

N° 87

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 2001

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 24

ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS ET LOGEMENT :

III.- TRANSPORTS ET SÉCURITÉ ROUTIÈRE :

AVIATION ET AÉRONAUTIQUE CIVILES

Rapporteur spécial : M. Yvon COLLIN

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
CHAPITRE PREMIER : LES MOYENS CONSACRÉS À L'AVIATION CIVILE	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE : LES GRANDES MASSES BUDGÉTAIRES	6
A. LES DÉPENSES	6
B. LES RESSOURCES	7
II. LES OBSERVATIONS	9
A. UNE PROGRESSION DES DÉPENSES MAÎTRISÉE SEULEMENT EN APPARENCE.....	9
1. <i>La poursuite de l'accroissement des charges de personnel</i>	9
2. <i>Une progression modérée des dépenses de fonctionnement des services</i>	12
3. <i>Une forte progression des contributions à des organismes extérieurs</i>	13
4. <i>L'évolution des opérations du budget annexe en 2001 est partiellement optique</i>	13
5. <i>Les dépenses en capital sont davantage maîtrisées</i>	16
a) Les dépenses d'amortissement financier.....	16
b) Les dépenses d'investissement	17
(1) Les investissements de navigation aérienne.....	17
(2) Les investissements du service des bases aériennes	18
(3) Le contrôle technique et la formation aéronautique.....	19
B. LA VULNÉRABILITÉ DU BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE	19
1. <i>Des redevances en permanence contestées</i>	19
2. <i>Les limites posées à l'affectation de la fiscalité au BAAC</i>	21
III. LES CRÉDITS DE TRANSPORT AÉRIEN	22
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE	22
B. OBSERVATIONS	23
CHAPITRE DEUXIÈME : LA SITUATION DE L'AVIATION CIVILE	24
I. LES CONSÉQUENCES DES ATTENTATS DU 11 SEPTEMBRE 2001 SUR LE TRAFIC AÉRIEN	24
1. <i>Une croissance importante du trafic au cours de la décennie écoulée</i>	24
2. <i>Un ralentissement sensible de la croissance du trafic aérien au cours de l'année 2001 et des prévisions pessimistes pour 2002</i>	24
3. <i>Des signes avant-coureurs d'une crise du secteur aérien</i>	25
II. UN IMPACT IMPORTANT SUR LES COMPAGNIES AÉRIENNES	26
A. UN PREJUDICE FINANCIER IMMÉDIAT.....	26
1. <i>La fermeture du ciel américain</i>	26
2. <i>La hausse du tarif des primes d'assurance</i>	26
3. <i>L'impact financier majeur de la conjonction de la croissance des coûts et du ralentissement du trafic aérien</i>	27

B. LA RÉACTION DES COMPAGNIES AÉRIENNES	27
C. L'INTERVENTION DES ETATS EN FAVEUR DES COMPAGNIES AÉRIENNES	28
1. Une intervention massive en faveur des compagnies aériennes américaines	28
2. Les divergences au sein de l'Union européenne	29
D. LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DES MESURES DE SÛRETÉ	30
1. Les mesures décidées en France	30
2. Le financement des mesures de sûreté	31
a) La réparation du préjudice subi pour la fermeture du ciel américain	31
b) Le financement des nouvelles mesures de sûreté	31
3. Un développement indispensable de la coopération internationale	32
III. UN IMPACT IMPORTANT SUR LE FINANCEMENT PUBLIC DE L'AVIATION CIVILE.....	33
A. L'IMPACT NÉGATIF SUR LES RECETTES... ..	33
B. POURRAIT REMETTRE EN CAUSE LES MODALITÉS DE FINANCEMENT ET LES DÉPENSES DU BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE.....	33
1. L'impact sur le budget annexe de l'aviation civile	33
a) Pour l'année 2002.....	33
b) A compter de l'année 2003.....	34
2. L'effet pro-cyclique des ressources affectées au budget annexe de l'aviation civile	35
CHAPITRE TROISIÈME : LA SITUATION FRANÇAISE.....	37
I. LE PAYSAGE AÉRIEN FRANÇAIS	37
A. LA BONNE SANTÉ D'AIR FRANCE.....	37
1. Les bons résultats financiers d'Air France	37
2. L'alliance Skyteam, un atout majeur pour Air France	40
3. L'extension du périmètre d'Air France	41
B. LES PROBLÈMES D'AIR LIBERTÉ ET D'AIR LITTORAL.....	42
II. LES INFRASTRUCTURES AÉROPORTUAIRES	43
A. LA CONSTRUCTION D'UN TROISIÈME AÉROPORT EN ILE-DE-FRANCE	43
1. La décision du 26 octobre 2000 et la mission « DUCSAI »	43
2. La solution retenue est contestable	43
3. Des alternatives demeurent possibles	44
B. UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES NUISANCES AÉROPORTUAIRES	45
1. L'autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires	45
2. Pour une meilleure prise en compte de l'impact des aéroports sur l'urbanisation	46
C. AMÉLIORER LA PONCTUALITÉ DES VOLS	47
1. Les causes des retards des vols.....	47
2. L'indispensable modernisation des structures du transport aérien en Europe	48
LES MODIFICATIONS ADOPTÉES A L'ASSEMBLÉE NATIONALE	54
EXAMEN EN COMMISSION.....	55

CHAPITRE PREMIER : LES MOYENS CONSACRÉS À L'AVIATION CIVILE

Les crédits consacrés à l'aviation civile sont répartis entre :

- le budget annexe de l'aviation civile (BAAC) ;
- le Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) ;
- le budget général, section « Transports », s'agissant des aides à la construction aéronautique.

De manière agrégée, les moyens globaux consacrés à l'aviation civile sont retracés dans le tableau suivant :

(en millions d'euros)

	2001	2002
Budget annexe de l'aviation civile		
Dépenses ordinaires	1.046,6	1.128,1
Crédits de paiement	319,1	289,6
Total moyens de paiement	1.365,7	1.417,7
Autorisations de programme	213,6	198,1
Total moyens d'engagements	1.260,2	1.326,2
Construction aéronautique civile		
Crédits de paiement	242,4	266,8
Autorisations de programme	329,4	329,4
Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA)		
Dépenses ordinaires	9,6	38,6
Dépenses en capital	32,9	25,9
Total moyens de paiement	42,5	64,5
Autorisations de programme	32,9	25,9
Total moyens d'engagement	42,5	64,5
Ensemble du secteur aérien		
Moyens de paiement	1.650,6	1.749,0
Moyens d'engagement	1.632,1	1.720,1

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE : LES GRANDES MASSES BUDGÉTAIRES

Le BAAC retrace l'intégralité des actions de la direction générale de l'aviation civile et non plus seulement l'activité de navigation aérienne, exception faite des crédits de construction aéronautique civile, qui figurent au budget du ministère des transports.

A. LES DÉPENSES

Le budget annexe de l'aviation civile qui, l'an dernier, avait augmenté de 2,8 % en 2001, devrait encore augmenter de 3,8 % en 2002.

Evolution des dépenses du BAAC entre 2001 et 2002

(en millions d'euros)

	2001	2002	Variations	
			En niveau	En %
Dépenses de fonctionnement(1)	1.046,66	1.128,13	+ 81,47	+ 7,78
Dépenses en capital	319,14	289,57	- 29,57	- 9,27
Total	1.365,8	1.417,7	+ 51,9	+ 3,80

(1) Le terme "dépenses de fonctionnement" est plus approprié que celui de "dépenses d'exploitation", directement issu de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

Le total des dépenses s'élève à 1.417,7 millions de d'euros. Les dépenses en capital, qui représentent en 2002 20,4 % de l'ensemble des dépenses contre 26,4 % en 1998, sont en diminution de près de 10 %. En revanche, les dépenses de fonctionnement augmentent fortement, de 7,8 %, après une hausse de 3,5 % en 2001. L'évolution des dépenses de fonctionnement varie fortement d'une catégorie à l'autre.

Évolution des dépenses de fonctionnement

(en millions d'euros)

	2001	2002	Variations	
			en niveau	en %
Achats et services	110,22	113,27	+ 3,05	+ 2,77
Services extérieurs	13,33	14,85	+ 1,52	+11,44
Impôts	4,76	5,21	+ 0,45	+ 9,37
Charges de personnel	695,167	753,88	+ 58,72	+ 8,45
Autres charges de gestion courante	191,40	202,80	+ 11,40	+ 5,95
Charges financières	25,92	28,36	+ 2,44	+ 9,41
Charges exceptionnelles	3,05	3,05	-	-

Doivent être soulignées les fortes augmentations des postes « Services extérieurs » du fait de la croissance des dépenses d'informatique et de télématique affectées à la navigation aérienne, et du poste « Charges de personnel », sous l'effet notamment de l'application du protocole d'accord de la DGAC du 7 décembre 2000.

B. LES RESSOURCES

L'évolution des différentes catégories de ressources par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2001 est retracée dans le tableau ci-après :

Evolution des grandes catégories de ressources 2002/2001

(en millions d'euros)

Intitulé	Loi de finances pour 2001	Projet de loi de finances pour 2002	Evolution 2002/2001 (en %)
PRODUITS			
Redevance de route	770,4	850,1	10,3
Redevances pour services terminaux en métropole	174,1	188,8	8
Redevances pour services terminaux en outre-mer	18,2	19	4,3
Taxe de l'aviation civile	216,2	223,6	3,2
Autres produits	-	11,4	-
Produits financiers	1	1	-
Subvention	18,2		-
	1.272,4	1.320,7	3,7
CAPITAL			
Autofinancement	225,9	192,6	- 14,7
Recettes sur cession	-	-	
Emprunt	93	96,9	4,1
Autres recettes	-	-	
Dotations aux amortissements	- 225,9		-
Total net	1.365,5	1.417	3,8

Depuis 1994, les ressources du BAAC ont profondément évolué :

Evolution des grandes catégories de ressources du BAAC depuis 1994

(en millions de francs et en millions d'euros)

Catégorie de ressources	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Redevance de route	4.374,6 666,9	4.527,2 690,2	4.487,6 684,1	4.586,7 699,2	4.892,9 745,9	5.189,6 791,1	5.081,6 774,7	5.054,2 770,5	5.578,9 850,5
RSTCA ¹	917,4 139,9	1.198,1 182,6	1.070,5 163,2	1.053,1 160,5	1.114,2 169,9	1.170,0 178,4	1.227,2 187,1	1.142,0 174,1	1.239,1 188,9
Taxe de l'aviation civile ²	593,2 90,4	601,0 91,6	701,4 106,9	866,1 132,0	1.217,2 185,6	1.413,8 215,5	1.444,2 220,2	1.418,2 216,2	1.466,7 223,6
Autres recettes d'exploitation	190,5 29,0	157,3 24,0	157 24	168,6 25,7	144,6 22,0	137,1 20,9	319,3 48,7	29,5 4,5	27,6 4,2
Subvention du budget général ³	244,3 37,2	222,8 34,0	221,0 33,7	183,0 27,9	215,0 32,8	215,2 32,8	210,3 32,1	120 18,3	0 0
Emprunts contractés	380 58	840 128	911 139	984,3 150,1	1.042,5 158,9	830 127	0 0	610 93,02	635,8 96,93
Recettes totales (hors emprunt)	6.338,5 966,3	6.784,6 1.034,3	6.673,2 1.017,3	6.872,7 1.047,7	7.618,7 1.161,5	8.147,9 1.242,1	8.315,7 1.267,7	8.349,4 1.272,8	8.663,3 1.320,8

Source : rapport d'activité 2000-2001 de la direction générale de l'aviation civile

¹ Redevance pour les services terminaux de la circulation aérienne

² Les montants indiqués de 1994 à 1998 concernent la taxe de sécurité et de sûreté (TSS), et, à compter de 1999, la part de la taxe d'aviation civile affectée au BAAC.

³ Il s'agit ici de la subvention d'exploitation effectivement versée.

La ressource la plus dynamique du BAAC est la taxe d'aviation civile¹, dont le produit a dépassé celui de la redevance pour les services terminaux de la circulation aérienne à compter de 1998. L'augmentation de la fiscalité affectée permet de compenser la suppression de la subvention versée par le budget général.

II. LES OBSERVATIONS

A. UNE PROGRESSION DES DÉPENSES MAÎTRISÉE SEULEMENT EN APPARENCE

1. La poursuite de l'accroissement des charges de personnel

Le BAAC est, pour moitié, un budget de rémunérations. Les charges de personnel s'accroîtraient de près de 8,4 % par rapport à 2001.

Evolution des charges de personnel depuis 1995

(en millions de francs)

année	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Evolution 2002/1995	Evolution 2002/2001
M francs	3.311,6	3.632,5	3.766	3.990,6	4.198,8	4.361,1	4.559,9	4.946	+ 49,35 %	+ 8,47 %
M d'euros	504,9	553,8	574	608,4	640,1	664,8	695,2	754		

La hausse des charges salariales s'explique largement par la négociation périodique de protocoles sociaux triennaux qui donne lieu à des tensions auxquelles les gouvernements successifs se sont toujours montrés très soucieux d'apporter une réponse non conflictuelle.

L'augmentation des dépenses de personnel de 8,4 % en 2002 résulte principalement :

- pour 2,4 %, de l'application des mesures interministérielles (participation aux charges de pension, extension en année pleine des mesures de revalorisation de la fonction publique 2001 et 2002), pour 1,1 %, et des mesures d'ajustement spécifiques à la DGAC prenant en compte l'évolution des qualifications et les effets « glissement vieillesse technicité » (GVT), pour 1,3 % ;

¹ On rappellera que la taxe d'aviation civile, dont les tarifs sont acquittés par les compagnies aériennes en fonction du nombre de passagers et du fret transporté, les taux étant modulés en fonction de la destination, finance les dépenses nécessaires à la sécurité du transport aérien et au développement des infrastructures aéroportuaires.

- pour 5,7 %, des mesures résultant du protocole d'accord du 7 décembre 2000 applicables en 2001 et 2002 ;

- pour 0,3 %, des mesures nouvelles hors protocole.

Le protocole d'accord du 7 décembre 2000, établi entre le Ministre de l'équipement, des transports et du logement et les organisations syndicales représentatives des personnels de la direction générale de l'aviation civile, comprend de « nouvelles avancées sociales pour les personnels de la DGAC », « en vue des efforts qu'ils seront amenés à consentir ».

Les extraits du protocole d'accord témoignent de ces avancées sociales :

« Le développement rapide de l'activité aéronautique civile se traduit par une forte augmentation du niveau d'activité de la DGAC, qui impose des moyens nouveaux et qui s'inscrira en conséquence dans le cadre d'une politique dynamique de création d'emplois.

