majeurs s'inscrivant dans le plan « *Future EADS* » (cf. *infra*) :

– intégration au sein d'Airbus de la division MTA ;

– mise en place d'une coordination Astrium, chargé de l'espace, avec la division Défense & Sécurité.

C'est la première fois qu'EADS remanie ses structures depuis sa création en 2000, l'objectif étant de renforcer l'efficacité opérationnelle du groupe.

b) Malgré la crise, la santé économique et financière du groupe demeure bonne.

- **Les résultats 2008 sont satisfaisants.**

En 2008, le **groupe EADS** a réalisé un chiffre d'affaires en progression de 11 % par rapport à 2007, s'établissant à près de 43,3 milliards d'euros. Un bénéfice net de 1,57 milliard d'euros a été dégagé, contre une perte nette de 446 millions d'euros en 2007.

La rentabilité opérationnelle (EBIT) s'est améliorée, dépassant 2,83 milliards d'euros contre 52 millions d'euros en 2007, année au cours de laquelle l'EBIT d'Airbus a été affecté par des charges exceptionnelles plus élevées.

En 2008, la hausse de l'EBIT d'Airbus a été soutenue par la performance des programmes de série, la réalisation d'économies dans le cadre du programme *Power 8* (cf. *infra*) ainsi qu'une diminution des charges exceptionnelles.

En livrant 483 appareils en 2008, **Airbus** a battu son propre record de livraisons, atteint l'année précédente avec 453 appareils. Airbus conserve donc le *leadership* du marché, Boeing ayant vendu 375 avions seulement, soit une chute de 15 % par rapport à 2007. Cette chute s'explique par une grève de plusieurs semaines à l'automne, qui a fortement affecté la production.

Le futur A 350, dont le programme a été lancé fin 2006, a enregistré en 2008 163 nouvelles commandes fermes, portant ainsi le nombre total de commandes pour cet appareil à 478 exemplaires, destinés à 29 clients.

À la fin de l'année 2008, le carnet de commandes d'Airbus s'établissait à 3 715 appareils (3 714 pour Boeing).

- **La crise économique produit néanmoins ses effets sur le groupe EADS.**

Pour l'exercice 2009, en retenant l'hypothèse d'un euro à 1,39 dollar, le groupe prévoit un chiffre d'affaires qui devrait globalement être en ligne avec celui de 2008.

Mais **les résultats pourraient se dégrader en 2010**, sous l'effet conjugué de la crise et de la détérioration du taux de change euro/dollar.

Les compagnies n'ont pas intérêt à annuler leurs commandes à trop brève échéance, sous peine de lourdes pénalités, mais il n'est pas exclu qu'à long terme, les annulations et les reports de commande s'accroissent. Si les livraisons 2009

(au moins égales à celles de 2008) sont bonnes, celles de 2010 seront en baisse. **Airbus prévoit d'enregistrer moins de commandes brutes en 2009 qu'en 2008.** L'avionneur a anticipé cette évolution en ralentissant légèrement ses cadences de production.

Il faut en outre rappeler que le **programme militaire A 400 M, qui a pris un retard sérieux** (notamment en raison de la non-disponibilité du système de propulsion), a obligé EADS à provisionner plus de 2 milliards d'euros. Le premier vol de l'appareil pourrait toutefois avoir lieu avant la fin de l'année 2009.

Dans ce contexte de crise, **le groupe poursuit la mise en œuvre de ses plans de restructuration :**

– *Power 8* devrait s'achever en 2010, et aura permis de générer 2,1 milliards d'euros d'économies ;

– *Power 8 +*, lancé en 2009, permettra une économie d'un milliard d'euros, dont 650 millions d'euros pour Airbus ;

– *Future EADS*, qui est davantage un plan d'intégration que d'économies, devrait néanmoins permettre de réduire les coûts de 200 millions d'euros.

La crise conduit par ailleurs EADS à renforcer ses actions de soutien à la filière aéronautique :

– un plan de soutien, dit « *Aerofund II* », a été mis en place en juillet 2008. Ce fonds, qui rassemble Airbus, SAFRAN et la Caisse des dépôts et consignations, a mobilisé 75 millions d'euros, avec une contribution d'Airbus d'un montant de 30 millions d'euros ;

– Airbus veille également à la capacité de ses clients à financer leurs acquisitions dans un contexte de crise financière mondiale, et donc à prendre livraison de leurs avions. Pour cela, Airbus a mis en place ses propres financements à hauteur d'un milliard d'euros en 2009.

2.– SAFRAN résiste correctement à la crise.

• **Le groupe SAFRAN est issu de la fusion, en 2005, de Sagem et Snecma.** Il regroupe désormais trois activités, après la cession de la branche « communication » : propulsion aéronautique et spatiale, équipements aéronautiques, défense et sécurité.

La structure du capital de SAFRAN se présente comme suit : 30,2 % pour l'État, 21,1 % pour les salariés, 7,4 % pour Areva, 4,3 % en autocontrôle et 37 % dans le public.

Le groupe emploie 54 500 personnes et dispose d'implantations dans plus de 30 pays.

- En **2008**, le chiffre d'affaires du groupe a progressé de 9,4 % pour s'établir à 10,3 milliards d'euros. Le résultat net a été de 256 millions d'euros, contre 406 millions d'euros en 2007. Ce recul s'explique par l'effet défavorable du rapport euro/dollar et par la cession de la branche communication.

Le CFM 56 reste la principale source de croissance du groupe. En 2008, 2 221 moteurs ont été commandés, ce qui fait de 2008 la deuxième plus forte année de commandes depuis la mise en service de cette gamme de moteurs en 1982.

- SAFRAN anticipe pour **2009** un chiffre d'affaires de l'ordre de celui de 2008, avec une marge opérationnelle d'environ 6 %, située dans le haut de la fourchette établie en début d'année. Des couvertures de change sont mises en place pour les trois prochains exercices.

La bonne répartition géographique du carnet de commandes des moteurs et équipements SAFRAN est un facteur de stabilité dans le contexte actuel de crise du transport aérien. Toutefois, le nombre de commandes devrait significativement diminuer en 2009.

Le groupe a mis en place en 2009 le plan « SAFRAN + », afin d'absorber par des gains d'efficacité l'impact de la baisse des volumes d'activité liée à la crise. Au plan social, le rythme des embauches sera diminué, et 1 000 postes devraient être supprimés en remplaçant seulement un départ à la retraite sur deux.

SAFRAN joue un rôle actif dans la recherche d'un transport aérien plus responsable écologiquement. De premiers essais sur banc d'un moteur CFM 56 fonctionnant avec du biocarburant ont ainsi eu lieu en juin dernier.

3.– Dassault Aviation est touché par la crise de l'aviation d'affaires.

- Le **groupe Dassault Aviation** figure parmi les principaux constructeurs aéronautiques mondiaux. Ses activités s'exercent dans le secteur civil avec les avions d'affaires de la gamme Falcon et dans le secteur militaire et spatial avec les avions de combat Mirage et Rafale, des éléments pyrotechniques et des systèmes de télémétrie.

Fin décembre 2008, l'actionnariat se répartissait de la manière suivante : 50,55 % pour le Groupe industriel Marcel Dassault, 46,32 % pour EADS France, 3,13 % dans le public.

- **Le secteur de l'aviation d'affaires subit la crise de plein fouet.** L'impact de la conjoncture est donc sensible sur les résultats du groupe, dont le chiffre d'affaires 2008 a baissé de 8 % par rapport à 2007. Le bénéfice net a reculé de 2 %, s'établissant à 373 millions d'euros.

Outre les difficultés résultant de la crise, le groupe doit faire face, depuis plusieurs années, à un taux de change euro/dollar défavorable.

Les concurrents nord-américains de Dassault ont déjà procédé à des milliers de licenciements : plus de 4 600 chez Bombardier et 20 % des 22 000 employés d'Embraer. **Dassault Aviation est également contraint de prendre des mesures sociales**, mais nettement moins drastiques ; la mise au chômage partiel de 2 000 salariés employés à la production en France est ainsi prévue.

• Pour 2009 et 2010, **l'exportation du Rafale** demeure l'un des principaux objectifs du groupe. Ouverte par le Président de la République, la piste brésilienne sera suivie avec une attention particulière.

4.– L'industrie aéronautique souhaite bénéficier du grand emprunt.

Le 22 juin dernier, le Président de la République a annoncé le lancement d'un grand emprunt d'État, destiné à financer des dépenses d'avenir.

Le Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales (Gifas) a soumis un dossier aux co-présidents de la commission sur le grand emprunt, MM. Alain Juppé et Michel Rocard. Le Gifas sollicite, au titre de cet emprunt, 2,3 milliards d'euros, destinés à financer des investissements de recherche.

Il s'agirait notamment de développer le successeur de l'Airbus A 320, un avion « vert » offrant un gain de consommation de carburant, et donc d'émission de CO₂, de 50 % d'ici 2020. Le développement d'un tel avion permettrait à l'industrie aéronautique de répondre, à tout le moins en partie, à l'inévitable renchérissement du pétrole à long terme.

D.– LE REcul DU TRAFIC AFFECTE LES AÉROPORTS.

1.– Les principaux aéroports régionaux dépendent de plus en plus des *low cost*.

• **En 2008, le trafic des aéroports régionaux a augmenté de 2,5 % en moyenne.** L'évolution par aéroport a été contrastée ; il faut notamment remarquer la forte chute du trafic des plates-formes concurrencées par le TGV, telles Strasbourg (- 23,3 %).

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

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

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

ACTIVITÉ DES TRANSPORTEURS RÉGIONAUX

(en millions d'euros)

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

Source : direction générale de l'Aviation civile

• **L'activité de certains aéroports régionaux est très dépendante de la présence des compagnies *low cost*** (qui représentent près de 26 % du trafic en région), voire exclusivement liée à cette présence. Tel est le cas des aéroports de Beauvais et Carcassonne. Il ressort également du tableau ci-après, relatif aux huit principaux aéroports régionaux, la croissance très importante de l'activité des *low cost* sur la plate-forme de Lyon-Saint-Exupéry.