La Direction Générale de l'Aviation Civile procédera ainsi au cours des trois prochaines années aux recrutements définis en annexe 1, qui prennent en compte les départs, les retraites par limite d'âge, les changements de corps prévus ainsi que l'aménagement et la réduction du temps de travail. Ce sont globalement 1.339 agents qui seront recrutés à ce titre au cours de la période ouverte par le présent accord.

Ces valeurs de recrutement ne prennent pas en compte les mouvements de personnel non prévisibles, en particulier ceux qui interviennent au titre des disponibilités, congés parentaux, détachements, mobilité, décès, démissions, retraites anticipées, nouveaux temps partiels.

Ces mouvements seront compensés, l'année suivante, dans chacun des corps, par autant de recrutements supplémentaires. »

En réponse à une question de votre rapporteur spécial, la DGAC indique que les dépenses de personnel induites par le protocole 2000 auront progressé, à l'issue de la troisième année, de 11 % par rapport à l'année 2000¹, dont près de la moitié pour les seules créations d'emplois. Il convient de relever que le protocole d'accord fixe également le cadre de mise en place de l'aménagement du temps de travail au sein des services de la DGAC.

¹ La répartition de ces 11 % est la suivante : 1,9 % pour 2001 ; 6,0 % pour 2002 (dont 2,3 % de rattrapage pour 2001) et 3,1 % pour 2003.

Charges résultant du protocole d'accord de la DGAC en année pleine (en millions d'euros)

Années	LFI 2001	PLF 2002		2003	Cumul
		Au titre de 2001	2002		
Créations d'emplois	50	32	80	74	236
Mesures catégorielles	35	67	80	61	243
Total	85	99	160	135	479

Source : DGAC

Les recrutements prévus par la DGAC au cours de la période 2001-2003 sont répartis comme suit :

Corps	Effectifs réels au 01/01/2001	2001	2002	2003	Total des créations
Ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA)	4.291	210	210	210	630
Techniciens supérieurs des études et de l'exploitation civile (TSEEAC)	1.611	80	80	80	240
Ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne (IESSA)	1.419	45	45	45	135
Ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile (IEEAC)	774	24	24	24	72
Enseignants de l'Ecole nationale de l'aviation civile (ENAC)	10	5	5	5	15
Administrateurs civils	30	1	1	1	3
Attachés d'administration de l'aviation civile	198	9	9	9	27
Assistants d'administration de l'aviation civile	346	20	20	20	60
Adjointes d'administration de l'aviation civile	162	20	20	20	60
Ouvriers	956	30	30	30	90
Médecin	13	1	0	0	1
Infirmiers	15	2	1	1	4
Assistant(e) de service social	12	0	1	1	2
Total¹	11.207	447	446	446	1.339

Source : DGAC

¹ Certains corps, pour lesquels le protocole d'accord du 7 décembre 2000 ne prévoit pas de créations d'emplois, ne sont pas indiqués dans ce tableau, ce qui explique pourquoi le total des emplois budgétaires de la DGAC est supérieur à la somme des emplois détaillés plus haut.

L'évolution des effectifs réels, en équivalent temps plein (ETP) a suivi en 2001 la même tendance que celle des deux dernières années, avec une légère augmentation de 1,5 % (10.415 ETP en 2000, 10.563 ETP en 2001).

L'accroissement des effectifs est justifié par la nécessité de mettre en place des capacités nouvelles de traitement du trafic. Votre rapporteur spécial considère cependant **qu'une évaluation des conditions de formation et de travail des agents du contrôle aérien devrait être entreprise au préalable.**

Outre ces créations d'emplois, de nombreuses mesures de revalorisation des rémunérations sont prévues par le protocole. Elles s'ajoutent aux mesures générales de revalorisation de la fonction publique. Il convient cependant de noter que le chapitre 64-10 « revalorisation des rémunérations publiques » (crédits à répartir) n'est pas doté en loi de finances pour 2002.

Une part significative de la progression de la masse salariale de la DGAC résulte de la revalorisation des rémunérations individuelles. Celle-ci résulte d'ailleurs surtout de la très forte augmentation des rémunérations accessoires (primes et indemnités). Ce phénomène ne peut manquer d'inquiéter. Alors que se profilent pour les années à venir de nombreux départs en retraite, la composition du régime indemnitaire des agents entraîne une **déconnexion de plus en plus nette entre leurs revenus d'activité et leurs revenus de remplacement** calculés sur une assiette plus réduite et moins dynamique. Ce phénomène entretient des revendications sociales qui n'ont été que partiellement satisfaites dans le passé au moyen de « demi-mesures ». Un risque important en résulte, avec la perspective d'une nette augmentation des crédits pour pensions.

Votre rapporteur spécial constate que les conditions dans lesquelles est gérée la masse salariale du BAAC débouchent sur **des évolutions peu raisonnables au regard des contraintes financières du moment qui s'imposent tant à la fonction publique qu'aux salariés des entreprises du transport aérien.**

2. Une progression modérée des dépenses de fonctionnement des services

Les dépenses de fonctionnement des services progressent de 3,7 % en 2002, pour atteindre 130 millions d'euros. Elles résultent, pour l'essentiel, de la croissance des emplois de la DGAC.

3. Une forte progression des contributions à des organismes extérieurs

Les contributions au bénéfice des « organismes extérieurs » augmentent de 7,6 %. Cette progression résulte, pour l'essentiel, de la participation de la France à Eurocontrol¹ (+ 2,59 millions d'euros), des coûts des services rendus par Aéroports de Paris et Météo France (respectivement, + 2,30 et + 1,49 millions d'euros) et de la prise en compte de nouvelles dispositions contractuelles liant la Direction générale de l'aviation civile aux autorités suisses en application d'un protocole triennal 2002-2004 (+ 7,07 millions d'euros).

4. L'évolution des opérations du budget annexe en 2001 est partiellement optique

Depuis la loi de finances pour 1999, des novations très importantes dans le système de financement des infrastructures nécessaires au transport aérien français sont intervenues. Il convient de les prendre en compte afin d'apprécier les variations du BAAC.

Une taxe d'aéroport affectée aux différents aéroports métropolitains a été créée. Elle est constitutive d'une double curiosité juridique selon laquelle, d'une part, des charges correspondant à des missions d'intérêt général *incombant par nature à l'Etat*, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, (comme la lutte anti-terroriste) ne sont pas retracées dans son budget et, d'autre part, des personnes totalement privées se voient désignées comme bénéficiaires d'une imposition. Cette loi de finances a, de plus, institué un nouveau compte d'affectation spéciale le « *Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien* » (FIATA), qui finance :

- **les dépenses directes de l'Etat** en fonctionnement et en capital concernant les services de sécurité-incendie-sauvetage et la sûreté, à l'exception des dépenses de personnel ;
- **les subventions aux gestionnaires d'aérodromes** en matière de sécurité-incendie-sauvetage, de sûreté, de lutte contre le péril aviaire et de mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux ;
- **les restitutions des sommes indûment perçues ;**
- **les dépenses diverses ou accidentelles.**

¹ On rappellera que participation de chaque Etat au budget de l'agence est définie par une clé de répartition intégrant le PNB et le volume national d'activité de contrôle aérien. Ainsi, en 2001, la contribution française s'établit à 17,7 % du total des contributions des Etats contractants.

Le FIATA est financé au moyen d'une partie du produit de la taxe d'aviation civile (TAC) - voir *infra* - dont la quotité de répartition est fixée chaque année par les lois de finances. En 2001, la réduction des crédits du FIATA avait conduit à augmenter la part de la TAC versée au BAAC. Cette augmentation, qui dispensait le gouvernement d'augmenter le taux de la TAC -v. *infra*-, reflète notamment le désengagement de l'Etat du financement des dépenses de sûreté aéroportuaire. Ce désengagement n'a fait que traduire une débudgétisation supplémentaire, rendue possible par l'affectation directe de la taxe d'aéroport.

Le FIATA fait l'objet d'importantes critiques, **l'évaluation des besoins de financement correspondant à son champ d'intervention étant marqué par une grande opacité**. La Cour des comptes a contrôlé les opérations de ce compte d'affectation spéciale pour les années 1995 à 2000. Les observations effectuées suite à ce contrôle ont été transmises aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, en application de l'article R. 135-1 du code des juridictions financières¹.

Extraits du référé : contrôle de la Cour des comptes sur le compte d'affectation spéciale n° 902-25.

Nouvellement dénommé Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA), le Fonds est désormais alimenté par une fraction, définie annuellement, de la nouvelle taxe de l'aviation civile (...). Il est chargé à partir de 1999, non seulement d'octroyer des concours financiers à des dessertes locales déficitaires, mais aussi de financer des dépenses intéressant la sécurité – incendie - sauvetage et la sûreté, que ces dernières soient assurées sous la responsabilité directe de l'Etat ou sous celle des aéroports.

Cette évolution, qui visait à donner plus de souplesse et d'efficacité au dispositif de péréquation, devait permettre en outre de prendre en charge les missions d'intérêt général relatives à la sécurité – incendie – sauvetage dont le financement par la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne affectée au budget annexe de l'aviation civile avait été mis en cause par le Conseil d'Etat le 20 mai 1998.

La Cour a examiné, pour les six exercices écoulés depuis la création du fonds en 1995 tout à la fois les aspects financiers de la gestion du compte et l'adaptation de ce dernier aux objectifs fixés par le législateur.

Elle constate, sur la base de l'analyse des données globales de l'exécution budgétaire, que les recettes ne correspondent pas au niveau réel des besoins à financer.

¹ Lors de la discussion du projet de loi de finances initiale pour 2001, le Parlement avait adopté un amendement présenté par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, tendant à rendre systématique, à l'expiration d'un délai de trois mois, la transmission des référés du président de la Cour des comptes aux commissions des finances des deux assemblées.

Au cours des cinq premières années, la consommation des crédits ouverts n'excède pas 40 %, la situation de l'exercice 2000, avec un taux de 59,4 %, apparaissant à cet égard tout à fait exceptionnelle. Par ailleurs, le niveau des reports augmente constamment d'un exercice à l'autre : de 120,5 milliards de francs au 1^{er} janvier 1996, il atteint, malgré l'élargissement des missions du Fonds, 193,6 milliards de francs au 1^{er} janvier 2000 et 224,5 milliards de francs au 1^{er} janvier 2001. **Le montant du prélèvement opéré sur l'usager au travers des opérateurs du transport aérien apparaît donc disproportionné et excessif.**

Le faible niveau de consommation des crédits démontre aussi l'inadaptation par rapport aux réalités du transport aérien et aux objectifs initiaux du Fonds, d'un dispositif de subvention qui semble se révéler à l'usage peu attractif.

La réduction sensible, au fil des ans, des sommes effectivement consacrées au soutien des lignes aériennes d'aménagement du territoire, comme du nombre des opérateurs et des liaisons conventionnées, amène à s'interroger sur la validité des critères d'attribution des concours financiers gérés par le Fonds.

Malgré l'importance des moyens financiers dont il dispose, ce dernier n'a pas eu d'effet tangible sur la création de liaisons aériennes nouvelles : ainsi, son intervention ne s'inscrit pas de manière probante dans le cadre plus général d'une politique d'aménagement du territoire qui s'accompagnerait du renforcement des réseaux sur l'ensemble du territoire.

A cet égard, la Cour constate que la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, qui avait joué un rôle déterminant dans la mise au point du dispositif initial et en particulier dans la fixation à un niveau élevé – contre l'avis de la Direction générale de l'aviation civile – du montant de la taxe par passager, ne paraît pas se considérer comme impliquée dans sa mise en œuvre. Ainsi, le Délégué n'a pas répondu au relevé de constatations provisoires transmis par la Cour le 3 mars 2000 et au questionnaire qui l'accompagnait.

L'évolution des missions du Fonds que consacre la réforme de 1999 contribue au demeurant à accentuer le décalage existant entre les objectifs initiaux et la réalité actuelle. **Conçu comme un instrument de soutien à l'aménagement du territoire, le compte d'affectation spéciale constitue désormais principalement le support du financement, au moyen de recettes, affectées, de missions régaliennes ; dotées à raison d'un peu plus de 17 % en 1999, ces dernières se voient attribuer plus de 63 % des crédits du Fonds par la loi de finances pour 2001.**

Cette situation qui n'est pas conforme aux dispositions de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances conduit à s'interroger sur la légitimité du dispositif mis en place et sur l'existence même d'un compte d'affectation spéciale. Celui-ci tend en effet, de plus en plus nettement à couvrir des dépenses relevant par nature du budget général, dans la mesure où les autres missions du Fonds deviennent marginales.

Au terme de son contrôle, la Cour préconise donc de supprimer le compte d'affectation spéciale 902-25 afin de permettre un retour aux principes fondamentaux du droit budgétaire.

Les observations de la Cour des comptes ne font que confirmer les critiques que votre rapporteur spécial émet régulièrement à propos du FIATA et, de manière générale, sur la prise en charge des dépenses régaliennes de l'Etat par des recettes affectées.

5. Les dépenses en capital sont davantage maîtrisées

Le niveau des crédits pour dépenses en capital s'élève à **289,57 millions d'euros, en diminution de 9,3 % en crédits de paiement et de 7,9 % en autorisations de programme.**

a) Les dépenses d'amortissement financier

Les dépenses d'amortissement financier correspondent au remboursement en capital des dettes du BAAC. Leur progression est considérable (+ 33,8 % en 1999 ; + 21,4 % en 2000, + 9,2 % en 2001). S'élevant à 91,47 millions d'euros en 2002, les charges d'amortissement financier progresseraient encore de 1,4 %. Cette tendance reflète l'endettement passé du budget annexe.

Le tableau qui suit retrace la progression de l'endettement brut au 31 décembre de chaque année.¹

(en millions de francs et en millions d'euros)

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1.852,9	1.668,9	1.861,3	2.439,4	3.098,1	3.798,8	4.507,8	4.891,5	4.349,6	4.368,0	4.403,4
282,5	254,4	283,8	371,9	472,3	579,1	687,2	745,7	663,1	665,9	671,3

De 1992 à 1998, l'endettement a été multiplié par plus de 2,4. Depuis, l'endettement du BAAC a été stabilisé.

L'évolution des charges d'amortissement enregistrée depuis 1992 rend compte de la croissance de l'endettement du BAAC de 1992 à 1999.