PRÉSENCE DES *LOW COST* PAR PLATE-FORME

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

Source : direction générale de l'Aviation civile

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

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

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

2.– Aéroports de Paris, dont les résultats demeurent satisfaisants pour le moment, doit éviter de trop augmenter les tarifs de ses redevances.

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

• Avec 87,1 millions de passagers accueillis en **2008**, les aéroports parisiens ont connu une hausse de leur activité de 0,8 % par rapport à 2007. L'ensemble du trafic fret et poste traité sur les plates-formes est resté stable, à 2,4 millions de tonnes.

Le ralentissement du trafic aérien n'a pas dégradé les résultats du groupe en 2008. Le chiffre d'affaires consolidé a progressé de 10,2 %, l'EBITDA de 12 % et le résultat net (hors éléments non récurrents) de 12,6 %.

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

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

L'EBITDA est en progression de 4,5 %, et le résultat net de 1,7 %.

Sur l'ensemble de l'année 2009, ADP maintient ses prévisions de légère croissance du chiffre d'affaires et de stabilité de l'EBITDA, qui, sur la période 2005-2010, devrait progresser de 50 à 60 %.

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

b) Dans un contexte de crise, la hausse des redevances aéroportuaires doit rester modeste.

• **Aéroports de Paris perçoit deux types de redevances pour service rendu.**

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

Les redevances spécialisées regroupent les redevances « accessoires », au sens de l'article R. 224-2 du code de l'aviation civile, qui sont facturées aux compagnies aériennes ou aux assistants en escale ; elles concernent en particulier la mise à disposition d'installations spécifiques telles que les banques d'enregistrement, les tri-bagages, les équipements de dégivrage.

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

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

(en millions d'euros)

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

Source : Aéroports de Paris

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

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

- un facteur lié au trafic. Si l'évolution annuelle du trafic sort d'une plage prédéfinie, 70 % de l'excédent ou du déficit des recettes constatées à ce titre peuvent être corrigés ;

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

- un facteur lié au volume d'investissements.

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

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

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

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

• Le Rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de souligner le fait que **le CRE est favorable à ADP**. Dans son rapport public thématique de juillet 2008, *Les aéroports français face aux mutations du transport aérien*, la Cour des comptes s'est montrée assez critique à l'égard du CRE, qui « *ne reflète pas un engagement ambitieux en matière de gains de productivité* ».

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

Eu égard à la gravité de la crise qui frappe le transport aérien, le Rapporteur spécial souhaite qu'ADP fasse preuve de mesure dans la fixation des redevances. Il convient en effet de ne pas alourdir excessivement les charges qui pèsent sur les compagnies aériennes. **Ainsi, au titre de l'année 2010, il serait bienvenu que les redevances n'augmentent pas au-delà de 3 %.** Une augmentation de cette ampleur permettrait de concilier deux impératifs d'égale importance : la sauvegarde de la compétitivité des compagnies aériennes d'une part, la nécessité pour ADP d'améliorer sa qualité de service d'autre part.

c) Aéroports de Paris s'est engagé à améliorer la qualité de service.

La marge de progression d'ADP en la matière reste importante, ce qui nécessite des investissements dont profiteront, *in fine*, les compagnies aériennes.

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

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

d) Le projet PARAFES est effectivement lancé.

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

Dans une première phase, il a été décidé de déployer le système à Paris-Charles-de-Gaulle et Paris-Orly, à hauteur de 27 sas au total entre 2009 et 2011 dont 15 pour la seule année 2009.

Le financement de cette première phase est assuré par :

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

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

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

Une deuxième phase de déploiement pourrait être prochainement lancée avec les principaux aéroports régionaux. Des discussions techniques ont été amorcées en ce sens. Toutefois, à ce stade, aucune décision n'a encore été prise quant aux modalités de financement de cette nouvelle phase.

e) Aéroports de Paris a conclu une alliance avec Amsterdam-Schiphol.

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

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

De longue date, le Rapporteur spécial a soutenu cette démarche, qui est cohérente avec l'évolution du paysage des compagnies aériennes. En effet, les compagnies européennes tendent à se structurer en trois pôles, autour d'Air France-KLM, British Airways et Lufthansa ; il serait donc économiquement logique que les réseaux aéroportuaires s'organisent autour des *hubs* de ces principales compagnies.

3.– Les tarifs de la taxe d'aéroport pourraient augmenter en 2010, afin de financer des mesures de sûreté inefficaces.

• Avant toute chose, il faut rappeler ici la **différence entre la sécurité et la sûreté** :

– la notion de sécurité renvoie à l'ensemble des mesures prises en matière de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs, de prévention du péril animalier et de contrôles environnementaux ;

– la notion de sûreté renvoie aux mesures prises pour prévenir les actes de terrorisme et de malveillance qui pourraient porter atteinte à l'intégrité des passagers et de l'aéronef.

• Le mode actuel de financement des dépenses de sécurité et de sûreté procède d'une décision du Conseil d'État (8^{ème} et 9^{ème} sous-sections réunies, 20 mai 1998, *Syndicat des compagnies aériennes autonomes*, n° 179784), censurant le financement par voie de redevances de ces dépenses, au motif qu'elles se rattachent à une mission d'intérêt général incombant par nature à l'État.

A donc été instaurée, à compter du 1^{er} juillet 1999, une **taxe d'aéroport** (article 1609 *quatervicies* du code général des impôts). Perçue au profit des exploitants d'aéroports dont le trafic excède un certain seuil, elle est due par les transporteurs aériens publics pour chaque passager ou chaque tonne de fret embarqués. Le produit de la taxe est affecté sur chaque aérodrome au financement des besoins de sécurité et de sûreté.

Les besoins étant variables selon les aéroports, le taux de la taxe est fixé pour chaque aéroport par arrêté, à l'intérieur d'une fourchette, elle-même fonction de la classe dans laquelle se trouve l'aéroport concerné. Les aéroports sont en effet répartis en trois classes selon le trafic qu'ils enregistrent. Le tableau suivant présente pour 2009 les trois classes, les taux planchers et les taux plafonds.

TARIFS DE LA TAXE D'AÉROPORT PAR CLASSE

Classe	1	2	3
Nombre d'unités de trafic de l'aérodrome ou du système aéroportuaire	Plus de 10 millions (Aéroports de Paris et Nice)	2,2 à 10 millions (Lyon, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Nantes)	De 5 001 à 2,2 millions
Tarif par passager	De 4,30 à 9,50 euros	De 3,50 à 9,00 euros	De 2,60 à 11,00 euros

Source : direction générale de l'Aviation civile

- Pour de nombreux aéroports, l'augmentation des coûts liés à la mise en œuvre des mesures de sûreté et de sécurité a été telle qu'il n'a pas été possible d'assurer la totalité du financement des missions considérées, en dépit du versement de financements complémentaires à partir du budget général.

La loi de finances pour 2008 a donc institué une **majoration de la taxe d'aéroport**, dont le produit avait vocation à se substituer aux financements budgétaires insuffisants. Fixée à 0,88 euro maximum par passager, la majoration est perçue sur le trafic des aéroports de classe 1, 2 ou 3, puis son produit est réparti entre les plus petits aéroports (de classe 3 ou non éligibles à la taxe), en fonction des besoins.

- Il semblerait que cette majoration ne suffise pas à financer l'ensemble desdits besoins. En effet, en 2008, ce sont 650 millions d'euros qui ont été perçus au titre de la taxe d'aéroport, et 64 millions d'euros au titre de sa majoration. Or, le coût total des missions de sécurité et de sûreté s'est élevé, la même année, à 725 millions d'euros.

Pour 2009, le produit prévisionnel total s'élevait à 763 millions d'euros, pour un coût de 775 millions d'euros, en hausse de plus de 9 % par rapport à 2008⁽¹⁾. Mais **les projections de recettes ont été mises à mal par la crise économique** ; selon les informations transmises au Rapporteur spécial, l'insuffisance de financement devrait se situer entre 100 et 120 millions d'euros.

Le Gouvernement envisagerait un relèvement des taux plafonds applicables à la taxe et à sa majoration. Ce relèvement nécessite une modification législative, qui pourrait être proposée dans le prochain projet de loi de finances rectificative pour 2009.

(1) Cette hausse résulte notamment de l'extension des mesures de sécurité à la lutte contre le péril animalier, et non plus le seul péril aviaire, extension opérée en loi de finances rectificative pour 2008.

• **Au-delà même de son impact sur des compagnies aériennes fragilisées par la crise économique, une telle augmentation serait d'autant moins acceptable qu'elle aurait pour objet de financer des dépenses largement inutiles.** Le Rapporteur spécial a dénoncé, à de nombreuses reprises, l'inefficacité des mesures de sûreté, liée notamment à l'insuffisante formation des agents et au contrôle défaillant de l'accès à la zone réservée. Plus fondamentalement, c'est une lutte en amont efficace contre les réseaux terroristes qui serait le premier gage de sûreté.

Néanmoins, les attentats du 11 septembre 2001 ont conduit à un renforcement de ces mesures, dont le coût a littéralement explosé. Leur montant était, en 2000, inférieur à 116 millions d'euros ; en 2009, il devrait atteindre 623 millions d'euros ! **La France et l'Union européenne doivent engager sans tarder un dialogue approfondi avec la nouvelle Administration américaine,** afin de revenir sur les errements d'une politique de sûreté dont les premiers bénéficiaires sont les fabricants d'équipements censés prévenir le risque terroriste.

II.– LE TRANSPORT AÉRIEN PARTICIPE À L'EFFORT MONDIAL DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT.

A.– DES ÉVOLUTIONS SONT INTERVENUES EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LES NUISANCES SONORES.

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

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

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

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

1.– Les règles d'urbanisme à proximité des aéroports ont été assouplies.

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

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

● L'article 41 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, adopté à l'initiative de notre collègue Didier Gonzales, a supprimé, pour l'avenir, la zone C.

Dans l'exposé des motifs de son amendement, M. Gonzalès indiquait que *« cette zone C entraîne l'application de règles d'inconstructibilité ou de restriction des droits à construire, qui ont des effets très concrets en matière d'aménagement du territoire : paupérisation, dépréciation immobilière, chute de la démographie, nombre important de friches et de logements indignes. Or, la limite supérieure de la zone C, soit 65 décibels, correspond, selon l'échelle de bruit, au niveau sonore moyen d'une rue secondaire de centre-ville »*.