¹ Hors crédits fournisseurs et divers

Evolution des charges d'amortissement

(en millions de francs et en millions d'euros)

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
174,9	183,9	187,7	261,9	252,3	283,5	333,5	446,2	514,9	591,9	600
26,7	28,0	28,6	39,9	38,5	43,2	50,8	68,0	78,5	90,2	91

De 1992 à 2002, les charges d'amortissement ont été multipliées par 3,4. Votre rapporteur insiste sur le fait que **la réduction de l'endettement du BAAC doit être poursuivie** afin de mettre un terme définitif à la croissance des charges d'amortissement qui grèvent chaque année davantage le montant des crédits disponibles.

b) Les dépenses d'investissement

Elles s'élèveraient à **198,1 millions d'euros**, soit une **chute de 7,3 % après la diminution de 2,8 % enregistrée en 2001**.

(1) Les investissements de navigation aérienne

Les investissements de navigation aérienne nécessiteraient des **autorisations de programme** à hauteur de **155,5 millions d'euros**, en diminution par rapport à leur niveau de 2001 (- 11,3 %). Les crédits de paiement s'élèvent à 158,5 millions d'euros, en diminution de 19,4 %.

Les principales actions engagées concernent la poursuite du plan de renouvellement des aides radio classiques à l'atterrissage et la mise en œuvre de systèmes de radionavigation sur les aérodromes qui en étaient dépourvus ; la poursuite des acquisitions de radars pour améliorer la sécurité et la fluidité des mouvements des aéronefs ; l'acquisition de stations opérationnelles pour parfaire la surveillance du trafic aérien ; le renouvellement du système de traitement radar (STR), du système de traitement des plans de vol (STPV), et du système des positions de contrôle (ODS) ainsi que la première tranche du développement du futur système européen des plans de vols (EFPDS).

Une part importante des investissements de navigation aérienne concerne le programme "*Operator Input and Display System*" (ODS). Le coût de ce programme pour la France pour la première phase correspondant à la période 1990-2003 est aujourd'hui estimé à 133 millions d'euros. Plus de la moitié de ce montant (84 millions d'euros) est consacrée à l'achat des matériels (écrans couleur de haute définition, machines graphiques, stations de travail et équipements de réseaux locaux), qui sont ou seront déployés dans les cinq centres de contrôle, à l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle, à l'Ecole nationale de l'aviation civile (pour la formation des contrôleurs) et au service

technique de la navigation aérienne (pour les développements, les tests et la maintenance).

Pour la deuxième phase du programme ODS, s'étendant sur la période 2001-2006, les coûts de développement des logiciels sont évalués à 18 millions d'euros, répartis sur les exercices 2001 à 2005. Par ailleurs, la maintenance des équipements et des logiciels représentera environ 9 millions d'euros de dépense annuelle à compter de 2002.

Les investissements nationaux réalisés par les pays européens dans le domaine de la navigation aérienne sont justifiés par la nécessité d'absorber l'augmentation du trafic. Votre rapporteur spécial considère qu'une meilleure intégration des investissements de navigation aérienne en Europe apporterait de réelles économies.

(2) Les investissements du service des bases aériennes

Dans le domaine des bases aériennes, le niveau des dépenses d'investissement est de 21,34 millions d'euros en autorisation de programme et de 22,11 millions d'euros en crédits de paiement, soit des réductions respectives de - 1,1 % et de - 7,3 %.

Evolution des investissements des bases aériennes

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Ecart en %	
							1999/1996	2002/2001
Infrastructures	21,43	24,85	26,42	18,10	16,77	17,54	+ 23,3	+ 4,6
Siège de la DGAC	15,24	19,82	8,66	-	-	-	- 43,2	-
Sûreté	25,31	28,97	28,97	6,10	6,10	4,57	+ 14,5	- 25,1
Total	61,98	73,64	64,05	24,20	22,87	22,11	+ 3,3	- 3,3 %

L'évolution soulignée dans le tableau ci-dessus est peu significative compte tenu des transferts de charge entre le budget de l'Etat et les aéroports qui sont intervenus à l'occasion de la réforme du système de financement des infrastructures aéroportuaires réalisée en 1999.

La dotation pour l'année 2002 doit permettre de financer :

- les travaux d'infrastructure et les acquisitions foncières sur les aéroports concédés et sur les aéroports en régie ;
- l'entretien du patrimoine de la DGAC ;
- la poursuite des contrats de plan ;
- la poursuite jusqu'à leur terme des opérations de sûreté initialisées sur le BAAC, avant la création du FIATA, pour lesquelles 4,57 millions d'euros ont été alloués.

(3) Le contrôle technique et la formation aéronautique

Le niveau d'investissement du contrôle technique est en accroissement dans le projet de budget pour 2002, tant en autorisations de programme (1,22 millions d'euros) qu'en crédits de paiement (0,92 millions d'euros). Cette dotation doit permettre notamment la poursuite du financement du développement de logiciels informatiques, des études liées à la lutte contre les nuisances sonores, du renouvellement du parc automobile et des travaux au centre des examens aéronautiques d'Orly.

S'agissant de la formation aéronautique, les dotations sont de 3,27 millions d'euros en autorisations de programme et de 3,58 millions d'euros en crédits de paiement. Cette dotation doit permettre la modernisation de la flotte, l'adaptation des matériels de simulation aux normes européennes, l'entretien et la remise aux normes des centres de formation et la mise en place de dispositifs de téléformation.

B. LA VULNÉRABILITÉ DU BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE

1. Des redevances en permanence contestées

La multiplication des contentieux et des annulations prononcés par les juridictions administratives témoigne de la vulnérabilité des recettes du BAAC. Votre rapporteur spécial souligne que les redevances ne permettent pas d'assurer la sécurité juridique indispensable aux missions de la DGAC.

De nombreux sujets d'interrogation demeurent sur la conformité de leur assiette avec les principes juridiques qui en gouvernent la définition.

Ainsi, dix huit des dix neuf requêtes (la plus ancienne datant du 13 octobre 1998, la plus récente, du 23 avril 1999) tendant à l'annulation de décisions par lesquelles le ministre chargé de l'aviation civile avait rejeté les

oppositions formées par les compagnies requérantes contre les titres de perception émis par l'agent comptable de la DGAC pour le paiement de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) au titre de l'année 1998 n'ont pas encore été jugés par les tribunaux administratifs de Paris et de Fort-de-France. Seul le tribunal de Saint-Denis-de-la-Réunion a, dans son jugement du 2 mai 2001, fait droit à la requête qu'avait déposée la compagnie Air Liberté le 23 avril 1999. Cette compagnie avait formé opposition le 21 août 1998 contre un titre de perception émis le 29 juillet 1999 au titre de la RSTCA. Une décision implicite de rejet de cette opposition avait été acquise le 21 février 1999, que la compagnie requérante avait contestée. Le juge administratif a considéré que la RSTCA portait sur des droits et obligations de caractère civil au sens des stipulations de l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), en écartant l'application de l'article 2 de la loi de validation n° 98-1171 du 18 décembre 1998, au motif que l'intérêt financier au titre de cette loi ne constituait pas un intérêt général et suffisant.

Afin de faire valoir ses droits, la DGAC s'est immédiatement pourvue en appel devant la cour administrative de Bordeaux.

Par ailleurs, lors d'un jugement daté du 27 juin 2000, le tribunal administratif de Paris a rejeté vingt requêtes tendant à l'allocation d'une indemnité visant à la réparation du préjudice résultant d'un trop perçu de la RSTCA résultant des titres de perception rectificatifs adressés aux compagnies requérantes en juin 1996, sur la base de l'arrêté du 21 février 1996, au motif que dix neuf des vingt compagnies requérantes n'avaient pas fait opposition à ces recours dans les délais réglementaires, et étaient désormais forcloses à le faire.

La compagnie Air Liberté a vu sa demande rejetée au motif que la requérante n'avait pas contesté la conventionnalité de la loi de validation du 18 décembre 1998 au regard des stipulations de l'article 6-1 de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En conséquence, la compagnie Air Liberté a formé appel devant la cour administrative d'appel de Paris et y a soulevé le moyen tiré de l'inconventionnalité de l'article 2 de la loi de validation.

Dans sa présentation du projet de budget pour 2001, votre rapporteur spécial avait indiqué qu'il lui semblait que le Conseil d'Etat, à travers sa Section du Rapport et des Etudes, avait considéré la loi de validation du 18 décembre 1998 comme incompatible avec la Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés. Il avait ajouté que, dans ces conditions, d'éventuels refus de restitution des sommes litigieuses pourraient donner lieu à des contentieux dont le sort dépendrait de la norme que les juridictions choisiraient de privilégier.

Il apparaît clairement que, en application de l'article 55 de la Constitution, la justice administrative a affirmé la supériorité de la Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés. Si cette solution était confirmée par le Conseil d'Etat, les dispositions de l'article 2 de la loi de validation de 1998 seraient inopérantes, et des décisions défavorables à la DGAC seraient probablement rendues.

2. Les limites posées à l'affectation de la fiscalité au BAAC

Le Conseil constitutionnel a, dans sa décision sur la loi de finances pour 1998, rappelé que l'affectation des recettes fiscales à un budget annexe ne devait pas excéder un certain niveau.

La création du FIATA apporte sans doute sur ce point une certaine marge en ce sens qu'elle permet de financer à travers la fiscalité des dépenses qu'un budget annexe ne saurait comporter en trop grande quantité sans risque juridique.

Néanmoins, la vulnérabilité des redevances perçues par le budget annexe associée à la montée en charge de dépenses d'investissement ou financières qu'il sera délicat de financer par leur moyen conduisent à nourrir des inquiétudes sur la pérennité du BAAC.

Le projet de budget annexe de l'aviation civile pour l'année 2002 se caractérise donc principalement par :

- le maintien de la fiscalité affectée au niveau de l'année 2001 ;**
- la suppression de la subvention du budget général ;**
- la stabilisation de l'endettement ;**
- le respect du protocole d'accord de la DGAC du 7 décembre 2000, qui entraîne une forte croissance des dépenses de personnel.**

Compte tenu de la croissance des dépenses de personnel et de la faible progression de l'autofinancement, les investissements du BAAC sont en légère diminution.

III. LES CRÉDITS DE TRANSPORT AÉRIEN

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Crédits de paiement du transport aérien

(en millions d'euros)

	2001	2002	Ecart en %
Subvention au BAAC	18,29	0	- 100
Soutien à la recherche amont	37	31,25	- 15,54
Avances remboursables	202	232,49	+ 15,09
Subventions	3,05	3,05	-
Total	260,29	266,79	+ 2,50

Les crédits du transport aérien s'élèveraient à 267 millions d'euros, **en progression de 10,3 %, hors subvention au BAAC**. Le montant des autorisations de programme reste stable par rapport à l'année 2001, et s'élève à 329,44 millions d'euros.

- Le montant de la **subvention versée au BAAC** serait nulle en 2002. Cette évolution confirme la volonté du gouvernement de désengager l'Etat du financement du budget annexe de l'aviation civile. **Le transport aérien devient ainsi le seul mode de transport financé en totalité par ses usagers, et par le contribuable local.**

- Le montant des **soutiens à la recherche-amont** diminuerait nettement par rapport à 2001 et aux années précédentes.

- Les crédits prévus pour payer en 2002 les échéances des **avances remboursables** augmenteraient, passant de 202 à 232 millions d'euros, soit une augmentation de 14,9 %.

- Le montant des **subventions à des organismes tiers** augmenterait légèrement, et s'établirait à 4 millions d'euros.

B. OBSERVATIONS

• Les crédits de recherche amont connaîtraient une évolution très défavorable compte tenu de la nécessité, pour bien figurer dans la compétition internationale, d'un effort soutenu de recherche. Cette évolution est liée à la priorité accordée au programme d'Airbus A380 et aux équipements associés.

• La progression des crédits d'avances remboursables atténuerait les effets défavorables de la réduction des crédits de recherche-amont. Ces avances concernent les programmes suivants :

Programmes (en millions d'euros)	Autorisations de programme	Crédits de paiement
Airbus A340 (version -500 et 600)	25,3	29,58
Airbus A380	152,45	137,2
Développement des moteurs GE-90-115 et GP7200	34,47	20,58
Nouvel avion d'affaires Falcon FNX	21,04	21,04

S'agissant du programme de l'Airbus A380, votre rapporteur spécial observe que le niveau des intentions de commandes déjà manifestées par différentes compagnies est de bon augure pour un projet qu'il a toujours appelé de ses vœux.

Il rappelle que nos modalités de financement public sont à l'origine d'un handicap de compétitivité de nos entreprises par rapport à leurs concurrentes américaines qui, de leur côté, ne sont pas astreintes à un quelconque remboursement de l'aide qui leur est apportée.

Le sens des transferts entre l'Etat et les entreprises a été, ces dernières années, au bénéfice du premier d'autant que l'Etat ampute des dotations budgétaires déjà insuffisantes par des gels et annulations de crédits.

CHAPITRE DEUXIÈME : LA SITUATION DE L'AVIATION CIVILE

I. LES CONSÉQUENCES DES ATTENTATS DU 11 SEPTEMBRE 2001 SUR LE TRAFIC AÉRIEN

1. Une croissance importante du trafic au cours de la décennie écoulée

Depuis 1982, l'organisation de l'aviation civile internationale (OACI) estime que le trafic mondial a cru, en moyenne, de 4,3 % par an pour les passagers, et de 5,5 % pour le fret.

En 2000, 1,65 milliard de passagers ont été transportés sur les lignes aériennes dans le monde, ainsi que 30 millions de tonnes de fret.

Sur cette part, les passagers transportés au départ et à destination des aéroports français est de 102 millions de passagers, soit près de 7 % du trafic mondial. Le trafic français a augmenté de 4,6 % par an entre 1990 et 2000, soit un taux de croissance supérieur à celui du trafic mondial au cours de la même période (+ 3,3 %).

La croissance du trafic aérien a été importante au cours de l'année 2000, avec une progression de 7,9 % au niveau mondial¹. Cette progression a été sensiblement supérieure pour le trafic international que pour le trafic intérieur aux Etats (+ 9,7 % contre + 5,4 %). Le trafic de fret a, quant à lui, augmenté de 8,1 %, et de 8,3 % pour les seuls services internationaux.

2. Un ralentissement sensible de la croissance du trafic aérien au cours de l'année 2001 et des prévisions pessimistes pour 2002

Au cours du premier semestre de l'année 2001, le ralentissement de l'économie mondiale a provoqué une moindre croissance du trafic aérien, qui ne s'élève qu'à 0,9 % pour le trafic passager et de 0,5 % pour le trafic de fret.

¹ les données sont exprimées en passagers-kilomètres transportés (PKT)

Sur l'ensemble des routes régulières internationales, le coefficient de remplissage s'établissait à 71,2 %, en diminution de 0,6 % par rapport à l'année 2000. De plus, les compagnies américaines enregistraient, sur les sept premiers mois de l'année 2001, une légère augmentation du trafic de passagers (+ 0,4 %) sur l'ensemble de leur trafic et une baisse de 0,5 % sur les liaisons intérieures.