2.– Le traitement des demandes d'insonorisation s'est amélioré.

• Depuis le 1^{er} janvier 2005, la **taxe sur les nuisances sonores aériennes** (TNSA) voit son produit intégralement affecté aux aides aux riverains, gérées par les exploitants des plates-formes concernées.

La TNSA est assise sur « *le logarithme décimal de la masse maximale au décollage des aéronefs* ». L'article 1609 *quatervicies* A du code général des impôts prévoit que son taux de base est fixé, par un arrêté conjoint des ministres respectivement chargés de l'aviation civile, de l'économie et de l'environnement, à l'intérieur d'une fourchette comprise :

– entre 30 et 68 euros pour les aéroports de Paris-Orly et Toulouse-Blagnac (groupe 1) ;

– entre 10 et 22 euros pour les aéroports de Paris-CDG et de Nantes-Atlantique (groupe 1 également) ;

– entre 4 et 8 euros pour les aéroports de Bordeaux-Mérignac, Lyon-Saint-Exupéry, Marseille-Provence, Nice-Côte d'Azur (groupe 2) ;

– entre 0,5 et 3 euros pour l'aéroport de Strasbourg-Entzheim (groupe 3).

Les taux de base ont été fixés par arrêté interministériel du 26 décembre 2007 à 47 euros pour Paris-Orly, 30 euros pour Toulouse-Blagnac, 19 euros pour Paris-Charles-de-Gaulle, 22 euros pour Nantes-Atlantique, 6 euros pour Bordeaux-Mérignac, 7 euros pour Lyon-Saint-Exupéry et pour Marseille-Provence, 6 euros pour Nice-Côte d'Azur et 0,5 euro pour Strasbourg-Entzheim.

• **À l'origine insuffisante, la TNSA a été revalorisée à plusieurs reprises.**

Ainsi, trois décisions sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2008 :

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

– pour Nantes-Atlantique, une multiplication par trois des ressources disponibles (de 0,5 à 1,6 million d'euros). Cette mesure devait permettre de résorber en deux ans les 300 demandes de financement en attente.

– la création d'une tranche « soirée » de TNSA, afin de prendre en compte la gêne accrue occasionnée par les vols de soirée (18 heures-22 heures).

Grâce à ces fortes augmentations, **tous les aéroports disposent désormais de ressources financières suffisantes** pour traiter toutes les demandes d'insonorisation. À Paris-Orly, le doublement du montant de la taxe a permis de résorber la liste d'attente de 1 500 dossiers, avec une année d'avance sur le calendrier prévu. À Nantes-Atlantique, l'objectif de résorption des dossiers en attente sera atteint en fin d'année 2009, dans le délai prévu.

La TNSA a rapporté en 2008 près de 61 millions d'euros, contre 52 en 2007, 45 en 2006 et 23 en 2005. Le produit de TNSA devrait être voisin en 2010 de celui prévu 2009 (entre 58 et 59 millions d'euros). Mais, par définition, ce produit est lié à l'évolution du trafic, dont le sens est aujourd'hui incertain.

3.— Les incertitudes relatives aux compétences de l'ACNUSA sont en passe d'être levées.

- Une réglementation particulière a été mise en place sur certains aérodromes en vue de minimiser les nuisances sonores. Il incombe à l'ACNUSA de contrôler le respect des mesures de restriction. Des amendes d'un montant maximum de 20 000 euros pour une personne morale et 1 500 euros pour une personne physique peuvent être prononcées par l'Autorité.

- Adopté sur proposition du Rapporteur spécial, l'article 12 de la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports donne à « l'autorité administrative de l'État compétente » la **possibilité de requérir la saisie conservatoire d'un aéronef** d'une compagnie ne s'acquittant pas des amendes infligées. Selon l'ACNUSA, la menace d'une telle sanction est assez efficace. Néanmoins, une incertitude subsistait sur la notion d'« *autorité administrative de l'État compétente* ».

L'article 28 du **projet de loi relatif à l'organisation et la régulation des transports ferroviaires** ⁽¹⁾, prévoit, à l'initiative notamment de notre collègue Yannick Paternotte, que le pouvoir d'immobilisation appartient :

- au ministre chargé des transports en cas de défaut de paiement des redevances de navigation aérienne ;

- à l'exploitant d'aérodrome en cas de défaut de paiement des redevances aéroportuaires ;

- à l'ACNUSA en cas de défaut de paiement des amendes prononcées par elle.

- Le même projet de loi modifie, en son article 26, la **procédure de sanction**, dont le Rapporteur spécial avait relevé les imperfections.

Le Conseil d'État (section du contentieux, 31 janvier 2007, *Corsair*, n° 290567) a annulé une décision de sanction prise par l'ACNUSA, pour violation des droits de la défense. La procédure en vigueur était la suivante : la commission nationale de prévention des nuisances (CNPN) constatait les infractions et proposait des sanctions à l'ACNUSA, seule détentrice du pouvoir de sanction. L'article L. 227-4 du code de l'aviation civile prévoit que « *durant la procédure suivie devant l'Autorité et la Commission, la personne concernée doit avoir connaissance de l'ensemble des éléments de son dossier* ». En l'espèce, le Conseil d'État a censuré le défaut de transmission à la compagnie de la proposition de sanction émise par la CNPN.

(1) Texte adopté Assemblée nationale n° 334, septembre 2009.

Le projet de loi prévoit de supprimer la CNPN et de confier l'instruction à l'ACNUSA, en assurant le respect des droits de la défense.

B.– LA LUTTE CONTRE L'EFFET DE SERRE NE SAURAIT PASSER PAR UNE TAXATION DU KÉROSÈNE.

1.– La recherche sur les biocarburants aéronautiques mérite d'être encouragée.

La direction générale de l'Aviation civile porte une attention particulière à la recherche sur les carburants aéronautiques de nouvelle génération, utilisant des ressources qui ne sont pas en concurrence avec l'alimentation.

La DGAC coordonne, depuis mi-2007, une initiative qui associe l'ensemble des acteurs français concernés par les futurs carburants aéronautiques, dont l'Office national de recherche et d'études aérospatiales (ONERA), l'Institut français du pétrole (IFP), Airbus, SAFRAN, Dassault Aviation et d'autres industriels.

Le 15 juin 2007, les motoristes Snecma et General Electric ont réalisé avec succès des essais moteurs au banc sur un turboréacteur CFM 56-7B avec un mélange de 30 % de biocarburant de type ester et 70 % de kérosène conventionnel. Toutefois, les carburants de type ester présentent un contenu énergétique insuffisant et des propriétés physicochimiques inadaptées à leur utilisation par le transport aérien commercial.

Le 1^{er} février 2008, Airbus a réalisé un vol d'expérimentation de trois heures entre Filton, au Royaume-Uni, et Toulouse avec un A 380 dont l'un des quatre moteurs était alimenté par un mélange composé à 40 % de kérosène de synthèse et à 60 % de kérosène conventionnel.

L'offre de pétrole étant inéluctablement amenée à se réduire, le Rapporteur spécial ne peut qu'encourager le développement de carburants de substitution.

2.– Le transport aérien, qui entrera dans le système européen d'échange de quotas d'émissions de CO₂, ne sera pas soumis à la taxe carbone.

• L'article 24 de la **convention de Chicago** ⁽¹⁾ et les recommandations de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) posent un principe d'exonération de taxes sur les carburants utilisés par l'aviation commerciale.

(1) Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944.

Cette exonération n'a pas un caractère absolu. D'une part, les règles internationales ne concernent pas le trafic intérieur ; ainsi, le kérosène est taxé aux Pays-Bas, au Japon et aux États-Unis. D'autre part, les accords bilatéraux peuvent déroger aux stipulations de la convention de Chicago.

De fait, les accords bilatéraux existants ont tous repris le principe de non-taxation. À plusieurs reprises, les États européens ont proposé de renégocier ces accords, afin d'instaurer une taxation du kérosène, mais aucun consensus ne s'est dégagé sur la question.

Au demeurant, les études réalisées par la Commission européenne montrent que le gain environnemental tiré d'une telle taxation serait infime, alors que les risques de freiner l'activité sont réels. Selon la DGAC, la suppression de cette exonération se traduirait par une augmentation de 40 % des prélèvements opérés sur le secteur du transport aérien.

- Dans sa communication du 27 septembre 2005 relative à la réduction de l'impact de l'aviation sur le changement climatique, la Commission européenne a affirmé accorder la priorité à l'inclusion du transport aérien dans le **système européen d'échanges de droits d'émission**, qu'elle estime être l'instrument économique le plus efficace.

La directive européenne relative à l'intégration des activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission est entrée en vigueur le 2 février 2009, et doit être transposée en droit français avant le 2 février 2010.

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

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

- L'article 5 du présent projet de loi de finances propose la création d'une **contribution climat-énergie**, dite « taxe carbone ». Les secteurs qui ont vocation à entrer dans l'ETS, dont le transport aérien, ne sont pas soumis à cette taxe. **Le Rapporteur spécial salue cette exclusion, estimant que le système d'échange de quotas est préférable à toute forme de taxation.**

III.— LE PROJET DE BUDGET POUR 2010

A.— LE PROGRAMME *MÉTÉOROLOGIE*

1.— L'exécution 2009 fait apparaître des recettes commerciales en retrait.

- En loi de finances initiale pour 2009, l'établissement public administratif Météo-France a reçu une subvention pour charges de service public d'un montant de 184,3 millions d'euros, en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP).

Comme en 2008, un prélèvement sur le fonds de roulement de l'établissement, à hauteur de 4 millions d'euros, devrait intervenir en 2009. En effet, l'évolution des recettes de l'établissement ne suit pas la progression des dépenses, résultant notamment de l'accroissement des charges de pension.

- Il faut par ailleurs relever que les recettes commerciales de Météo-France devraient être inférieures à la prévision (42,8 millions d'euros contre 45,3 millions d'euros). L'établissement a dû s'engager dans un plan de réduction de ses dépenses de fonctionnement, à due concurrence.