Enfin, pour la première fois, en mois de mai 2001, le trafic a diminué de 2 % par rapport au mois de mai 2000.

Les attentats du 11 septembre 2001 ont, dans ce contexte, constitué un choc important. **La crainte des attentats a provoqué une chute sensible du trafic aérien, notamment en matière de voyages d'affaires, qui constituent les principales sources de marge des compagnies aériennes.**

Pour l'année 2002, les prévisions de l'organisme européen Eurocontrol font état d'une progression de 2,6 % du trafic sur l'ensemble de l'année. Ces prévisions sont cependant largement dépendantes de l'évolution de la situation économique et politique internationale.

Néanmoins, la plupart des acteurs de l'aviation civile et le gouvernement estiment que la crise que traverse actuellement le secteur n'est que conjoncturelle, et ne remet pas en cause les prévisions de progression continue de l'activité effectuées avant les attentats ; la crise n'entraînerait qu'un pallier dans la croissance du trafic aérien, celui-ci étant appelé à retrouver son sentier de croissance par la suite.

On rappellera que l'OACI estimait, avant les attentats du 11 septembre, que le trafic aérien devait connaître un taux de croissance de 4,5 % jusqu'en 2010.

3. Des signes avant-coureurs d'une crise du secteur aérien

Avant les événements du 11 septembre 2001, les analystes financiers prévoyaient une perte de 3,5 milliards de dollars pour l'ensemble des compagnies aériennes dans le monde. Il convient de noter en effet que, si le trafic de passager a augmenté de près de 5 % par an depuis le début de la décennie, la rentabilité par siège est en revanche en diminution depuis trois ans. Cette évolution a été aggravée par la hausse des salaires et du prix des carburants.

La situation financière des compagnies aériennes, notamment américaines, était fragilisée dès avant le 11 septembre 2001, compte tenu des faibles marges réalisées et du ralentissement de la croissance du trafic aérien.

II. UN IMPACT IMPORTANT SUR LES COMPAGNIES AÉRIENNES

A. UN PREJUDICE FINANCIER IMMÉDIAT

1. La fermeture du ciel américain

Suite aux attentats du 11 septembre, le ciel américain a été totalement fermé pendant 4 jours, puis progressivement réouvert à compter du 16 septembre. Le préjudice pour les compagnies aériennes résulte, de manière immédiate, des surcoûts liés à cette fermeture.

A titre d'exemple, Air France a estimé à 60 millions d'euros sa perte opérationnelle pour la décade qui a suivi les attentats.

2. La hausse du tarif des primes d'assurance

Dès le lendemain des attentats, les compagnies d'assurance ont décidé de ne plus prendre en charge la couverture du risque de guerre, compte tenu des coûts potentiels en cas de nouveaux attentats visant des aéronefs.

Avant les attentats du 11 septembre 2001, les compagnies aériennes étaient assurées pour le risque de guerre et d'attentats jusqu'à concurrence de 2 milliards de dollars. Suite aux attentats du 11 septembre, les assureurs ont décidé de rapporter leur couverture à 50 millions de dollars. Pour les compagnies aériennes, la décision des assureurs équivaut à une multiplication par 40 de leur facture (puisque, à montant de prime inchangé, le montant couvert est 40 fois inférieur à celui d'avant les attentats).

Les gouvernements de l'Union européenne ont décidé de prendre en charge la tranche comprise entre 50 millions de dollars et 2 milliards de dollars (en France, c'est la caisse de réassurance qui a été chargée de cette tâche) à titre provisoire, jusqu'au 31 décembre 2001.

A compter du 1^{er} janvier 2002, une solution pérenne devra être trouvée au problème de l'assurance des compagnies aériennes. Plusieurs options peuvent être envisagées :

- soit la situation internationale et l'évolution du marché de l'assurance permettent de prendre en charge le risque d'attentat à un coût que les compagnies aériennes seront en mesure de supporter ;

- soit un système nouveau devra permettre aux compagnies d'être couvertes pour ce risque. **Un système de mutualisation des risques dans le cadre de l'Union européenne pourrait alors être envisagé.**

3. L'impact financier majeur de la conjonction de la croissance des coûts et du ralentissement du trafic aérien

Face à la croissance des coûts et au ralentissement du trafic aérien, les compagnies aériennes ont du faire face à des difficultés financières importantes. Dès la reprise des cotations des entreprises à la bourse de New York, les compagnies aériennes américaines voyaient ainsi leur cours de bourse diminuer de moitié.

En Europe, les compagnies les plus fragiles financièrement, comme Sabena ou Swissair, ont été contraintes de mettre un terme à leur activité. D'autres compagnies pourraient subir le même sort, notamment celles ne disposant pas d'un marché intérieur suffisamment important.

B. LA RÉACTION DES COMPAGNIES AÉRIENNES

Les conséquences des attentats du 11 septembre 2001 sur les finances des compagnies aériennes contraignent celles-ci à mettre en œuvre des programmes de réduction des coûts. Il s'agit, en particulier, de la diminution de la capacité offerte (nombre de vols), de la résiliation de certaines options de commande d'appareils et de la sortie anticipée de la flotte de certains appareils, de la réduction des programmes d'investissement, mais également de la mise en chômage partiel ou du licenciement d'une partie du personnel. En moins de deux semaines, les compagnies américaines ont annoncé la suppression de 100.000 emplois, soit une personne sur six travaillant dans le secteur.

Par ailleurs, certaines compagnies ont mis en œuvre une politique de promotion tarifaire sur les vols européens (British Airways et KLM).

Afin de faire face à la situation nouvelle, Air France a décidé rapidement la mise en œuvre d'un plan « MAC » (mesures d'adaptation à la conjoncture), identifiant 220 mesures touchant tant au fonctionnement qu'à l'investissement de la compagnie. Les investissements prévus initialement par la compagnie seront fortement réduits : hors flotte, les réductions d'investissement atteindront 170 millions d'euros d'ici au 31 mars 2002.

La mesure la plus importante concerne le gel de 3.500 embauches et la gestion du « temps travaillé » (planification des congés et des jours liés à la réduction du temps de travail...), pour un montant total de 36 millions d'euros.

Le personnel d'Air Liberté qui devait être embauché par Air France, est, en premier lieu, victime de cette décision.

Le programme d'investissement d'Air France

L'ensemble des investissements corporels et incorporels et des acquisitions de filiales du groupe Air France pour l'exercice 2000/2001 s'est élevé à 2,04 milliards d'euros, en hausse de 48 % par rapport à l'exercice précédent.

La plus grande partie des investissements programmés pour les années à venir concernent la modernisation et le développement de la flotte afin d'accompagner la croissance du « hub » de Roissy, favorisé par la mise en service de la troisième piste en 1999, celle de la quatrième piste à la fin de l'année 2000, et par l'ouverture de l'aérogare 2 E en 2003.

L'objectif d'Air France est de financer la majeure partie de ses investissements. Ainsi, les investissements réalisés au cours de l'exercice 2000/2001 ont été financés grâce aux produits de cession (pour 402 millions d'euros), à une capacité d'autofinancement de 1,18 milliard d'euros et à la trésorerie du groupe pour le complément.

Afin de maintenir ses capacités d'autofinancement, la compagnie a mis en œuvre un plan, « performance 2003 », qui devait conduire à des gains de productivité liés à la croissance de la compagnie et à une diminution de ses coûts.¹ Les conséquences des attentats du 11 septembre 2001 ont cependant conduit Air France à procéder à une révision complète de son programme d'investissement.

C. L'INTERVENTION DES ETATS EN FAVEUR DES COMPAGNIES AÉRIENNES

Les pouvoirs publics sont contraints de s'adapter à la nouvelle situation, en aidant les compagnies aériennes d'une part, et en renforçant les mesures de sûreté dans les aéroports et dans les appareils, d'autre part.

1. Une intervention massive en faveur des compagnies aériennes américaines

Très vite après les attentats du 11 septembre, le gouvernement américain a décidé de verser une aide de 15 milliards de dollars aux compagnies aériennes américaines. Cette aide se décompose en 5 milliards de

¹ Ce plan visait, sur 3 ans, une réduction des coûts unitaires de 5 % (hors carburant et change) et une amélioration de la rentabilité des capitaux employés, en la portant à 8 % en 2003.

dollars de subventions directes et de 10 milliards de dollars de prêts. Par ailleurs, 3 milliards de dollars ont été prévus pour faire face aux dépenses supplémentaires en matière de sûreté aérienne et aéroportuaire.

Ainsi, les Etats-Unis, pionniers de la libéralisation du transport aérien, ont apporté un soutien immédiat et massif à leurs compagnies aériennes.

2. Les divergences au sein de l'Union européenne

La commission européenne s'est prononcée en faveur d'aides publiques pour le transport aérien, mais limitées. D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le gouvernement français souhaitait que l'Union européenne intervienne de manière significative en faveur des compagnies aériennes. Cette volonté s'est heurtée au souhait de nombreux Etats de ne pas soutenir le marché, afin :

- d'une part, d'éviter les éventuelles distortions de concurrence qui pourraient résulter de l'attribution d'aides ;

- d'autre part, de promouvoir une restructuration du secteur aérien en Europe.

Les divergences exprimées dans le cadre des négociations européennes ont donc conduit à une intervention particulièrement timide des pouvoirs publics pour aider les compagnies aériennes, au regard notamment de l'aide massive consentie par le gouvernement américain.

Les compagnies aériennes ont subi un préjudice important, au titre de la fermeture du ciel américain, d'une part, et du refus des assureurs de poursuivre la prise en charge du risque d'attentat, d'autre part.

Afin de compenser ces préjudices, le conseil des ministres des transports de l'Union européenne a tout de même décidé de permettre aux Etats-membres d'accorder des aides aux compagnies aériennes :

- afin de compenser les pertes subies du fait de la fermeture du ciel américain pendant quatre jours ;

- afin de prendre en charge les surcoûts liés à la prise en charge des mesures de sûreté par les compagnies aériennes (renforcement du contrôle des passagers et des bagages à l'enregistrement, présence de personnel de sécurité sur les vols dits sensibles) ;

- afin de permettre la prise en charge le risque attentat jusqu'au 31 décembre 2001, risque que les compagnies d'assurance ont indiqué ne plus prendre en charge suite aux attentats du 11 septembre.

Votre rapporteur remarque que **l'Union européenne a décidé de limiter considérablement les aides versées par les Etats membres aux compagnies aériennes, attachant une grande importance aux risques de distorsions de concurrence et à la nécessité de restructurer l'industrie du transport aérien.** Les aides seront donc considérablement plus faibles que celles versées par les Etats-Unis aux compagnies américaines, qui s'élèvent au total à près de 18 milliards de dollars (5 milliards de dollars au titre du préjudice subi pour la fermeture du ciel américain, 3 milliards de dollars pour la prise en charge des mesures de sûreté supplémentaires et 10 milliards de dollars de prêts pour permettre aux compagnies de passer la période difficile). Les aides qui seront versées par les Etats membres de l'Union européenne devraient représenter à peine 10 % de cette somme.

D. LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DES MESURES DE SÛRETÉ

1. Les mesures décidées en France

Dès le soir du 11 septembre 2001, le gouvernement a décidé la mise en place du plan « *Vigipirate renforcé* » sur l'ensemble du territoire français. Dans le cadre de ce plan, le groupe interministériel des vols sensibles (GIVS) a décidé de mettre immédiatement en œuvre des mesures visant à renforcer la sûreté dans les aéroports. Il s'agit notamment :

- lors de l'inspection-filtrage des passagers, ceux-ci pourront désormais être soumis à une palpation de la part des officiers de police judiciaire et leurs bagages à main pourront être ouverts ;

- s'agissant des bagages de soute, toutes les machines de contrôle existantes seront mobilisées afin d'assurer un contrôle à 100 % des vols sensibles, et un contrôle maximal sur tous les autres vols.

Par ailleurs, le programme visant à assurer un contrôle à hauteur de 100 % des bagages de soute, prévu pour être achevé au cours de l'année 2003, sera accéléré afin d'être opérationnel dès l'année 2002.

D'autres mesures sont en cours de mise en œuvre, afin d'améliorer notamment le contrôle d'accès des personnels aux zones réservées au sein des aéroports. **Il convient de remarquer à ce sujet que près de 50.000 personnes disposent d'un badge d'accès aux zones réservées d'Aéroports de Paris, et qu'environ 40.000 badges appartenant à des**

personnes anciennement employées sur l'aéroport sont toujours en circulation, et pourraient permettre à des personnes non autorisées d'accéder à ces zones réservées. Désormais, les portes d'accès aux zones réservées seront limitées et systématiquement contrôlées. A terme, les badges devraient faire l'objet d'une réforme afin de mieux assurer le contrôle des personnels, et de retirer de la circulation tous les badges « périmés ».

Par ailleurs, **votre rapporteur spécial souhaite que le recours des compagnies aériennes et des gestionnaires d'aéroports à la sous-traitance soit étudié avec attention, s'agissant notamment des activités chargées du contrôle des bagages et des passagers.** Il estime que la conjonction du désengagement de l'Etat des missions de sûreté et de l'externalisation croissante des activités des compagnies aériennes afin de diminuer les coûts, conduit à une augmentation sensible des risques liés au transport aérien.

2. Le financement des mesures de sûreté

a) La réparation du préjudice subi pour la fermeture du ciel américain

Afin de compenser la fermeture du ciel américain pendant les quatre jours ayant suivi le 11 septembre, le gouvernement a décidé de proposer des compensations au bénéfice des compagnies aériennes.

Le montant total des sommes devant être versées aux compagnies françaises s'élève à 360 millions de francs.

b) Le financement des nouvelles mesures de sûreté

Afin de financer les dépenses de fonctionnement et les investissements nécessaires pour assurer la sûreté aérienne et aéroportuaire, le gouvernement a proposé plusieurs modifications au projet de loi de finances initiale.

Ces mesures concernent les taux de la taxe d'aviation civile, la répartition de son produit entre le budget annexe de l'aviation civile et le FIATA, et les plafonds des taux de la taxe d'aéroport.

Ainsi, le gouvernement a proposé deux amendements au présent projet de loi de finances, votés par le Sénat, afin de relever le taux de la taxe d'aviation civile et de modifier la répartition de son produit.

Les compagnies aériennes françaises (et en premier lieu, Air France) bénéficieront d'une compensation totale de 360 millions de francs au titre de la fermeture du ciel américain, et de 300 millions de francs en année pleine au

titre du renforcement de leurs mesures de sûreté¹. La couverture du risque attentat est prise en charge par la caisse de réassurance jusqu'au 31 décembre. A compter de l'année 2002, soit le marché permettra à nouveau d'assurer ce risque, soit un système de mutualisation pourrait être mis en place au niveau de l'Union européenne.