Ce résultat moyen résulte notamment de la concurrence à laquelle Météo-France est désormais soumis, en particulier sur le segment des utilisateurs professionnels. Il s'agit davantage d'un problème de positionnement commercial que d'un problème de qualité de service. En effet, l'indicateur 1.3 du programme *Météorologie* confirme la bonne qualité des prévisions de Météo-France : les objectifs sont tous atteints ou dépassés, et la cible 2011 est à la portée de l'établissement.

- L'exécution du budget 2009 fera l'objet d'une analyse plus détaillée en juin prochain, dans le cadre du rapport de la commission des Finances sur le projet de loi de règlement pour 2009. Les comptes de l'exercice 2009 devraient être certifiés, les commissaires aux comptes de l'établissement ayant été nommés en août dernier.

2.– En dépit d'un effort sur les crédits de personnel, les recettes prévisionnelles ne suffiront vraisemblablement pas à couvrir les dépenses prévues en 2010.

BUDGET DE MÉTÉO-FRANCE

(en millions d'euros)

		2009	2010 prévisionnel
Recettes	Subvention de l'État	184,3	189,3
	Autres concours		8
	Redevances de navigation aérienne	83,23	85,23
	Recettes commerciales	45,3	46,3
	Autres recettes	8,1	8,1
	Subvention Eumetsat	27,21	33,21
	Total recettes	348,14	370,14
Dépenses	Charges de personnel	248,99	275,03
	Dépenses de programmes : fonctionnement	57,57	57,57
	Dépenses de programmes : investissement	14,93	14,93
	Délocalisation DSO et salle de calcul		8
	Provision pour recettes incertaines	1,4	1,4
	Reversement à Eumetsat	29,17	35,61
	Total dépenses	352,06	374,54
Prélèvement sur fonds de réserve		3,92	4,4

Source : Météo-France

• **Le programme 170 retrace la seule subvention pour charges de service public versée par l'État à Météo-France**, d'un montant prévisionnel de 189,3 millions d'euros en 2010, destinée au financement des missions régaliennes de l'établissement (sécurité des personnes et des biens).

Le montant de cette subvention progresse de 5 millions d'euros par rapport à 2009, mais cette progression est en réalité optique, puisqu'elle résulte de l'augmentation de la cotisation de Météo-France au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* (+ 5,15 millions d'euros en 2010).

Le programme *Météorologie* compte deux actions, dont les montants prévisionnels sont indiqués dans le tableau ci-après.

PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DEMANDÉS

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
1	Observation et prévision météorologiques	168 477 000	168 477 000
2	Recherche dans le domaine météorologique	20 823 000	20 823 000
Total		189 300 000	189 300 000

Source : projet annuel de performances

Les recettes de l'établissement se composent en outre, pour l'essentiel :

– des redevances de navigation aérienne (environ 85 millions d'euros attendus en 2010). La stabilité de cette recette pourrait étonner, au regard de la forte baisse du trafic aérien. Elle s'explique par le fait que les redevances sont établies selon un système de recouvrement des coûts engagés par Météo-France ;

– de la subvention versée par l'État à EUMETSAT⁽¹⁾ depuis la mission *Recherche et enseignement supérieur*, et qui transite par Météo-France (33,2 millions d'euros). La progression de cette recette (+ 22 %) résulte de la nécessité de financer le développement de nouvelles générations de satellites ;

– du versement de 8 millions d'euros depuis le CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, correspondant au retour vers Météo-France d'une partie du prix de cession du siège de l'établissement, situé près du pont de l'Alma, dans le 7^{ème} arrondissement de Paris⁽²⁾.

– des recettes commerciales de l'établissement (46,3 millions d'euros). Cette projection paraît assez ambitieuse, alors que les recettes commerciales 2009 seront inférieures aux prévisions (cf. *supra*). Si Météo-France demeure largement leader sur le marché de l'Internet et de la téléphonie mobile, la part des recettes provenant de ces secteurs en forte croissance mérite d'être accrue.

Les recettes totales de Météo-France atteindraient 370,1 millions d'euros.

• Ses dépenses s'élèveraient à 374,5 millions d'euros, nécessitant à nouveau un prélèvement sur fonds de roulement à hauteur de 4,4 millions d'euros.

Les **dépenses de personnel** sont le principal poste de Météo-France. Le contrat d'objectifs et de performance 2009-2011 prévoit une réduction des effectifs de 131 équivalents temps plein (ETP) sur la période, par non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. En 2010, ce sont 53 ETP qui devraient être supprimés. Le contrat 2009-2011 comporte par ailleurs un volet social, auquel seront consacrés 2 millions d'euros en 2010. Au total, les dépenses de personnel progresseront de 1,16 %, hors effet CAS *Pensions*.

(1) Organisation internationale des satellites de météorologie.

(2) La cession, prévue en 2010, pourrait rapporter 50 millions d'euros au budget de l'État.

En 2010, l'établissement comptera 3 534 ETP, restant l'un des services météorologiques nationaux dont les dépenses de personnel représentent la part la plus importante du budget.

Les 8 millions d'euros en provenance du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* serviront à financer **deux opérations de nature immobilière** :

– engagement de la construction du nouveau bâtiment d'accueil du supercalculateur (7 millions d'euros sur trois ans dont 2 millions d'euros en 2010) ;

– construction des bâtiments de la direction des systèmes d'observation, dont la relocalisation à Toulouse sera effective en 2012 (14 millions d'euros sur trois ans dont 6 millions d'euros en 2010).

3.– La réorganisation territoriale de Météo-France est lancée.

Météo France s'est engagé dans un **resserrement progressif** de son organisation territoriale, que le Rapporteur spécial appelait de ses vœux. Lors du Conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007, il a été décidé que « *l'organisation de Météo France sera revue, dans le sens d'un allègement progressif de ses implantations départementales compte tenu des évolutions techniques, qui ne rendent plus utile un maillage aussi fin* ». Il faut rappeler que l'organisation actuelle de l'établissement, qui date de 1982, repose sur 7 directions interrégionales, 93 centres départementaux et 14 stations spécialisées.

Les fermetures s'échelonneront de 2012 à 2017, pour aboutir à un réseau de 55 implantations. Chaque fermeture sera annoncée trois ans avant sa mise en œuvre. Les zones météorologiques spécifiques (montagne, outre-mer, Corse) conserveront des implantations dédiées. Le conseil d'administration de Météo-France a accepté la fermeture de 18 établissements en 2012. La liste des centres qui fermeront en 2012 sera définitivement arrêtée fin 2009 à l'issue de concertations déjà lancées.

Outre les développements techniques lourds qu'elle appelle, **cette réforme nécessite une large concertation** en raison de la mobilité géographique et fonctionnelle qu'elle va imposer aux agents aujourd'hui affectés dans les centres départementaux. Un projet dénommé « *Accompagnement individuel de la réorganisation territoriale* » a donc été mis en place au sein de l'établissement. L'une de ses premières étapes sera la réalisation d'entretiens, confiée à un prestataire, qui devrait permettre de disposer de la meilleure appréciation possible des contraintes des agents concernés par les fermetures de centres. Le projet a également pour objectif d'apporter au personnel tous les éléments d'information nécessaires et de construire avec chaque agent un nouveau parcours professionnel.

La mise en œuvre de la réforme pourrait permettre de maintenir la bonne qualité de service de Météo France en réduisant le nombre d'ETPT d'environ 400 à 500, en supposant la poursuite du non remplacement de la moitié des départs en retraite.

B.– LE BUDGET ANNEXE *CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS*

1.– L'exécution 2009 est marquée par la baisse des recettes, conséquence de la crise du transport aérien.

- Le principal mouvement de crédits intervenu à ce stade en 2009 consiste au report de plus de 160 millions d'euros d'autorisations d'engagement depuis l'exercice 2008. Ce report considérable est en réalité technique ; il résulte des applications informatiques de gestion des crédits, qui ne génèrent pas automatiquement le report des autorisations d'engagement non consommées.

- Les autres mesures intervenues en cours de gestion résultent pour l'essentiel des conséquences de la crise économique, qui a entraîné une baisse des recettes prévisionnelles du budget annexe.

Par une note en date du 21 janvier 2009, le directeur général de l'Aviation civile a procédé au gel de 50 millions d'euros sur l'ensemble des quatre programmes de la mission.

La loi de finances rectificative n° 2009-431 du 20 avril 2009 a procédé à un ajustement de l'équilibre des ressources et des charges du budget annexe ⁽¹⁾ par :

- une révision à la baisse des évaluations de recettes, pour un montant global de 130 millions d'euros (- 70 millions d'euros au titre de la redevance de route, - 20 millions d'euros au titre de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne et - 40 millions d'euros au titre de la taxe de l'aviation civile) ;

- une augmentation de 100 millions d'euros du plafond d'emprunt, qui atteint 216 millions d'euros ;

- une annulation de crédits de 30 millions d'euros sur le programme *Navigation Aérienne*.

- Afin de financer les recherches consécutives au tragique accident d'avion survenu entre Rio et Paris le 1^{er} juin dernier, le décret d'avance n° 2009-862 du 13 juillet 2009 a ouvert 4,5 millions d'euros (AE = CP) au profit du bureau d'enquêtes et d'analyses pour la sécurité de l'aviation civile (programme *Transports aériens, surveillance et certification*). Cette ouverture de crédits a été compensée par une annulation du même montant sur le programme *Navigation aérienne*.

(1) Il faut en effet rappeler que les budgets annexes devant être votés en équilibre, ils sont présentés en recettes et en charges.

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

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

Plus que la révision de la prévision d'équilibre, c'est la révision des paramètres de détermination de cet équilibre qui doit retenir l'attention. En effet, compte tenu du lien étroit entre le niveau du trafic aérien et le niveau de recettes du budget annexe, d'importants ajustements sont prévus pour 2010 : hausse des tarifs de la taxe de l'aviation civile de près de 5 %, augmentation dans les mêmes proportions des redevances de navigation aérienne, relèvement du plafond d'emprunt accordé au budget annexe.

Le présent projet de budget va donc alourdir la charge qui pèse sur les compagnies aériennes. S'il faut assurer à la DGAC les moyens d'assumer ses missions, il convient également de veiller à ne pas entraver au-delà du raisonnable la compétitivité des acteurs économiques.

ÉVALUATION DES RECETTES DU BUDGET ANNEXE

(en euros)

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

Source : projet annuel de performances

(1) Fonds de concours et attribution de produits.

a) *Les taux de la taxe de l'aviation civile devraient augmenter de près de 5 %.*

• Créée en 1999 et régie par l'article 302 *bis* K du code général des impôts, la taxe de l'aviation civile (TAC) est due par les entreprises de transport aérien public. Elle est assise sur le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarqués en France. Est prélevée sur la même assiette la taxe de solidarité sur les billets d'avion (cf. encadré *infra*).

Le tarif de la taxe est différencié selon la destination et la nature du vol (passage ou fret) :

– 3,92 euros par passager embarqué à destination de la France, d'un autre État membre de la Communauté européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ou de la Confédération suisse ;

– 7,04 euros par passager embarqué vers d'autres destinations ;

– 1,17 euro par tonne de courrier ou de fret embarquée.

La TAC a vocation à financer les dépenses du budget annexe non couvertes par le produit des redevances.

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

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

Cette importante modification de la répartition du produit de la TAC s'expliquait par des mesures de périmètre tendant à transférer du budget général vers le budget annexe des dépenses relevant du « cœur de métier » de la DGAC ⁽¹⁾.

• Le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009 prévoyait ainsi un montant de TAC de 375,7 millions d'euros, dont 308,6 millions d'euros affecté au BACEA (soit une progression de 58,6 % par rapport à 2008). Au 31 juillet 2009, les recettes de la TAC s'élevaient à 185,4 millions d'euros, dont 151 millions d'euros affectées au BACEA.

(1) Soit :

– la masse salariale des effectifs travaillant directement dans les domaines des politiques de l'aviation civile (68,4 millions d'euros) ;

– des crédits de l'ancien programme 225 Transports aériens, supprimé en loi de finances pour 2009 (39,4 millions d'euros) ;

– des crédits du ministère des Affaires étrangères couvrant la cotisation de la France à la Conférence européenne de l'Aviation civile (300 000 euros).

Selon les informations figurant dans le projet annuel de performances pour 2010, qui pourraient d'ailleurs être présentées de manière plus claire et explicite, le produit de la TAC en 2009 devrait être inférieur de près de 52 millions d'euros aux prévisions. Ce décalage résulte, logiquement, du ralentissement du trafic aérien.

● Afin de sauvegarder les recettes du budget annexe, l'**article 22 du présent projet de loi de finances** propose un relèvement des tarifs de la TAC d'environ 5 %, soit :

– 4,11 euros par passager embarqué à destination de la France, d'un autre État membre de la Communauté européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ou de la Confédération suisse (+ 4,85 %) ;

– 7,38 euros par passager embarqué vers d'autres destinations (+ 4,83 %) ;

– 1,23 euro par tonne de courrier ou de fret embarquée (+ 5,13 %).

● **L'augmentation des tarifs de la TAC devrait générer une recette globale de 15,9 millions d'euros.** En application de la clé de répartition arrêtée en loi de finances pour 2009, le budget général devrait percevoir 3,2 millions d'euros et le budget annexe 12,7 millions d'euros.

Le Gouvernement anticipe également une croissance spontanée du produit de la TAC (à hauteur de 9,5 millions d'euros), liée à la reprise de la croissance du trafic en 2010. Pour 2010, le montant attendu de la TAC est de 348,4 millions d'euros, dont 278 au profit du BACEA.

La taxe de solidarité sur les billets d'avion

L'article 22 de la loi de finances rectificative pour 2005 a instauré, à compter du 1^{er} juillet 2006, une majoration de la taxe de l'aviation civile, perçue au profit du fonds de solidarité pour le développement géré par l'Agence française de développement. Le produit de cette majoration a pour objet de contribuer au financement des pays en développement, et en particulier au financement d'actions de santé publique.

La majoration est due par les entreprises de transport aérien public, quels que soient leur nationalité ou leur statut juridique, pour chaque passager embarqué au départ de France (France métropolitaine ou départements d'outre-mer) sur un vol commercial (régulier ou non régulier). Elle n'est pas due lorsque le passager est en correspondance.

La majoration est perçue selon la destination finale et en fonction des conditions de transport du passager : elle va de 1 euro (pour un vol européen en classe Économique) à 40 euros (pour un vol international en classe Affaires ou Première).

Le produit attendu pour 2009 (153 millions d'euros) devrait être inférieur de 10 millions d'euros à la prévision initiale, en conséquence du ralentissement du trafic. Pour 2010, la DGAC anticipe une stabilité de la recette.

Le Rapporteur spécial a toujours manifesté de la circonspection envers cette taxe, au motif qu'elle pourrait inciter certaines compagnies à éviter le territoire français. Un contrôle sur pièces et sur place, réalisé en 2008, a néanmoins permis d'écarter l'idée d'une fraude massive à la taxe de solidarité.

Dans le contexte de crise que connaît le transport aérien, en particulier sur le segment Affaires, la majoration de la TAC, qui peut atteindre 80 euros pour un aller-retour, n'est en tout état de cause pas un élément favorable à la reprise du trafic.

b) Les redevances devraient être pour partie réformées en 2010.

- **Les redevances de navigation aérienne en métropole**

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

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

Jusqu'en 2009, le niveau des redevances était fixé selon le système du recouvrement complet des coûts : le niveau prévisionnel des coûts à couvrir déterminait celui des redevances, fixé annuellement par arrêté, au mois de décembre. Un mécanisme correcteur permettait de réguler, avec cependant un décalage de deux ans, les sur ou sous-recouvrement ; par exemple, en cas de sous-estimation de la croissance du trafic, le surplus de recettes généré par la fixation de taux unitaires supérieurs à ce qui aurait été nécessaire pour couvrir les coûts était restitué en partie aux compagnies.

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

Pour assurer la stabilité du contrat face aux aléas de l'évolution du trafic, il est prévu un mécanisme d'ajustement. Si le trafic diffère peu des prévisions, les taux de redevances seront maintenus ; si le trafic fluctue au-delà des marges définies par le contrat, la DSNA pourra récupérer une partie du manque à gagner sur les années ultérieures en augmentant les taux ou, au contraire, restituer aux usagers une partie de l'excédent en réduisant les mêmes taux. La substitution de ce mécanisme d'ajustement au mécanisme correcteur actuel permettrait à la DGAC de constituer des réserves financières en période de croissance du trafic, et d'éviter ainsi des hausses de taux préjudiciables à la reprise en phase basse de cycle.

Le Rapporteur spécial souscrit à cette démarche, même si le contrat de service n'a pas encore été finalisé. À ce stade, seule la progression des taux unitaires des redevances est prévue. Elle devrait être de 4,9 %, similaire, donc, à celle de la TAC. Les motifs de cette augmentation sont les mêmes : compenser l'effet négatif sur les recettes de la baisse du trafic.

La DGAC doit veiller à ce que l'augmentation de ses redevances n'entrave pas la reprise du trafic en alourdissant à l'excès les charges pesant sur les compagnies aériennes. Il faut toutefois signaler que la DGAC précise que le taux d'augmentation des redevances « *devrait être inférieur au taux qui aurait été obtenu par l'ancienne méthode de calcul* ».

- **Les redevances de navigation aérienne outre-mer**

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

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

La recette attendue pour 2010 est de 45 millions d'euros, ce qui permettrait de recouvrer environ 40 % des coûts engagés pour les services de navigation aérienne outre-mer. L'indicateur 5.1 du programme *Navigation aérienne* devrait donc s'en trouver sensiblement amélioré.

- **Les redevances de surveillance et de certification**

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

La perception de ces redevances se heurte à des difficultés résultant de protestations des usagers et de leur impact sur certains secteurs, en particulier l'aviation légère. La DGAC a décidé de ne pas recouvrer la totalité des coûts des activités qui pouvaient être soumises à redevances ; il pourrait par exemple en être ainsi de la redevance de manifestation aérienne.

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

Pour autant, selon les informations transmises au Rapporteur spécial, la prévision de recettes pour 2009 pourrait être tenue.

Du point de vue de la mesure de la performance, il serait souhaitable d'intégrer ces redevances au calcul de l'indicateur *Taux de recouvrement des recettes du budget annexe* (indicateur 3.1 du programme *Soutien aux prestations de l'aviation civile*) qui, pour l'heure, se limite au recouvrement de la RSTCA et de la TAC.

c) Le plafond d'emprunt du budget annexe va encore augmenter en 2010.

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

Pour 2010, il est proposé de porter ce plafond à 258,6 millions d'euros, pour des motifs identiques. L'encours de dette s'élèverait alors à 1 116,8 millions d'euros. Pour la première fois, en 2010, le niveau d'emprunt dépassera le niveau d'investissement, en recul d'une quinzaine de millions d'euros, à 187 millions d'euros.

Le Rapporteur spécial ne peut que regretter le recours accru à l'emprunt, comme variable d'équilibrage du budget annexe. Dans ces conditions, il paraît peu probable que la cible fixée par l'indicateur 2.1 du programme 613 soit atteinte en 2011 : il est en effet prévu de ramener à moins de 8,5 le nombre d'années nécessaires au désendettement, alors que celui-ci est passé de 5,1 en 2008 à 12,1 en 2009, et sans doute 17 en 2010.