3. Un développement indispensable de la coopération internationale

L'organisation internationale chargée du contrôle aérien, l'OACI, fixe le cadre international des mesures de sûreté. Malheureusement, ces mesures ne sont pas mises en œuvre de manière uniforme dans tous les pays. Ainsi, le renforcement des mesures de sûreté en France ne permet pas de prévenir absolument les risques d'attentats pouvant survenir sur notre territoire, puisque des avions en provenance d'autres pays – et notamment, de pays en voie de développement – ne bénéficient pas des mêmes mesures de sécurité.

L'OACI va prochainement rendre obligatoire le contrôle de tous les bagages de soute, et va imposer les mêmes mesures de sécurité aux vols intérieurs qu'aux vols internationaux. Ces mesures sont les bienvenues. **Cependant, votre rapporteur spécial craint que, en l'absence de contrôles réguliers et précis de leur application au niveau national, elles n'aient pas l'impact nécessaire sur la sûreté du transport aérien au niveau mondial.**

Enfin, la pleine efficacité des mesures de sûreté exige un changement des mentalités dans le secteur du transport aérien : ce secteur, marqué par un important mouvement de libéralisation et un développement des pratiques commerciales visant à accroître la rapidité des déplacements, devra faire une place croissante à la sûreté, qui va parfois à l'encontre de l'objectif de rentabilité poursuivi par les compagnies aériennes.

¹ A la suite des attentats du 11 septembre, les compagnies aériennes ont renforcé leurs mesures de sécurité, tant en matière de contrôle des passagers que dans les appareils. Ainsi, une personne chargée de la sécurité est présente sur tous les vols transatlantiques afin de faire face à d'éventuels troubles dans l'appareil et surtout, de rassurer les passagers. Ces mesures représentent un coût important, évalué à pour les seules compagnies françaises à 300 millions de francs.

III. UN IMPACT IMPORTANT SUR LE FINANCEMENT PUBLIC DE L'AVIATION CIVILE

A. L'IMPACT NÉGATIF SUR LES RECETTES...

La diminution de la croissance du trafic aérien entraîne mécaniquement une diminution des recettes du budget annexe de l'aviation civile. En effet, la taxe d'aviation civile est assise sur le nombre de passagers et le volume de fret transportés, et les redevances (redevances de route et redevance pour services terminaux de la circulation aérienne), sur les mouvements d'avions.

Ces dernières seraient particulièrement affectées par le ralentissement du trafic. En effet, l'obligation de réduction des coûts pour les compagnies aériennes conduit à limiter le nombre de vols, afin d'accroître le taux de remplissage des appareils.

Le gouvernement, comme Air France, considère que le trafic aérien devrait retrouver une croissance de 5 à 6% par an dès que les perturbations liées aux attentats du 11 septembre seront passées. Toute la question est de savoir combien de temps risque de durer la période actuelle.

B. POURRAIT REMETTRE EN CAUSE LES MODALITÉS DE FINANCEMENT ET LES DÉPENSES DU BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE

1. L'impact sur le budget annexe de l'aviation civile

a) Pour l'année 2002

Le financement des mesures de sûreté et la diminution des prévisions de trafic pour 2002 conduisent à déséquilibrer totalement le projet de budget annexe de l'aviation civile, tel qu'il figure dans le projet de loi de finances initiale. Le gouvernement a donc déposé des amendements au présent projet de loi de finances :

- pour financer les mesures de sûreté, un relèvement des plafonds de la taxe d'aéroport, ainsi qu'un relèvement des taux de la taxe d'aviation civile et une modification de la répartition de son produit sont proposés ;

- pour compenser la perte de recettes liée aux prévisions de trafic inférieures à celles figurant dans le projet de loi de finances initiale et la diminution de la quotité de la taxe d'aviation civile affectée au BAAC, le plafond d'emprunt du budget annexe sera augmenté de 12,2 millions d'euros (80 millions de francs).

Les mesures de sûreté destinées à être pérennes seront financées, pour l'essentiel, par la taxe d'aéroport et par le FIATA, alimenté par la taxe d'aviation civile, tandis que l'Etat assume la charge des dépenses immédiates et non reconduites les années ultérieures.

b) A compter de l'année 2003

Le gouvernement considère que la crise que subit actuellement le transport aérien n'est que conjoncturelle, et que le trafic devrait reprendre dès l'année 2003 sur la base d'une croissance comparable à celle des dernières années, soit proche de 5 à 6 %. On rappellera que le protocole d'accord de la DGAC conclu le 7 décembre 2000 a prévu le recrutement de 1.339 emplois en trois ans. Ce protocole était fondé sur une progression annuelle moyenne du trafic aérien de 5,8 % au cours de la période.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le gouvernement n'envisage pas de remettre en cause les recrutements prévus par le protocole d'accord de la DGAC du 7 décembre 2000 : compte tenu notamment des délais de formation des personnels, les besoins en matière de contrôleurs aériens notamment, doivent être anticipés plusieurs années à l'avance. Or, le gouvernement ne souhaite pas connaître un déficit en personnel au moment de la reprise de la croissance du trafic.

Votre rapporteur spécial reconnaît qu'il convient de ne pas de tirer des conclusions hâtives de la situation actuelle, au risque d'hypothéquer l'avenir. Il souligne cependant que si le trafic aérien devait retrouver une pente de croissance sensiblement inférieure à celle constatée au cours des dernières années, des ajustements seraient indispensables afin d'assurer l'équilibre du budget annexe : en effet, les recettes du budget seraient affectées par le ralentissement du trafic aérien, tandis que les coûts fixes, notamment en matière de personnel, seraient en augmentation. Dans une telle hypothèse, les recrutements prévus par le protocole d'accord seraient vraisemblablement nettement supérieurs aux besoins réels. Il conviendrait alors de ne pas reporter une charge excessive sur les compagnies aériennes.

2. L'effet pro-cyclique des ressources affectées au budget annexe de l'aviation civile

Les relations entre les compagnies aériennes et le budget annexe de l'aviation civile contribuent à accroître les effets des cycles économiques. En effet, **le montant des redevances aériennes est calculé à partir des prévisions de trafic aérien, de manière à couvrir les charges correspondant au service fourni par la direction générale de l'aviation civile.** Ainsi, lorsque le trafic ralentit, le montant des redevances augmente. Dès lors, ce sont les compagnies aériennes qui supportent un coût supplémentaire qui vient s'ajouter à la moindre recette induite par le ralentissement du trafic.

Dans la période actuelle, **l'augmentation des mesure de sûreté décidées par le gouvernement entraîne une croissance des charges de la direction générale de l'aviation civile, et donc, une hausse des redevances pour les compagnies aériennes. Aussi, les compagnies aériennes supportent des coûts supplémentaires précisément dans une période où leur santé financière est particulièrement fragilisée par le ralentissement du trafic.**

Afin de faire face à l'augmentation des coûts, les compagnies aériennes reporteront la charge en les imputant sur le prix des billets d'avion, ce qu'elles ont déjà commencé à faire depuis le 11 septembre. Cette augmentation du prix des billets pourrait, en retour, contribuer à ralentir le développement du trafic aérien, pour la part liée à la diminution régulière du prix des vols.

Pour l'année 2002, les redevances initialement envisagées étaient stables, après une diminution entre 1995 et 2001. En effet, la croissance des dépenses était comparable aux prévisions d'évolution du trafic aérien. Compte tenu de la révision à la baisse des prévisions de trafic, le niveau des redevances devra augmenter. D'après les prévisions réalisées par l'organisme européen « Eurocontrol », le trafic devrait progresser de 2,6 %. Afin de percevoir un revenu inchangé, la redevance de route devrait augmenter de 11 % . Quant à la RSTCA, elle devrait être affectée moins durement par la diminution du trafic, et sa hausse devrait être limitée à 5 % environ.

A la hausse du niveau des redevances finançant le budget annexe de l'aviation civile s'ajoutera la hausse des redevances aéroportuaires.

La compétitivité des compagnies aériennes et des aéroports français ne devrait cependant pas être trop durement affectée par la hausse des redevances, puisque le niveau de celles-ci demeure relativement faible en comparaison de nos principaux voisins européens. Cependant, cet

effet pro-cyclique milite en faveur de l'adoption d'un système de lissage sur plusieurs années du calcul des redevances, en vigueur en Grande-Bretagne.

Les compagnies aériennes européennes ont émis le souhait de geler le niveau des redevances au cours de l'année 2002, afin de ne pas peser trop lourdement sur leur trésorerie. Plusieurs gouvernements européens ont accepté l'idée d'un gel sur trois mois, mais d'autres pays ont refusé d'accorder une avance de trésorerie aux compagnies aériennes, considérant que le libre jeu de la concurrence devait s'exercer.

Votre rapporteur spécial souligne que, en tout état de cause, **les coûts liés au renforcement de la sécurité dans les aéroports et les avions vont peser de manière importante sur les comptes d'exploitation des compagnies aériennes mondiales pendant plusieurs années.**

CHAPITRE TROISIÈME : LA SITUATION FRANÇAISE

I. LE PAYSAGE AÉRIEN FRANÇAIS

A. LA BONNE SANTÉ D'AIR FRANCE

1. Les bons résultats financiers d'Air France

Au cours de l'exercice 2000-2001 (clos le 31 mars 2001), la compagnie Air France a transporté 42,4 millions de passagers, soit une hausse de 6,5 % par rapport à l'exercice précédent. Le coefficient d'occupation des vols a atteint le niveau record de 78 %.

Chiffre d'affaires d'Air France

En millions d'euros	Variation à périmètre comparable n/n-1	Chiffre d'affaires à périmètre constant ¹ exercice 2000/2001 (n)	Chiffre d'affaires courant exercice 2000/2001 (n)
Passagers réguliers	+ 15,0 %	8.743	9.086
Fret	+ 9,3 %	1.315	1.315
Autres activités aériennes	+ 33,0 %	614	610
Total secteur aérien	+15,1 %	10.672	11.011
Maintenance	+ 0,8 %	1.263	537
Catering	+ 5,3 %		138
Autres	+ 3,8 %		594
Total chiffre d'affaires	+ 13,5 %	11.935	12.280

Source : Air France

¹ comme il sera précisé plus loin, le périmètre du groupe Air France a évolué au cours de l'exercice 2000/2001 compte tenu de l'intégration des compagnies de transport aérien régional que sont Régional Airlines, Proteus, Flandre Air, Brit Air et City Jet. La différence entre les résultats courants et les résultats à périmètre constant résultent donc de la contribution des nouvelles filiales intégrées.

Le chiffre d'affaires consolidé du groupe Air France s'élève, pour l'exercice clos le 31 mars 2001, à 12,28 milliards d'euros, en augmentation de 18,9 % par rapport à l'exercice précédent, et de 15,6 % à périmètre constant.

Les charges d'exploitation (charges externes frais de personnel, impôts et taxes et dotations aux amortissements et provisions) augmentent de 19,1 % à 11,93 milliards d'euros, soit un rythme légèrement supérieur à celui du chiffre d'affaires (+ 18,9 %) en raison notamment de l'évolution du périmètre du groupe. A périmètre constant les charges d'exploitation n'augmentent que de 15,2 %, à 11,53 milliards d'euros.

Elles se répartissent comme suit :

(en % du chiffre d'affaire)	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000/2001
Carburant avions	9,8	8,2	9,8	13,2
Affrètements aéronautiques	4,8	5,1	6,2	6,0
Loyers opérationnels	2,6	2,4	2,5	3,3
Redevances aéronautiques	7,9	7,8	7,1	6,6
Commissariat	2,9	2,9	2,7	2,6
Frais d'escale	5,3	5,4	5,5	5,7
Entretien aéronautique	4,6	4,7	4,3	4,8
Frais commerciaux et de distribution	9,2	9,5	9,8	9,8
Autres charges	7,9	9,0	8,9	8,8
Total charges externes	55,0	55,0	57,0	60,8
Frais de personnel	30,6	32,5	30,0	27,9
Impôts et taxes	1,8	1,7	1,6	1,3
Total dépenses d'exploitation	87,4	89,2	88,6	90,0

Source : Air France

Le tableau ci-dessus souligne que si Air France a su maîtriser ses coûts, les dépenses de carburant ont explosé, compte tenu des évolutions du cours du pétrole et du dollar.

Le résultat financier d'Air France est une charge nette de 137 millions d'euros, en baisse de 27,1 %. A périmètre constant, il diminue de 39,9 %, essentiellement en raison d'une perte de change de 35 millions d'euros à la clôture de l'exercice 2000/2001, contre une perte de change de 98 millions d'euros en 1999/2000. Les frais financiers nets (hors change et provision) représentent une charge de 86 millions d'euros, contre 99 millions sur

l'exercice précédent. Ils représentent donc 0,70 % du chiffre d'affaire, contre 0,96 % en 1999/2000.

L'excédent brut d'exploitation de l'exercice 2000/2001 s'élève à 1.200 millions d'euros, soit 10,1 % du chiffre d'affaires, contre 11,4 % en 1999/2000. Il est en progression de 2 % et de 5,1 % à périmètre constant.

Le résultat courant avant impôts est positif de 397 millions d'euros, représentant 3,2 % du chiffre d'affaires, à comparer à un résultat de 307 millions d'euros sur l'exercice précédent. Il progresse de 29,3 % et de 50,2 % à périmètre constant.

Après impôts et prise en compte du résultat des sociétés mises en équivalence et des intérêts minoritaires, le résultat net consolidé (part du groupe) de l'exercice 2000/2001 est un bénéfice de 421 millions d'euros, contre 354 millions d'euros lors de l'exercice 1999/2000, soit une progression de 18,9 % et de 54,2 % à périmètre constant.

Les principaux soldes intermédiaires de gestion
(comptes consolidés du groupe Air France)

En millions d'euros	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000/2001
Chiffre d'affaires	9.256	9.100	10.234	12.280
Excédent brut d'exploitation	1.127,3	978,4	1.176	1.200
Résultat financier	169,8	126	188	137
Résultat courant avant impôts	200,6	227	307	397
Résultat net consolidé (part du groupe)	285,7	249,4	354	421
Capacité d'autofinancement d'exploitation	1.149,2	981	1.209,5	1.144

Source : Air France

Au 31 mars 2001, les capitaux propres consolidés du groupe d'Air France s'élevaient à 3.899 millions d'euros, la part du groupe atteignant 3.874 millions d'euros. Les capitaux propres (part du groupe) ont augmenté de 389 millions d'euros (+ 11,2 %) par rapport au 31 mars 2000, essentiellement en raison du bénéfice de 421 millions d'euros de l'exercice écoulé.