3.– Analyse des dépenses par programme

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DU BUDGET ANNEXE PAR PROGRAMME ET PAR ACTION

(en euros)

Numéro et intitulé du programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2009	Demandées pour 2010	Évolution (en %)	Ouverts en LFI pour 2009	Demandés pour 2010	Évolution (en %)
613 - Soutien aux prestations de l'aviation civile	1 457 745 617	1 445 000 000	- 0,87	1 454 443 673	1 442 380 000	- 0,83
Ressources humaines et management	1 058 679 090	1 115 761 588	5,39	1 057 715 090	1 114 437 588	5,36
Logistique	31 749 000	28 220 000	- 11,12	29 411 056	26 924 000	- 8,46
Affaires financières	367 317 527	301 018 412	- 18,05	367 317 527	301 018 412	- 18,05
612 - Navigation aérienne	538 467 000	513 799 000	- 4,58	505 200 000	492 929 000	- 2,43
Management et gestion	18 905 000	16 204 000	- 14,29	16 866 000	13 812 000	- 18,11
Centres en route	335 871 000	336 032 000	0,05	306 499 000	316 086 000	3,13
Aéroports	111 282 000	91 163 000	- 18,08	104 182 000	83 688 000	- 19,67
Exploitation du contrôle aérien en outre-mer	23 361 000	16 672 000	- 28,63	28 703 000	24 798 000	- 13,6
Ingénierie technique de la navigation aérienne	25 900 000	28 891 000	11,55	27 900 000	31 548 000	13,08
Maintien des compétences de la navigation aérienne	23 148 000	24 837 000	7,3	21 050 000	22 997 000	9,25
614 - Transports aériens, surveillance et certification	74 699 000	56 619 000	- 24,2	78 371 383	61 876 000	- 21,05
Développement durable et régulation	31 995 000	28 777 000	- 10,06	31 266 956	28 356 000	- 9,31
Contrôles opérationnels	17 690 000	15 597 000	- 11,83	16 740 000	16 024 000	- 4,28
Soutien opérationnel	20 523 000	9 6369 000	- 54,35	26 503 427	13 810 000	- 47,89
Enquêtes de sécurité aérienne	4 491 000	2 876 000	- 35,96	3 861 000	3 686 000	- 4,53
611 - Formation aéronautique	69 649 000	77 182 000	10,82	75 109 000	80 547 000	7,24
Formation aux métiers de l'aviation civile	45 241 000	21 252 000	- 53,02	45 241 000	21 252 000	- 53,02
Formation pratique au pilotage	12 410 000	13 387 000	7,87	17 870 000	16 752 000	- 6,26
Formation aux métiers de la navigation aérienne	11 998 000	42 543 000	254,58	11 998 000	42 543 000	254,58
Totaux	2 140 590 617	2 092 600 000	- 2,24	2 113 124 056	2 077 732 000	- 1,67

Source : projet annuel de performances

Le projet annuel de performances ne permet pas toujours de retracer les variations de crédits, parfois très importantes, entre 2009 et 2010. Un complément d'information a du être demandé à la DGAC. Ces variations résultent des mesures d'économies prévues pour 2010 (cf. *infra*), et de mesures de périmètre.

a) *Le programme Soutien aux prestations de l'aviation civile*

Ce programme finance les **fonctions support** du budget annexe. C'est sur ce programme que sont désormais regroupés tous les effectifs de la DGAC.

Le plafond d'emplois du programme (et donc du budget annexe) s'établit pour 2010 à 11 609 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit une baisse de 125 ETPT par rapport à 2009. Cette baisse résulte de l'effet en année pleine des suppressions intervenues en 2009 (17 ETPT) et des suppressions, au titre de l'année 2010, de 108 ETPT.

La question de la gestion du personnel à la DGAC sera évoquée plus longuement *infra*.

La baisse des crédits de l'action *Affaires financières* résulte des gels d'investissement des années précédentes.

b) *Le programme Navigation aérienne*

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

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

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

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

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

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

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

Une part non négligeable des crédits du programme *Navigation aérienne* (236 millions d'euros) est destinée au financement d'organismes extérieurs qui assurent des prestations de service à la DSNA.

Le programme 612 est le plus touché par les mesures d'économies. La majorité des actions connaît une diminution du fait d'une part des annulations intervenues en 2009 (29,7 millions d'euros) et, d'autre part, des mesures d'économies pour 2010 en fonctionnement courant et en investissement, qui se traduiront par le report d'opérations jugées les moins prioritaires.

c) Le programme Transports aériens, surveillance et certification

Ce programme couvre les activités exercées par la **direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC)** pour s'assurer du respect des dispositions législatives et réglementaires nationales et internationales applicables dans le domaine de la sécurité et de la sûreté, ainsi que les missions exercées par la **direction du transport aérien (DTA)**.

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

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

Il conviendrait de s'interroger sur l'utilité du maintien de l'action *Soutien opérationnel*, eu égard au faible montant de ses crédits et à sa proximité avec l'action *Contrôles opérationnels*.

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

Les écarts constatés résultent essentiellement du plan d'économies 2010 et de mesures du périmètre. S'agissant du BEA, le recul des autorisations d'engagement s'explique par la fin d'un cycle d'investissements.

d) Le programme Formation aéronautique

Ce programme finance désormais **l'essentiel des actions de formation du BACEA**, à l'exclusion du maintien des compétences des agents de la DSNA.

À l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, le Rapporteur spécial a déposé un amendement tendant à transférer vers ce programme l'ensemble des crédits de formation exécutés depuis les programmes *Surveillance et certification* et *Navigation aérienne*. Dès 2008, les crédits de formation du programme *Surveillance et certification* ont été transférés vers le

programme *Formation aéronautique*. La loi de finances pour 2009 a procédé aux mêmes transferts pour les crédits de formation initiale du programme *Navigation aérienne*.

Les actions *Formation aux métiers de l'aviation civile* et *Formation aux métiers de la navigation aérienne* relèvent essentiellement de l'École nationale de l'aviation civile (ENAC). Opérateur du programme, l'ENAC est un établissement public administratif sous tutelle de la DGAC.

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

La DGAC a décidé de rapprocher l'ENAC et le SEFA, notamment en unifiant les deux directions. Les deux organismes devraient fusionner en 2011. Le Rapporteur spécial souhaite l'approfondissement de cette démarche, de nature à dégager des synergies.

La variation considérable des crédits depuis 2009 résulte de la répartition entre les actions *Formation aux métiers de l'aviation civile* et *Formation aux métiers de la navigation aérienne* de la masse salariale de l'ENAC, concentrée en 2009 sur la première des deux actions.

4.– La DGAC doit être profondément réformée.

a) Des mesures d'économie ont été décidées pour 2010.

• Dans le contexte de crise que traverse le transport aérien, l'équilibrage du budget annexe passe, pour 2010, par un ensemble de mesures destinées à soutenir les recettes (cf. *supra*).

Parallèlement, la DGAC annonce un **plan d'économies de 40 millions d'euros** :

– 19,6 millions d'euros d'économies résulteraient d'un effort important de rationalisation des dépenses de fonctionnement ;

– 20,4 millions d'euros d'investissements seraient reportés, s'agissant principalement du programme *Navigation aérienne*.

La réduction des coûts de fonctionnement passera notamment par la poursuite et l'approfondissement du plan de mutualisation des fonctions support, lancé en 2008 :

– réalisation d'économies sur le poste « voyages ». Le regroupement de l'ensemble des marchés au niveau national, en permettant de négocier avec un prestataire unique, a déjà fait reculer de 17 % le prix moyen des billets utilisés pour le déplacement des agents, notamment dans le cadre des activités internationales de la DGAC. En 2010, le recrutement d'un *travel manager* et la

mise en place d'un outil de réservation en ligne devraient permettre la réalisation d'économies sur ce poste de dépenses ;

– poursuite de l'expérimentation menée en 2009, sur quatre sites pilotes, de mutualisation des marchés d'achats courants.

ÉCONOMIES PAR PROGRAMME ET NATURE

(en millions d'euros)

	Fonctionnement		Investissement		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P611	- 2,18	- 3	- 1,2	- 0,4	- 3,4	- 3,4
P612	- 9,9	- 9,9	- 16,3	- 6,3	- 26,2	- 26,2
P613	- 0,6	0,65	- 2,5	- 3,7	- 3	- 3
P614	- 8	- 7,3	0,4	- 0,008	- 7,5	- 7,3
Total	- 20,6	- 19,5	- 19,5	- 20,4	- 40,2	- 40

Source : direction générale de l'Aviation civile

• Par ailleurs, la diminution du taux de cotisation de la DGAC au **CAS Pensions** (62,14 % contre 66,01 %) devrait permettre de diminuer les dépenses de titre 2 de 12 millions d'euros.

• **Si les efforts de la DGAC tendant à la réduction de ses coûts doivent naturellement être salués, il faut également en constater la modestie.** Seules des réformes de structure, s'agissant notamment de la gestion des ressources humaines, pourraient permettre de dégager des économies substantielles.

b) Critiquée une nouvelle fois par la Cour des comptes, la gestion des relations sociales à la DGAC doit être normalisée.

Au plan social, la DGAC dispose depuis 1988 d'un dispositif de gestion des ressources humaines destiné, au moyen de mesures sociales, à prévenir des conflits qui pourraient conduire à la paralysie de la circulation aérienne. Ce dispositif prend la forme d'un **protocole négocié tous les trois ans entre le directeur général de l'Aviation civile et les organisations syndicales représentatives des personnels.**

Le coût du protocole social 2007-2009 est de 47,8 millions d'euros. Un nouveau protocole est actuellement en cours de négociation ; selon les informations recueillies par le Rapporteur spécial, ce protocole ne comporterait pas de mesures d'amélioration des rémunérations, contrairement aux protocoles précédents.

Après la remise au Président de la République d'un rapport public thématique sur *Le contrôle de la navigation aérienne* (novembre 2002) dont elle a ensuite assuré le suivi (rapport public annuel 2006), **la Cour des comptes a adressé le 8 octobre 2009 à la commission des Finances un référé** sur la négociation du nouveau protocole social avec les organisations syndicales de la DGAC.

L'encadré ci-après reproduit quasi-intégralement ce référé, dont il faut retenir pour l'essentiel :

– que les principales primes versées aux personnels techniques de l'aviation civile, parfois de manière rétroactive, sont irrégulières depuis leur origine ;

– que les contreparties des avantages sociaux sont modestes, en termes de gains de productivité ;

– que l'organisation officieuse des vacances des contrôleurs aériens pose question quant à la sécurité des vols.

Extraits du référé de la Cour des comptes du 31 juillet 2009
sur le protocole social DGAC

Soumises en principe aux règles de la fonction publique, les relations sociales de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) sont en pratique encadrées depuis 1988 par des « protocoles triennaux ». Ces protocoles ont conduit à une amélioration progressive des régimes statutaires et indemnitaires des corps spécifiques à la DGAC, en particulier de celui des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA). Les mesures accumulées éloignent de plus en plus les personnels de l'aviation civile de la hiérarchie des corps et emplois à statut commun, telle qu'elle est définie par le décret n° 48-1108 du 10 juillet 1948. En outre, les protocoles placent les agents de la DGAC dans une situation qui n'est plus véritablement statutaire et réglementaire vis-à-vis de l'administration, puisque toute évolution importante dans l'organisation du service ou du travail donne lieu à des compensations financières négociées. [...]

C'est en matière de régime indemnitaire que la DGAC s'écarte le plus des règles de la fonction publique, puisque les principales primes versées aux personnels techniques de l'aviation civile sont irrégulières depuis leur origine. Elles sont en effet fondées sur des décrets de 1970 qui n'ont jamais été publiés au Journal officiel et ne sont donc jamais entrés en vigueur. Six primes, qui ont conduit au versement de 237,7 millions d'euros en 2008 soit 24 % des dépenses de personnel du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA), sont ainsi privées de base légale. Les deux principales d'entre elles (la prime d'exploitation, de vacation ou de sujétion et la prime de technicité qui ont représenté 161,2 millions d'euros en 2008) sont, en outre, indexées sur le niveau général des prix ce qui est contraire au code monétaire et financier (article L. 112-2). Ces irrégularités ont déjà été signalées à l'occasion de contrôles précédents de la Cour en 2002 et 2006, mais la DGAC n'y a pas mis fin. Cette situation doit être régularisée sans délai.

Par ailleurs, les primes sont souvent instaurées ou revalorisées à titre rétroactif. Cette irrégularité est consubstantielle à la méthode protocolaire. En effet, depuis 1992, les protocoles fixent des dates d'entrée en vigueur pour l'ensemble des mesures indemnitaires. Mais il est la plupart du temps impossible de publier les textes indemnitaires avant la date fixée, ce qui implique de recourir à des versements rétroactifs pour respecter les engagements protocolaires. En l'absence d'autorisation législative, ces versements sont irréguliers. La Cour recommande de mettre fin à cette irrégularité en établissant un lien direct entre les mesures indemnitaires et les mesures de réorganisation des services prévues par les protocoles. L'octroi d'un nouvel avantage indemnitaire ne pourrait intervenir qu'après réalisation des aménagements prévus.

Les deux derniers protocoles analysés par la Cour à l'occasion de son contrôle (protocoles 2004-2006 et 2007-2009) comportent un certain nombre de mesures de réorganisation des services en contrepartie des revalorisations programmées. Ils restent néanmoins profondément asymétriques et les contreparties sont modestes par rapport aux gains de productivité possibles. Les mesures essentielles sont les plus difficilement mises en œuvre. C'est le cas de l'important projet de réorganisation du contrôle aérien en région parisienne. Les protocoles sont, en effet, trop courts et insuffisamment précis pour ces projets exigeants qui s'inscrivent sur le long terme. Enfin, les contreparties prévues par les protocoles ne sont pas toujours concrétisées : l'objectif de productivité que fixait le protocole 2004-2006 n'a ainsi jamais été atteint. Or, l'administration n'a tiré aucune conséquence de ce non respect des termes du protocole. Elle a scrupuleusement mis en œuvre les mesures catégorielles qui étaient prévues et négocié un nouveau protocole en 2006 très favorable aux agents sans procéder préalablement à un bilan du précédent contrôle.

Pourtant, la Cour avait souligné, dès 2002, l'importance d'établir un bilan des accords avant l'ouverture de toute nouvelle génération. Or, tandis que l'administration assure un suivi très précis de la mise en œuvre des mesures catégorielles, le suivi de la réalisation des contreparties est extrêmement parcellaire. La Cour a essayé d'établir un bilan du protocole 2007-2009 à partir des informations dont elle disposait. Cinq des sept mesures étudiées ont bien été mises en œuvre, mais les gains apparaissent modestes.

Or, les mesures catégorielles accordées aux agents, ont, elles, un coût très élevé. Ainsi, les dépenses de personnel du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA) sont passées de 480,2 millions d'euros en 1994 à 1 049,5 millions d'euros en 2009, soit une augmentation de 118,5 %. Les mesures décidées dans le cadre des protocoles expliquent 45 % de cette augmentation (257,09 millions d'euros) d'après la DGAC. Leur impact est sans doute plus élevé, la DGAC ne prenant en compte le coût des mesures protocolaires que sur la durée du protocole qui les décide et ignorant leur effet cumulatif.

Cette augmentation importante des dépenses de personnel a pu être supportée par le budget annexe grâce à la croissance du trafic aérien. Cependant, depuis 2006, et malgré la très forte croissance du trafic aérien jusqu'en 2007, les recettes n'ont pas permis de couvrir l'ensemble des dépenses. Le BACEA a donc été exécuté en déficit et un prélèvement sur son fonds de roulement a été nécessaire. Cette dérive financière est en partie due à l'augmentation des dépenses de personnel, dont le poids dans les dépenses courantes du budget annexe a augmenté de 58,68 % à 61,62 % entre 2006 et 2008. Le BACEA ne disposait donc pas des marges de manœuvre suffisantes pour faire face à la diminution très forte du trafic aérien subie en 2009. La situation du BACEA est aujourd'hui si dégradée que la trésorerie risque d'être insuffisante pour assurer la paye de décembre 2009. Dans ce contexte, il serait irresponsable d'augmenter encore les dépenses de personnel.

À cet égard, les premières pistes esquissées par la DGAC dans la perspective d'un nouveau protocole sont préoccupantes. La DGAC indique ainsi que « *les réflexions indiciaires en cours, dans le cadre de la fusion de certains corps d'encadrement [...] pourrait avoir pour effet le raccourcissement de la durée de certains échelons et la création d'un quatrième grade « fonctionnel » culminant à l'indice hors échelle A* ». Une telle évolution ferait suite aux mesures décidées dans le cadre du précédent protocole en faveur des contrôleurs aériens (ICNA) qui ont obtenu l'accès à l'indice hors échelle A en fin de carrière. Outre le coût d'une telle mesure, elle témoigne de la poursuite de la surenchère entre les corps techniques pour obtenir des rémunérations toujours plus importantes.

Enfin, la Cour souhaite attirer votre attention sur les pratiques inacceptables d'autogestion qui prévalent au sein des centres de contrôle de la navigation aérienne et qui posent de nombreuses questions en termes de sécurité. Le travail des contrôleurs est, en effet, très largement géré par le chef d'équipe qui les autorise ponctuellement à s'absenter, alors qu'ils doivent théoriquement assurer une vacation⁽¹⁾. Ce phénomène atteint des proportions considérables, même s'il reste difficile à mesurer compte tenu de son caractère officieux. En 2008, le temps effectif moyen de travail par contrôleur était estimé à 483,84 heures, soit 84 jours par an. En y ajoutant les jours de formation, les contrôleurs ne travailleraient que 99 jours par an.

Au-delà des questions de productivité, l'opacité de ce système et la volonté très forte des syndicats de le préserver sont en contradiction flagrante avec les impératifs de sécurité qui doivent primer dans cette activité. En effet, la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC) ne peut pas vérifier la réalité des heures de travail effectuées et déclarées par les agents, alors qu'il s'agit d'une condition indispensable à la prorogation de leur licence de contrôleur. De même, en cas d'incident, la DSAC ne peut que se baser sur des « grilles de secteurs permettant de vérifier les secteurs ouverts et le nom des contrôleurs ayant armé ces secteurs » qui sont manuelles et déclaratives. Une informatisation avait été proposée aux centres qui le souhaitaient, mais n'a jamais été mise en œuvre. Au total, la DGAC ne dispose pas aujourd'hui des procédures nécessaires pour s'assurer que ses contrôleurs sont toujours aptes à exercer leur métier, ni pour savoir quels sont les contrôleurs armant les différents secteurs de contrôle à un moment donné. Cette absence de transparence est inadmissible.

Le Gouvernement, qui se dit soucieux de régulariser le dispositif de primes, rappelle également que les protocoles sociaux ont permis de réduire la conflictualité à la DGAC et, partant, de garantir la continuité du contrôle aérien. En outre, l'organisme de contrôle aérien français serait moins coûteux, malgré les protocoles sociaux, que ses homologues espagnol, britannique ou allemand. S'agissant de la sécurité des vols, mise en cause par la Cour du fait du système de clearance, la DGAC précise que le fait qu'une position ne soit pas armée ne signifie pas qu'elle ne pourrait l'être en cas de nécessité.

Le Rapporteur spécial ne peut que déplorer l'absence de réforme profonde de la gestion des ressources humaines à la DGAC. Il prend acte de l'engagement du Gouvernement à régulariser le système de primes, mais fera preuve de la plus grande vigilance dans le suivi de la mise en œuvre de l'ensemble des recommandations de la Cour.

c) Il conviendrait de faire évoluer le statut de la DGAC.

● Adopté à l'initiative du Rapporteur spécial, l'article 193 de la loi de finances initiale pour 2009 dispose que « **le Gouvernement remet au Parlement, avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2010, un rapport étudiant les perspectives d'évolution statutaire de la direction générale de l'aviation civile, dans un contexte de renforcement de la coopération européenne, notamment en matière de navigation aérienne. Le rapport précise l'impact d'une telle évolution sur le budget de l'État** ».