Les dettes financières à long terme du groupe sont stables, à 3.667 millions d'euros. Elles se répartissent par échéance comme suit (en millions d'euros) :

Echéance	A plus d'1 an	Entre 1 et 5 ans	A plus de 5 ans	Total
----------	---------------	------------------	-----------------	-------

Au 31/03/1999	321	1.800	1.377	3.498
Au 31/03/2000	813	1.452	1.433	3.698
Au 31/03/2001	349	1.920	1.398	3.667

Source : Air France

L'endettement net du groupe (dettes financières diminuées des intérêts courus non échus et des primes de remboursement ainsi que des valeurs mobilières de placement et des disponibilités) **s'établissait à 2,86 milliards d'euros au 31 mars 2001**, contre 1,96 milliards d'euros au 31 mars 2000 (+ 45,9 %), principalement à la suite de l'intégration des filiales régionales. Au 31 mars 2001, le ratio endettement sur fonds propres était de 0,74 contre 0,56 à fin mars 2000.

Au total, la situation financière d'Air France apparaît relativement saine au regard de ses principaux concurrents, et devrait permettre à la compagnie de faire face à l'impact financier des attentats du 11 septembre. Avant les attentats du 11 septembre, les analystes financiers étaient nombreux à penser qu'Air France constituait la meilleure valeur de son secteur en Europe. Par ailleurs, au 31 août 2001, la compagnie disposait d'une trésorerie de 1 milliard d'euros, qui devrait permettre de répondre aux besoins de liquidité d'ici à la fin de l'exercice et au-delà.

Enfin, le réseau d'Air France apparaît plus équilibré que celui d'autres compagnies¹, ce qui constitue un atout important. Ainsi, si la demande pour les vols vers l'Amérique du nord diminue, le trafic à destination de l'Afrique ou des Caraïbes continue de progresser, atténuant la perte de recettes pour la compagnie.

2. L'alliance Skyteam, un atout majeur pour Air France

Les alliances entre transporteurs aériens permettent aux compagnies aériennes d'effectuer des économies d'échelle et d'augmenter leurs parts de marché.

Les modes de coopération utilisés par les compagnies aériennes sont le partage de code, la franchise, ou simplement des accords d'assistance technique ou commerciale :

¹ Pour mémoire, il convient de rappeler qu'Air France n'effectue que 18 % de son chiffre d'affaires avec les Etats-Unis.

- le partage de code consiste à commercialiser sous son propre code des sièges sur des vols assurés par un autre transporteur, afin de permettre aux compagnies d'augmenter leur offre respective sans mettre en œuvre des moyens supplémentaires ni avoir à négocier de nouveaux créneaux horaires ;

- les accords de franchise constituent à la fois une forme intégrée des accords de partage de code et une forme d'affrètement. Un transporteur, généralement de petite taille, verse une redevance pour pouvoir utiliser les éléments d'identité commerciale d'une grande compagnie. Il bénéficie ainsi de l'image de marque du grand transporteur et de son réseau commercial, tout en continuant à assurer lui même le risque de l'exploitation.

Le 22 juin 2000, Air France, Delta Airlines, Aeromexico et Korean Air ont signé un accord exclusif afin de créer une nouvelle alliance globale baptisée «Skyteam», dont les concurrents principaux sont «Star Alliance» (constituée autour de United Airlines et de Lufthansa) et «OneWorld» (constituée autour d'American Airlines et British Airways). Depuis la création de Skyteam, la compagnie tchèque CSA et la compagnie Alitalia ont rejoint l'alliance.

L'alliance des six compagnies aériennes représente un trafic d'environ 206 millions de passagers transportés annuellement, contre 240 millions pour OneWorld et 307 millions pour Star Alliance. Elle représente également une flotte de 1.600 appareils, 178.000 salariés, et 7.000 vols quotidiens desservant 472 destinations. Il convient de souligner les avantages de cette alliance : Delta Airlines, premier transporteur domestique aux Etats-Unis, exploite le plus important «hub» du pays à Atlanta, tandis que le «hub» d'Air France à Roissy dispose des plus importantes capacités de développement en Europe.

Le président d'Air France a estimé que l'alliance rapporterait à Air France environ 150 millions d'euros par an (plus de 100 millions d'euros de chiffre d'affaires supplémentaire et un peu moins de 50 millions d'euros de réduction des coûts) à une échéance de deux ou trois ans.

Par ailleurs, Air France a conclu des accords commerciaux avec une trentaine de compagnies aériennes dans le monde (notamment avec Air India, Japan Airlines, Iberia, Malev, Maersk Air, Croatia Airlines, Adria Airways et Austrian Airlines).

3. L'extension du périmètre d'Air France

La principale modification du périmètre du groupe Air France au cours de l'exercice 2000/2001 est due à l'intégration des compagnies

régionales Brit Air, Proteus, Flandre Air et City Jet, via Air France Finance¹, filiale à 100 % de la société Air France.

Air France a pris le contrôle majoritaire de la compagnie Brit Air le 5 octobre 2000 et détient désormais 100 % du capital de la société. Air France Finance a également racheté en totalité le capital de la compagnie Proteus Airlines, que détenait la compagnie Flandre Air. Enfin, la totalité du capital de Regional Airlines a été rachetée au cours de l'exercice (Air France Finance en détenant déjà 97,4 % au 31 mars 2000). Les compagnies Regional Airlines, Proteus Airlines et Flandre Air ont été fusionnées à la fin de l'exercice et la société résultant de cette opération a pris le nom de « Régional Compagnie Aérienne Européenne ».

Par ailleurs, la totalité du capital de la compagnie irlandaise City Jet a été rachetée par Air France Finance au cours de l'exercice 2000/2001.

La contribution des filiales compagnies régionales détenues par Air France Finance aux résultats d'ensemble du groupe est la suivante :

(en millions d'euros)	Résultat opérationnel	Résultat net	Durée de l'intégration
Brit Air	11	8	6 mois
City Jet	3	2	10 mois
Régional Airlines	- 34	- 40	12 mois
Proteus / Flandre Air	- 19	- 35	6 mois
Total	- 39	- 65	-

Source : Air France

B. LES PROBLÈMES D'AIR LIBERTÉ ET D'AIR LITTORAL

Les compagnies AOM, Air Liberté et Air Littoral se sont retrouvées dans le même groupe après la cession d'AOM par le consortium de réalisation du Crédit Lyonnais et le rachat d'Air Littoral par les mêmes actionnaires (appartenant aux groupes Marine Wendel et Swissair). La fusion d'AOM et d'Air Liberté a alors été décidée, ainsi que le rapprochement de ces compagnies avec Air Littoral, afin d'harmoniser les réseaux et de redéployer les moyens des compagnies. Il s'agissait, pour les nouveaux actionnaires, de constituer un groupe d'une taille suffisante pour faire face à la concurrence, en obtenant des parts de marché significatives sur les lignes intérieures françaises

¹ Air France Finance est une société « holding » dont la principale vocation est la prise de participations pour le compte d'Air France essentiellement dans des sociétés de financement aéronautique et dans des compagnies aériennes.

et à destination de l'outre mer. Un temps, la création d'un pôle aérien en mesure de concurrencer Air France a pu être envisagée.

Les problèmes financiers du groupe Swissair ont cependant porté un coup définitif à la viabilité de ce nouveau groupe. Par ailleurs, **les perspectives de développement de la nouvelle compagnie, Air Lib, sont considérablement affectées par la conjoncture actuelle.**

II. LES INFRASTRUCTURES AÉROPORTUAIRES

A. LA CONSTRUCTION D'UN TROISIÈME AÉROPORT EN ILE-DE-FRANCE

1. La décision du 26 octobre 2000 et la mission « DUCSAI »

La décision de construire une nouvelle plate-forme aéroportuaire a été annoncée le 26 octobre 2000. Le ministre chargé des transports avait alors indiqué que « *la localisation définitive sera arrêtée à l'issue d'un débat public organisé sous l'égide de la Commission nationale du débat public* ».

A la suite de cette annonce, le Président de la Commission nationale du débat public a mis en place une « *démarche d'utilité concertée pour un site aéroportuaire international* » (DUCSAI), destinée à engager un débat portant à la fois sur la configuration de la future plate-forme et sur sa localisation.

En septembre 2001, la commission DUCSAI a indiqué que 8 candidatures avaient été déposées pour accueillir la nouvelle plate-forme aéroportuaire : Beauvilliers (Eure et Loir), Vatry (Marne), Bertaucy (Marne), Grandes Loges (Marne), Montdidier sud (Somme), Juvincourt (Aisne), Hangest en Santerre (Somme) et Chaulnes (Somme).

A l'issue de cette démarche, le gouvernement a annoncé récemment que le site de Chaulnes (Somme) était retenu pour la construction d'un troisième aéroport en Ile-de-France.

2. La solution retenue est contestable

Le choix du site retenu par le gouvernement apparaît contestable. **Si l'environnement du futur aéroport permettra de limiter les nuisances sonores pour la population, compte tenu de la faible densité de population**

autour du site, il ne semble pas qu'il permette un développement harmonieux et équilibré du transport aérien en France : **situé à plus de 120 kilomètres de Paris, le site de Chaulnes ne permettra pas un développement rationnel du transport aérien en région parisienne. La distance paraît en effet trop importante pour permettre des connexions rapides entre des vols arrivant à Roissy et d'autres vols qui partiraient de ce nouvel aéroport.**

La situation concurrentielle d'Air France, qui bénéficie très largement de la qualité de son «hub» de Roissy, souffrirait d'autant plus fortement d'une scission de ses vols entre deux plate-formes aéroportuaires, qui est inévitable, que ce nouvel aéroport sera éloigné de Roissy et de Paris. **La connexion TGV prévue pour raccorder les deux aéroports et la capitale ne semble pas à votre rapporteur spécial de nature à pallier pleinement les inconvénients liés l'éloignement de ce futur aéroport.**

3. Des alternatives demeurent possibles

Votre rapporteur spécial considère qu'il est possible de **développer la capacité de Roissy et d'Orly sans augmenter les nuisances sonores** pour les riverains de manière importante. Bien entendu, cela ne remet nullement en cause, à terme, la nécessité de construire une troisième plate-forme aéroportuaire en région parisienne.

Des experts estiment qu'il serait possible d'accueillir jusqu'à 38 millions de passagers à Orly et 85 millions à Roissy. Or, les capacités des deux aéroports sont limitées : pour Orly, un arrêté ministériel de 1994 fixe à 250.000 le nombre de mouvements d'avion par an, ce qui correspond, si l'on compte une moyenne de 100 passagers par avion, à près de 25 millions de passagers. S'agissant de Roissy, le ministre chargé des transports, Jean-Claude Gayssot, a souhaité limiter le nombre total de passagers à 55 millions par an. Compte tenu de la croissance du trafic aérien et du nombre de passagers utilisant l'aéroport de Roissy aujourd'hui, le plafond des 55 millions de passagers pourrait être atteint dès 2005 ou 2006¹, soit plusieurs années avant la mise en service d'un troisième aéroport dans la région parisienne. Il conviendra alors de trouver des solutions afin d'accueillir la croissance du trafic, solution qui, selon votre rapporteur spécial, ne pourra passer que par le dépassement des plafonds fixés pour Orly et Roissy.

Par ailleurs, **votre rapporteur spécial considère que les plafonds fixés pour les deux aéroports parisiens sont arbitraires et répondent davantage à un souci de communication à l'intention des riverains qu'à une norme efficace et réaliste.**

¹ *Le trafic actuel de Roissy est d'environ 48 millions de passagers.*

Il insiste sur l'incohérence des plafonds fixés pour Orly et pour Roissy, le premier étant exprimé en terme de mouvements d'avion et le second, en nombre de passagers transportés. Or ce second critère ne correspond absolument pas à la gêne ressentie par les riverains, pour qui seuls les mouvements d'avion et le niveau de leur production sonore importe. Votre rapporteur spécial souhaite donc que la mesure de l'activité des aéroports parisiens soit effectuée sur la base des mouvements d'avion et de l'intensité de la gêne sonore subie par les riverains des aéroports.

Il souligne enfin le fait que de nombreuses mesures ont été prises afin de limiter la production de bruit par les aéronefs : ainsi, les avions les plus bruyant (dits «du chapitre 2») ont été retirés de la circulation au fils des années, au profit d'appareils du « chapitre 3 », plus modernes et moins bruyants. En juin 2001, une norme plus contraignante a été décidée, celle du chapitre 4, qui prévoit que le volume sonore sera divisé par deux par rapport aux anciens appareils, sans que cette norme n'ait d'incidence sur les performances et la sécurité des appareils¹.

La décision de construire une troisième plate-forme aéroportuaire en Ile-de-France a été accompagnée de l'annonce du souhait de développer les aéroports de province et d'améliorer leur connexions avec les réseaux ferroviaires et routiers. Votre rapporteur spécial estime qu'il est nécessaire de développer ces aéroports, dans un souci d'aménagement équilibré du territoire. Cependant, ils ne peuvent absolument pas se substituer aux infrastructures en région parisienne, qui constituent la seule porte d'entrée aérienne internationale pour la France.

B. UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES NUISANCES AÉROPORTUAIRES

Votre rapporteur spécial considère que le développement du transport aérien doit prendre en compte les nuisances qu'il génère, en terme de pollution comme en terme de risques. D'importants progrès ont été mis en œuvre au cours des dernières années. Ces efforts doivent être poursuivis.

1. L'autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires

La loi du 12 juillet 1999² a créé l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA), dotée d'une compétence en matière de mesure et de contrôle du bruit sur les principaux aéroports, chargée d'un devoir d'information des riverains et d'un pouvoir d'élaboration de

¹ En dépit de l'édition de cette nouvelle norme, un avion du « chapitre 3 » acheté en 2000 pourra voler jusqu'en 2025.

² Loi portant création de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires.

prescriptions techniques concernant les dispositifs de mesure du bruit et de suivi des trajectoires implantés à proximité des aérodromes.

La loi prévoit également que l'ACNUSA peut prononcer des amendes administratives à l'encontre des contrevenants aux règles décidées par arrêté du ministre chargé de l'aviation civile pour la protection de l'environnement sonore des aérodromes.

Les infractions aux restrictions d'usage imposées par les arrêtés ministériels sur les plate-formes aéroportuaires peuvent être sanctionnées par l'ACNUSA, après avis de la Commission nationale de prévention des nuisances (CNPN). Le tableau ci-dessous retrace les sanctions prononcées par l'ACNUSA¹ entre le 1^{er} février 1999 et le 31 décembre 2000.