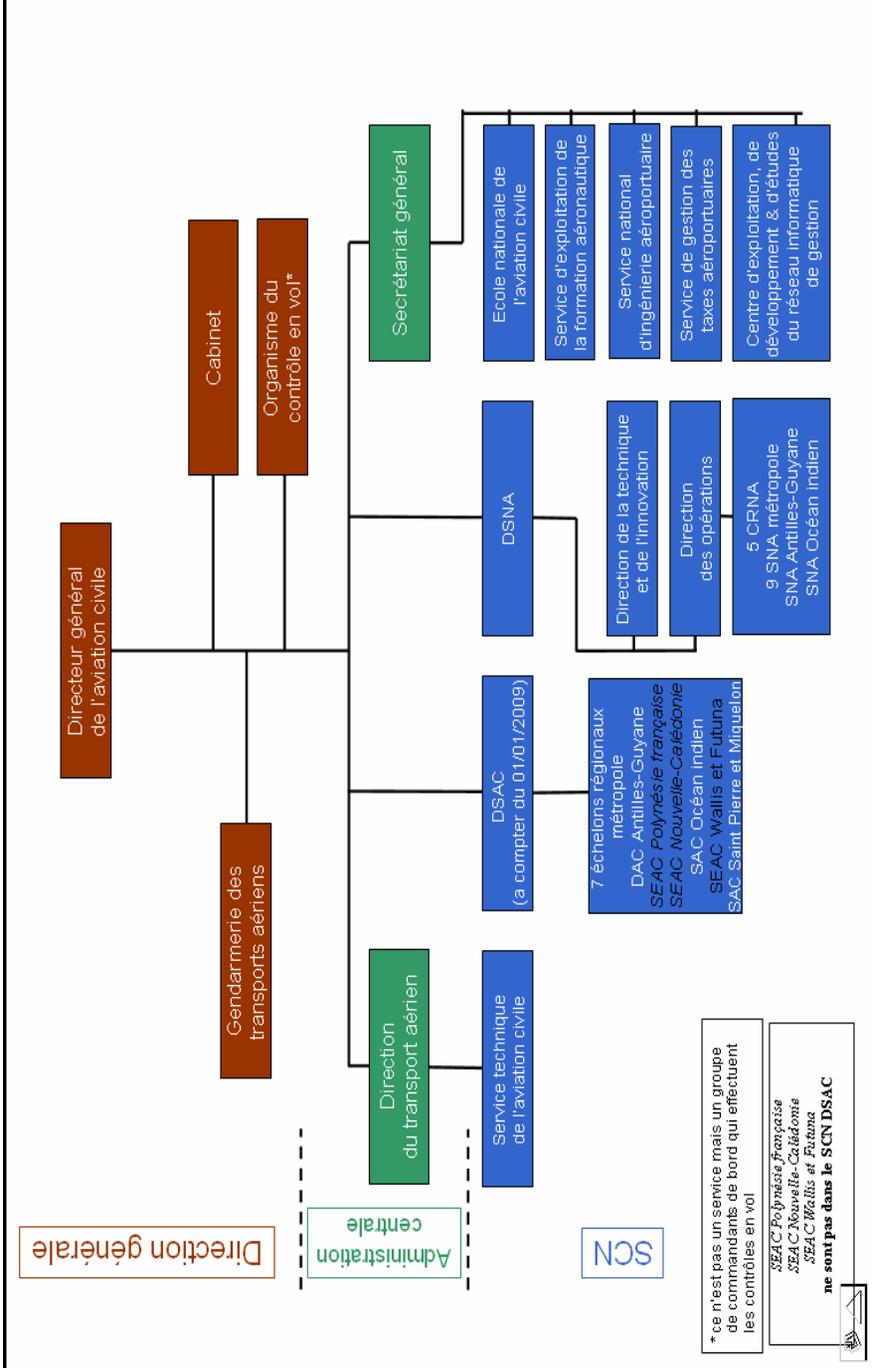
(1) Pratique dite de « clearance ».

Il est regrettable qu'à la date de présentation du présent rapport à la commission des Finances, le Gouvernement n'ait toujours pas remis officiellement au Parlement le document demandé.

L'amendement du Rapporteur spécial résultait du constat suivant : l'intégration européenne croissante en matière de navigation aérienne nécessite d'adapter le statut de la DGAC.

• **Le paquet communautaire dit « Ciel unique européen »**, composé de quatre règlements adoptés en mars 2004, a pour but d'établir un cadre réglementaire pour organiser l'espace aérien, les services de navigation aérienne et l'interopérabilité des systèmes de navigation aérienne au niveau communautaire.

L'adoption de ce paquet a entraîné une réorganisation de la DGAC, afin de la rendre conforme aux principes communautaires : séparation fonctionnelle entre prestataires de services et autorités de surveillance, harmonisation des régimes de licence des contrôleurs, transparence des tarifs... Le schéma ci-après présente l'organisation de la DGAC, qui tient donc compte des prescriptions européennes.



Direction générale

Administration centrale

SCN

* ce n'est pas un service mais un groupe de commandants de bord qui effectuent les contrôles en vol

SEAC Polynésie française
SEAC Nouvelle-Calédonie
SEAC Wallis et Futuna
ne sont pas dans le SCN DSAC



Un second paquet, dit « Ciel unique II », dont les textes sont en cours de publication, donne aux États jusqu'en 2010 pour mettre en œuvre des **blocs d'espace aérien fonctionnel** (*functional airspace blocks* ou FAB). À terme, l'objectif est la mise en œuvre, pour chacun de ces blocs fonctionnels, d'un système intégré de navigation aérienne.

La France fait partie du bloc Europe centrale (FABEC), en compagnie de cinq États : la Suisse, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg. Courant 2010, un traité devrait concrétiser la création du FABEC. À partir de 2013, la structure de coopération devrait être institutionnalisée. Une troisième phase, optionnelle à ce stade, consisterait en la création d'un prestataire de services unique.

Les modalités de gouvernance du FABEC soulèvent un certain nombre de questions relatives à l'organisation actuelle de la DGAC :

– le rattachement de la DSNA (prestataire de services), de la DSAC et de la DTA (régulateurs) à la même autorité hiérarchique (la DGAC) est-elle parfaitement compatible avec le principe de séparation fonctionnelle posé par le paquet « Ciel unique » ?

– plus généralement, le statut de direction d'administration centrale de la DGAC est-il compatible avec la perspective d'intégration européenne de la navigation aérienne ouverte par la mise en œuvre du FABEC ?

L'attribution de la personnalité juridique à l'actuelle DGAC permettrait de faciliter des coopérations industrielles (constitution de filiales ou de groupements d'intérêt économique) particulièrement souhaitables dans le cadre du ciel unique européen. Une telle évolution ne pourrait cependant être envisagée qu'après des études de faisabilité et une concertation sociale approfondies.

Selon les informations recueillies par le Rapporteur spécial, **le projet de rapport du Gouvernement envisage cinq scénarios** d'évolution statutaire pour la DGAC :

– le *statu quo*. La DGAC demeurerait une administration centrale sans personnalité morale, mais s'engagerait dans une réforme budgétaire, comptable et organisationnelle ;

– la transformation de la DGAC en établissement public administratif. Cette solution permettrait de donner à la DGAC la personnalité morale tout en préservant son unité, à laquelle l'État comme les organisations syndicales sont attachés ;

– la transformation de la DSNA en établissement public industriel et commercial rattaché à l'établissement public DGAC. Cela permettrait d'assurer la séparation fonctionnelle entre prestataire de services et régulateur ;

– la création de régulateurs indépendants. Il s’agirait d’isoler du reste de la DGAC les activités de régulation aujourd’hui confiées à la DSAC et à la DTA, et donc de renoncer à l’unité de la DGAC ;

– la transformation de la DSNA en société commerciale, à l’image du Skyguide suisse ou du NATS anglais.

Le Gouvernement privilégie très clairement le deuxième scénario, qui permettrait de conférer à la DGAC –dont l’unité serait maintenue–, la personnalité juridique qui lui manquera bientôt, tout en préservant la paix sociale que les trois derniers scénarii risqueraient de mettre à mal.

L’évolution statutaire de la DGAC vers l’établissement public satisferait le Rapporteur spécial si elle permettait d’évoluer, ultérieurement, vers l’intégration européenne. Certains États de l’Union européenne fonctionnent d’ores et déjà sur ce mode. En Allemagne, l’autorité réglementaire et le régulateur sont publics, mais l’opérateur de navigation aérienne est une société de droit privé, dont le capital est entièrement détenu par l’État (*Deutsche Flug Sicherheit GmbH*). En Espagne, la *Dirección general de aviación civil* est chargée des seules fonctions stratégiques, tandis que l’*Aeropuertos españoles y navegación aérea* (AERA) est opérateur de la navigation aérienne. L’AERA a un statut assimilable à celui de l’établissement public, de même que ses homologues italienne et britannique.

Il faudra toutefois veiller à ce que le statut proposé soit bel et bien conforme au principe de séparation du régulateur et du prestataire. La coexistence au sein de la même structure de ces deux fonctions, avec une hiérarchie unique, pourrait poser problème.

Le Rapporteur spécial invite donc le Gouvernement à lancer le processus de transformation de la DGAC. Si la présentation au Parlement d’un tel texte nécessite la réalisation d’études approfondies et la conduite d’indispensables négociations sociales, il convient néanmoins d’agir dans des délais suffisamment courts pour être compatibles avec le calendrier communautaire.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du jeudi 29 octobre 2009 à 0 heure 45, la Commission examine les crédits de la mission Écologie, développement et aménagement durables et du budget annexe Contrôle et exploitation aériens (compte rendu de la réunion de commission élargie du mercredi 28 octobre 2009 à 16 heures 15 et 21 heures 30 disponible sur le site Internet de l'Assemblée nationale) :

http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2010/commissions_elargies/cr/c004.asp

*Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission Écologie, développement et aménagement durables et du budget annexe Contrôle et exploitation aériens.*

ANNEXE

Liste des auditions réalisées par le Rapporteur spécial

- M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État chargé des Transports
- M. Patrick Gandil, directeur général de l'Aviation civile
- M. François Jacq, président-directeur général de Météo-France
- Mme Patricia Lemoyne de Forges, président de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires
- M. Pierre Graff, président-directeur général d'Aéroports de Paris
- M. Pierre-Henri Gourgeon, directeur général d'Air France
- M. Louis Gallois, président exécutif d'EADS
- M. Charles Edelstenne, président-directeur général de Dassault Aviation
- M. Jean-Paul Herteman, président du directoire de SAFRAN
- M. Jean-Pierre Le Goff, délégué général de la Fédération nationale de l'aviation marchande
- M. Stéphane Durand, secrétaire national du Syndicat national des contrôleurs du trafic aérien.