Aéroport	sanctions	En instance à la CNPN	Taux d'infraction
Charles de Gaulle	14	253	0,06 %
Le Bourget	6	53	0,02 %
Orly	8	41	0,02 %
Lyon St Exupéry	9	15	0,01 %
Toulouse-Blagnac	6	4	0,01 %
Nice-Côte d'Azur	0	14	0,01 %
Total	43	380	0,04 %

Votre rapporteur spécial souligne les difficultés d'installation de cette autorité, dont le premier rapport paru en mai 2001, souligne les nombreux obstacles posés par les administrations.

En revanche, votre rapporteur spécial ne peut que se féliciter de l'édition, par l'ACNUSA, de recommandations précises pour définir un indice permettant de calculer la gêne occasionnée par le passage des avions.

2. Pour une meilleure prise en compte de l'impact des aéroports sur l'urbanisation

Les nuisances liées au développement du trafic aérien sont essentiellement subies par les personnes habitant à proximité des aéroports. Elles sont donc liées, pour une part importante, à l'existence de zones fortement urbanisées dans un périmètre proche des pistes d'aérodrome. Votre

¹ Il s'agit, notamment, des infractions relatives aux vols de nuit.

rapporteur spécial rappelle d'ailleurs que l'absence de zone urbanisée à proximité du site a constitué un critère important dans le choix du site devant accueillir le troisième aéroport en région parisienne.

Il estime qu'il est essentiel de mieux maîtriser, à l'avenir, les conséquences du développement des plate-formes aéroportuaires, en réglementant davantage les règles applicables en matière d'urbanisme. A ce sujet, il relève que l'ACNUSA a d'ores et déjà émis un certain nombre de propositions visant limiter la population soumise aux nuisances sonores, ainsi que des recommandations urbanistiques pour l'établissement de la nouvelle plate-forme aéroportuaire.

C. AMÉLIORER LA PONCTUALITÉ DES VOLS

1. Les causes des retards des vols

Créé le 2 novembre 1995, le Comité des usagers du transport aérien (COMUTA) a pour mission d'étudier les questions relatives à la qualité des services offerts aux passagers aériens. Cette structure de concertation et de réflexion, composée de 24 membres, comprend des représentants des passagers et des professionnels de l'aviation civile.

Le COMUTA a mis en place un Observatoire des retards du transport aérien, qui étudie les causes de retard sur les aéroports métropolitains qui accueillent plus d'un million de passagers par an ou plus de 30.000 mouvements commerciaux¹.

Les études montrent que, en moyenne, 40 % des retards sont liés à la rapidité des rotations (en général, l'annonce faite aux passagers mentionne une « arrivée tardive de l'appareil »). Dans les faits, les causes et les responsables des retards peuvent être multiples : compagnies aériennes, conditions météorologiques, gestionnaires d'aéroports, services de sûreté ou services de navigation aérienne).

Une répartition des causes de retard de 15 minutes et plus concernant tous les vols commerciaux réguliers toutes compagnies confondues, a pu être établie au départ des 14 principaux aéroports français. Elle est présentée dans le tableau ci-dessous :

¹ Les 14 aéroports étudiés (Roissy, Orly, Nice, Marseille, Lyon, Toulouse, Bâle-Mulhouse, Bordeaux, Strasbourg, Nantes, Montpellier, Ajaccio, Lille et Clermont-Ferrand) ont représenté en 2000 98 % du trafic passagers et 97 % des mouvements commerciaux au départ de l'ensemble des aéroports métropolitains.

Gestionnaires d'aéroports et services de sûreté	Compagnies aériennes	Services de la navigation aérienne	Conditions météo	Enchaînement des rotations
9 %	30 %	24 %	2 %	35 %

Avec l'accroissement du trafic aérien¹, les problèmes de retard se multiplient et constituent une préoccupation importante pour les passagers. En 2000, la France est tenue pour responsable de 6 millions de minutes de retard, selon l'organisme Eurocontrol.

Votre rapporteur spécial souligne que les mesures de sûreté supplémentaires décidées à la suite des attentats du 11 septembre sont de nature à accroître les retards au départ des vols. Le passage d'une « culture de la vitesse » à une « culture de la sûreté » impliquera un effort de patience de la part des passagers, mais également un effort de communication accru de la part des compagnies aériennes et des gestionnaires d'aéroports.

2. L'indispensable modernisation des structures du transport aérien en Europe

La croissance du trafic aérien exige un accroissement constant de la capacité de traitement des vols par les organismes en charge du contrôle aérien. Des efforts importants ont été engagés en France, permettant de limiter les retards liés au contrôle du trafic aérien :

Retard dû au contrôle du trafic aérien par vol réalisé en France

Retard par vol réalisé	Année 1998	Année 1999	Année 2000	Année 2001 (1 ^{er} semestre)
En minutes et centièmes de minutes	2,97	4,04	2,50	2,35

Il convient cependant de privilégier, dans un cadre européen, une harmonisation des matériels utilisés et un échange des données collectées. Le développement de la coopération bilatérale et multilatérale entre les administrations ou les établissements européens chargés de la fourniture des services de la navigation aérienne permet par exemple de développer la mise à

¹ En 2000, le nombre de vols contrôlés par système de contrôle aérien civil français a atteint 2,5 millions, soit une progression de 5,2 % par rapport à l'année 1999. La France est ainsi le pays qui a contrôlé le plus de vols en Europe.

disposition des données radar, contribuant ainsi à améliorer la fluidité du trafic aérien.

En 2000, la décision a été prise de moderniser les outils informatisés et les échanges de données qu'utilise le centre de gestion des flux de trafic, qui fait partie de l'agence européenne Eurocontrol. A l'issue d'un rapport d'expertise, l'agence a présenté au début de l'été 2001 un plan d'action pour améliorer la fonction de gestion des courants de trafic en Europe, contenant un ensemble de mesures qui seront mises progressivement en œuvre au cours des prochaines années.

A cet égard, le projet de « ciel unique européen » est de nature à créer les conditions permettant une absorption de la croissance du trafic dans de bonnes conditions de sécurité et avec la recherche d'une ponctualité accrue.

Votre rapporteur appelle de ses vœux un développement rapide d'une politique européenne de l'aviation civile, afin de mieux prendre en compte les problèmes liés au développement du trafic aérien.

**Extraits de la Communication de la Commission au conseil
et au Parlement européen :**

« Programme d'action pour la réalisation d'un ciel unique européen »

En 1999, les retards aériens ont pris une ampleur catastrophique. Cette situation s'est un peu améliorée en 2000 mais les retards continuent de rester très importants : malgré les efforts déployés pour les réduire, un vol sur cinq a subi en 2000 un retard qui dépassait les 15 minutes en moyenne. Mais surtout, la situation reste fragile et la capacité du système de contrôle aérien n'atteint pas le niveau de performance requis pour faire face à la croissance du trafic¹. La gestion du trafic aérien fonctionne encore dans un environnement dont la définition remonte aux années 60, caractérisé par une fragmentation importante, malgré l'action d'harmonisation et d'intégration développée au sein d'Eurocontrol², organisation intergouvernementale couvrant maintenant la presque totalité de l'Europe géographique.

¹ Il est vrai que les retards ne peuvent pas être entièrement attribués à des dysfonctionnements du contrôle aérien, puisque les aéroports et les compagnies aériennes y contribuent également ; par conséquent il importe d'inclure dans le programme d'action des mesures visant à améliorer les pratiques des autres composantes du système. A cet égard, il faut relever que les pratiques des compagnies aériennes sont susceptibles d'être modifiées à la suite du développement de la réglementation en matière de créneaux horaires (Règlement n° 95/93 du Conseil du 18 janvier 1993, JO L 14 du 22 janvier 1993) de la réglementation sur l'usage de l'espace aérien (flow management) et de la mise en place d'une approche commune concernant les capacités aéroportuaires.

² Eurocontrol : organisation européenne intergouvernementale qui constitue pour ses Etats membres, y compris les 15 Etats membres de la communauté européenne, l'organe de coopération dans le domaine de la gestion de la circulation aérienne, à l'effet de créer un

Suite à sa communication de fin 1999 sur le contrôle aérien¹ et avec le soutien du Conseil² et du Parlement européen³, la Commission a organisé, sous la Présidence de Mme de Palacio, un Groupe à haut niveau, constitué des autorités civiles et militaires en charge du contrôle aérien dans les Etats membres, auxquelles se sont joints les représentants de la Suisse et de la Norvège en raison de la coopération dans le domaine du transport aérien qui existe avec ces pays. Eurocontrol a contribué aux travaux par son expertise technique. La Commission a également impliqué étroitement les partenaires sociaux ainsi que les milieux industriels concernés (prestataires de service, compagnies aériennes, aéroports, fabricants d'équipements) et les associations de passagers dans le cadre d'un Groupe Industriel et Social. Le Groupe à Haut Niveau a rendu son rapport en novembre 2000.

Principales orientations du rapport du Groupe à Haut Niveau

- **Sur le plan réglementaire** : instituer pour la Communauté un régulateur fort, doté de ressources suffisantes, autonome par rapport aux différents intérêts en jeu, capable de définir des objectifs assurant la croissance du trafic et préservant, voire améliorant, la sécurité. Les compétences de ce régulateur doivent pouvoir s'exercer notamment sur l'espace aérien qui se définit comme une ressource commune, à laquelle tous les utilisateurs pourront avoir accès et qui sera gérée comme un continuum, en commençant par sa partie supérieure. La réglementation visera également les équipements ainsi que l'organisation et les modalités de rémunération des prestataires de services.

- **Sur le plan institutionnel** : développer une complémentarité entre les pouvoirs réglementaires de l'Union européenne et la compétence et l'expertise existantes au sein d'Eurocontrol, et organiser une participation concrète et opérationnelle des autorités militaires à l'élaboration et la mise en œuvre du cadre réglementaire, en utilisant les mécanismes mis en place dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) (« deuxième pilier ») pour réaliser progressivement une gestion commune civile/militaire du trafic aérien. C'est au cœur de l'Europe, dans les Etats membres communautaires et la Suisse, que le besoin d'une action rapide et efficace est le plus grand. Il est cependant souhaitable d'étendre le plus possible l'action vers les autres Etats européens, grâce à leur participation dans Eurocontrol, et compte tenu de la perspective d'élargissement de la Communauté européenne.

- **Sur le plan technique** : en liaison étroite avec l'industrie, les utilisateurs et les prestataires de service, stimuler l'introduction de nouvelles technologies, dans le respect d'une priorité absolue à la sécurité, et améliorer l'interopérabilité des systèmes et des techniques.

- **Sur le plan des ressources humaines** : faciliter le recrutement, augmenter la mobilité des contrôleurs et développer la formation au niveau européen, le tout appuyé par l'extension du dialogue social au secteur du contrôle aérien.

système européen uniforme de gestion de la circulation aérienne pour le contrôle de la circulation aérienne dans l'espace aérien européen et sur le site et aux alentours des aéroports.

¹ *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la création du ciel Unique européen, COM (1999) 614.*

² *Conclusions du Conseil Transports des 9 et 10 décembre 1999 : « Le Conseil a pris note de l'approche plus globale de la Commission concernant une réforme structurelle de la gestion du trafic aérien en vue de créer un espace aérien européen unique, et s'est félicité de son intention de mettre sur pied un Groupe à Haut Niveau qui examinera les questions pertinentes et présentera un rapport au Conseil en juin prochain ».*

³ *Résolution du Parlement européen du 6 juillet 2000 sur la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la création du Ciel Unique européen – Document A5 – 0141/2000*

(...) Une des principales conclusions du Groupe à Haut Niveau est la nécessité d'un régulateur européen, fort et indépendant. Cette fonction sera exercée par la Communauté à travers ses mécanismes décisionnels en étroite coopération avec Eurocontrol. La réglementation communautaire ainsi établie visera trois domaines d'intervention : l'organisation et l'utilisation de l'espace aérien, l'organisation et les modalités de rémunération des prestataires de service, les équipements au sol et embarqués. Les différentes composantes de la gestion du trafic aérien qui feront l'objet de la réglementation communautaire sont précisées dans l'annexe I.

(...) La réforme du contrôle aérien ne pourra réussir sans l'engagement des contrôleurs aériens, responsables du maintien du haut niveau de sécurité en Europe. A l'instar de l'expérience dans d'autres domaines, la Commission offrira un cadre de concertation entre partenaires sociaux sur les orientations de l'évolution de l'industrie et de la politique commune, qui pourrait conduire à la conclusion d'accords collectifs. Le dialogue social existant actuellement au niveau de l'industrie du transport aérien, devra être élargi pour y intégrer les représentants des prestataires de service ainsi que les organisations représentant les personnels du secteur.

Le rôle d'Eurocontrol

La Convention constituant Eurocontrol a été révisée en 1997 pour donner à cette organisation une capacité renforcée de réglementation mais sans pouvoir donner à cette réglementation un plein caractère contraignant. La Commission a été chargée de négocier l'adhésion de la Communauté à Eurocontrol d'abord parce que les Etats membres ne peuvent transférer à cette organisation des compétences qui ont déjà été transférées à la Communauté et ensuite parce que la transformation des décisions d'Eurocontrol dans le droit communautaire leur donnerait un plein effet juridique dans les Etats-membres. C'est pourquoi, l'entrée en vigueur de la convention révisée d'Eurocontrol à l'adhésion de la Communauté à Eurocontrol restent des étapes importantes pour la réalisation du ciel unique. Toutefois, l'adhésion de la Communauté conditionne la ratification par les Etats-membres de la convention révisée ; malheureusement cette adhésion a été bloquée du fait d'un contentieux entre le Royaume Uni et l'Espagne au sujet de l'application de cette convention à Gibraltar. Il importe que ce différend soit rapidement résolu pour permettre une coopération efficace entre la Communauté et Eurocontrol. (...)

Le soutien aux développements technologiques

Pour que le transport aérien en Europe se développe dans de bonnes conditions de sécurité et sans restrictions de capacité, il faut mettre en place rapidement de nouvelles technologies et méthodes de travail. Le futur contrôle aérien ne peut se réduire à une simple évolution des composantes actuelles ; il faut développer, avec l'industrie, une vision commune des changements nécessaires. Cet effort nécessite d'importants travaux de recherche et de développement, suivi d'un travail législatif pour introduire ces nouvelles technologies et procédures auprès des utilisateurs civils et militaires.

La Communauté devra stimuler les efforts pour introduire rapidement des nouvelles technologies, basées notamment sur la navigation par satellite précise rendue possible par le programme Galileo et sur la communication de données entre les avions et entre ceux-ci et le sol. Tout en amplifiant sa coopération avec Eurocontrol dans le domaine de la recherche, la Commission concentrera également les actions sous le sixième programme cadre de recherche et de développement technologique et sous le programme de réseaux transeuropéens de transport dans le domaine de la gestion du trafic aérien, sur l'introduction de nouvelles technologies permettant d'atteindre des meilleures planifications, des niveaux de ponctualité et de sécurité plus élevés.

L'augmentation de la capacité du système de contrôle aérien européen nécessite un financement dépassant ce qui est possible actuellement dans le cadre des programmes communautaires. La solidarité entre les utilisateurs devrait permettre de dégager les moyens financiers nécessaires en affectant une partie des redevances de navigation aérienne de route, payées par les compagnies aériennes au titre du système commun des redevances de route d'Eurocontrol, à la réalisation de ces projets, y compris en menant à bien à refonte de ce système de redevances pour y intégrer des critères de satisfaction d'objectifs de politique commune. Cette affectation ne dépasserait pas le produit des réductions de coût à réaliser par des augmentations de l'efficacité du système. La Commission examinera la possibilité d'organiser de cette manière l'affectation d'une partie de ces redevances de navigation aérienne de route à des actions visant à augmenter la capacité du contrôle aérien européen, en vue de réaliser des projets d'intérêt commun dans la période 2002-2005.

Propositions de la Commission pour la mise en œuvre du ciel unique :

Outre la proposition de règlement fixant le cadre pour la création du ciel unique européen annexée à cette communication, la Commission transmet au Conseil et au Parlement européen les propositions suivantes :

- proposition de règlement sur la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen;
- proposition de règlement sur l'organisation et l'utilisation de l'espace aérien dans le ciel unique européen;
- proposition de règlement sur l'interopérabilité du réseau européen de gestion du trafic aérien.

La Commission transmettra prochainement deux propositions complémentaires pour la réalisation du ciel unique :

- proposition pour une décision du Conseil sur la signature par la Communauté européenne du Protocole d'adhésion de la Communauté européenne à l'organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol) et son application provisoire, dès que les négociations seront terminées ;
- proposition d'extension des missions de l'Agence européenne de la sécurité aérienne à la réglementation de sécurité des services de contrôle aérien dans le ciel unique. (...)

Article premier du règlement (extrait) :

Le présent règlement vise à mettre en place, au plus tard le 31 décembre 2004, un espace aérien européen, conçu et géré comme un espace unique, offrant les conditions optimales de sécurité et d'efficacité globale de la circulation aérienne dans la Communauté et assurant un niveau de capacité qui réponde aux besoins des utilisateurs civils et militaires. Cet espace unique est ci-après dénommée le « ciel unique ».

LES MODIFICATIONS ADOPTÉES A L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Un amendement présenté par M. Gilbert Gantier, rapporteur spécial de la commission des finances pour l'équipement, le transport et le logement, a été adopté en première lecture à l'Assemblée nationale, visant à modifier la répartition des crédits du budget annexe afin d'identifier précisément les dépenses d'investissement pour la sécurité.

Il s'agissait d'un aménagement de l'imputation budgétaire de 10 millions d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement.

En seconde délibération, l'Assemblée nationale est revenue sur son vote, à la demande du gouvernement.

L'exposé des motifs indique que le chapitre 82-01 (Etudes et équipements) retrace uniquement les dépenses d'infrastructures aéroportuaires, ainsi que les crédits de paiement relatifs aux opérations de sûreté ouvertes antérieurement au 31 décembre 1999 sur le budget annexe de l'aviation civile et nécessaires pour terminer lesdites opérations.

Compte tenu de la mise en place depuis la loi de finances pour 1999 d'un support budgétaire distinct pour retracer les opérations nouvelles de sûreté, le FIATA, le gouvernement considère qu'il n'est ni nécessaire, ni opportun, de recréer sur le BAAC un chapitre 82-03 doté en AP et en CP de 10 millions d'euros au titre de la sûreté.

Les 10 millions d'euros ont donc été rétablis sur le chapitre 82-01 (Etudes et équipements), conformément à ce qui figurait dans le projet de loi de finances initiale.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue dans l'après-midi sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a procédé à l'examen du rapport des crédits de l'équipement, des transports et du logement : III.- Transports et sécurité routière : . Aviation et aéronautique civiles, et du budget annexe de l'aviation civile, sur le rapport de M. Yvon Collin, rapporteur spécial.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial, a souligné qu'il devait se livrer à un exercice un peu paradoxal en présentant les crédits destinés aux transports aériens, compte tenu de la situation complexe et incertaine de ce secteur, et du fait du changement radical de l'environnement du projet de budget depuis les attentats du 11 septembre, le Gouvernement ayant annoncé, depuis cette date, que des modifications substantielles seraient nécessaires.

Il a indiqué que, du point de vue des recettes, le projet était caractérisé essentiellement par une stabilisation des taux de la taxe de l'aviation civile et par la suppression de la subvention versée par le budget général, l'aviation civile devenant ainsi le seul moyen de transport financé exclusivement par ses usagers, et, plus marginalement, par le contribuable local. Par ailleurs, il a noté que l'endettement du budget annexe était stabilisé, les emprunts nouveaux correspondant à peu près au remboursement des emprunts passés.

Du côté des dépenses, il a souligné que les dépenses de personnel augmentaient de 8,4 %, sous l'effet du protocole d'accord de la direction générale de l'aviation civile signé pour trois ans le 7 décembre 2000. Ce protocole prévoit des mesures catégorielles de revalorisation des rémunérations, fixe les modalités de mise en œuvre des 35 heures, et prévoit surtout la création de 446 emplois nouveaux par an pendant trois ans, dont 210 contrôleurs aériens, afin d'absorber la croissance du trafic. Il a considéré que les protocoles triennaux conduisaient à une croissance trop importante des rémunérations des personnels, alors même que la durée du temps de travail sera réduite, rappelant que cette augmentation des coûts était à la charge des compagnies aériennes.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial, a indiqué que l'augmentation des ressources du budget annexe était complètement absorbée par la croissance

des charges de personnel, et que les dépenses d'investissement diminuaient de près de 10 %, après une baisse de 2,8 % en 2001.

Il a rappelé que les attentats du 11 septembre avaient des conséquences négatives considérables pour le transport aérien, dont certaines appelaient des mesures immédiates, comme la mise en œuvre du plan vigipirate renforcé dans les aéroports ou la compensation des compagnies aériennes pour le préjudice subi lors de la fermeture du ciel américain. Il a indiqué que ces éléments, de même que la prise en charge des mesures de sûreté mises en œuvre par les compagnies aériennes elles-mêmes, seraient exceptionnellement financées par l'Etat en 2002.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial, a souligné que le renforcement des mesures de sûreté constituait une nécessité pour l'avenir et que les dépenses correspondantes devraient augmenter de manière importante au cours des prochaines années, notamment en matière de personnel, afin d'assurer le contrôle des passagers et des bagages en soute. Il a indiqué que ces mesures seraient financées par les passagers, par l'intermédiaire de la taxe d'aéroport, dont les plafonds seraient relevés, et par le Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA), dont les ressources proviennent de la taxe d'aviation civile.

S'agissant du budget annexe, M. Yvon Collin, rapporteur spécial, a noté que ses recettes seraient moins importantes que prévues en 2002, dans l'hypothèse où le trafic ne progresserait que de 2,6 %, comme le prévoit l'agence européenne Eurocontrol. Il a indiqué que la diminution de la croissance du trafic affecterait le produit des redevances, mais surtout celui de la taxe d'aviation civile, qui est assise sur le nombre de passagers et le volume de fret transportés.

Il a souligné que l'équilibre financier du budget annexe de l'aviation civile serait vraisemblablement remis en cause si la crise du transport aérien devait durer. Dans cette hypothèse, il a estimé que des sources de financement nouvelles devraient être trouvées, soit par un nouvel accroissement du taux de la taxe d'aviation civile, qui devra cependant tenir compte de la situation concurrentielle des compagnies aériennes françaises, soit par un accroissement des emprunts, qui devra tenir compte du niveau d'endettement élevé du budget annexe, soit par une subvention du budget général.

Le budget annexe serait en tout état de cause fragilisé, comme les compagnies aériennes, qui constituent sa principale source de financement. M. Yvon Collin, rapporteur spécial, a considéré qu'une réduction des coûts fixes serait alors indispensable, pour le budget annexe comme pour les compagnies aériennes. La question de la dénonciation du protocole d'accord de la direction générale de l'aviation civile prévoyant la création de 1.339 emplois sur trois ans, devrait alors être posée. Celui-ci reposait en effet sur une hypothèse de croissance du trafic aérien de près de 6 % par an.

Enfin, il a estimé que la question du réengagement financier et opérationnel des pouvoirs publics dans le domaine du transport aérien, notamment en matière de sûreté, était plus que jamais posée. Il a remarqué que les Etats-Unis, pionniers de la libéralisation du secteur, étaient intervenus massivement en faveur de leurs compagnies aériennes, alors que les Etats membres de l'Union européenne s'étaient montrés davantage soucieux de prévenir les distorsions de concurrence et d'engager une restructuration du secteur à l'échelle européenne.

Abordant les crédits du transport aérien, il a indiqué que les crédits de recherche étaient en légère diminution, tandis que les avances remboursables progressaient de manière importante, afin de financer le développement de l'Airbus A380. Il s'est félicité de la progression du montant de ces avances, destinées à permettre le développement d'un projet ambitieux. En revanche, il a regretté la réduction des crédits de recherche, alors que les besoins de renforcement des dispositifs de sécurité dans les appareils sont importants.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial, a rappelé que les incertitudes pesant sur le transport aérien fragilisaient les entreprises françaises de ce secteur d'activité. Il a craint que des incertitudes ne persistent en matière de sûreté, en dépit des mesures prises par de nombreux pays, considérant que seule une coopération internationale renforcée et permettant de contrôler le respect des normes par les différents Etats permettrait de s'assurer d'un niveau minimal de sûreté.

Un large débat s'est alors ouvert.

M. Alain Lambert, président, a souhaité savoir si les aides versées par les Etats-Unis aux compagnies aériennes américaines ne risquaient pas de provoquer des distorsions de concurrence vis-à-vis de leurs rivales, et s'est interrogé sur les mesures prises afin de renforcer la prise en compte de l'environnement dans le développement des infrastructures aéroportuaires.

M. Maurice Blin a souligné que les aides financières versées aux compagnies américaines étaient beaucoup plus importantes que celles décidées dans le cadre de l'Union européenne. Il a noté qu'il en allait de même des aides aux constructeurs. Il s'est inquiété de l'importance des dépenses de fonctionnement au sein du budget de l'aviation civile, compte tenu de la diminution du trafic attendu suite aux attentats du 11 septembre 2001. Enfin, il a souhaité obtenir des précisions sur le coût du renforcement des mesures de sûreté décidées par le Gouvernement.

M. Denis Badré a souhaité obtenir des précisions quant à la coordination des investissements de contrôles aériens au sein de l'Union européenne. Compte tenu des menaces actuelles, il s'est interrogé sur l'opportunité de modifier sensiblement les couloirs aériens et d'élargir l'interdiction de survol de Paris à la « petite couronne ».

Il s'est également demandé si le projet de construction d'un troisième aéroport dans la région parisienne n'était pas remis en cause par les événements récents.

M. Roland du Luart s'est inquiété du nombre de badges d'accès aux zones réservées d'Aéroports de Paris en circulation et a souhaité connaître les mesures prises afin de maîtriser les risques liés à cette situation. Il a également souhaité connaître le coût de la future liaison routière entre Toulouse et Bordeaux, destinée à transporter les éléments de fuselage de l'Airbus A380.

M. Jacques Oudin a souligné que la saturation de l'espace aérien entraînait des retards de plus en plus importants. Il a considéré que le développement des liaisons ferroviaires à grande vitesse permettait de détourner une partie du trafic aérien vers le rail, en souhaitant cependant que les connexions avec les aéroports de province soient développées à l'avenir.

En réponse à M. Alain Lambert, président, M. Yvon Collin, rapporteur spécial, a rappelé que les compagnies aériennes américaines étaient globalement fragiles financièrement avant les événements du 11 septembre, ce qui explique en partie l'importance des aides consenties par le Gouvernement. Il a souligné que l'Union européenne avait décidé de limiter considérablement le montant des aides attribuées aux compagnies aériennes, craignant une distorsion de concurrence sur le marché européen, et estimant nécessaire d'engager une restructuration du secteur des transports aériens en Europe. Il a indiqué que les nuisances environnementales liées au développement des structures aéroportuaires étaient mieux prises en compte que par le passé, citant notamment l'existence de l'autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires ainsi que la mise en œuvre de chartes environnementales par les gestionnaires d'aéroports.

En réponse à M. Maurice Blin, il a reconnu que les aides versées par le gouvernement américain étaient beaucoup plus élevées qu'en Europe, s'agissant des compagnies aériennes, mais également des entreprises de construction aéronautique. Il a rappelé que ces entreprises bénéficiaient des financements accordés par les agences gouvernementales américaines dans le cadre des programmes militaires, tandis que la France, tenue par ses engagements internationaux, ne versait que des avances remboursables.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial, a considéré que l'importance des dépenses de fonctionnement risquait de mettre à mal l'équilibre financier du budget annexe de l'aviation civile si la reprise du trafic aérien attendue par le Gouvernement n'était pas au rendez-vous.

Il a précisé que le renforcement des mesures de sûreté représentait un coût d'environ 1,1 milliard de francs à la charge des compagnies aériennes, l'État prenant à sa charge les mesures exceptionnelles prises dans le cadre du plan vigipirate renforcé.

En réponse à M. Denis Badré, il a indiqué que la coordination des investissements en matière de contrôle aérien au sein de l'Union européenne se développait considérablement. S'agissant du survol des villes et de la proche banlieue parisienne, il a rappelé que l'importance du trafic aérien et l'existence de zones militaires limitaient les marges de décision en la matière. Il a ajouté qu'il avait toujours été opposé à la construction d'un troisième aéroport en région parisienne, considérant qu'il était préférable de développer le site de Roissy et d'augmenter les capacités de trafic des principaux aéroports de province.

En réponse à M. Roland du Luart, M. Yvon Collin, rapporteur spécial, a rappelé que près de 40.000 badges d'accès aux zones réservées d'Aéroports de Paris étaient « dans la nature », en sus des 50.000 badges appartenant aux personnels habilités à travailler dans ces zones. Il a indiqué que des mesures immédiates avaient été prises afin de mieux contrôler l'accès à ces zones, mais a considéré qu'il serait indispensable, à l'avenir, d'accroître la vigilance s'agissant des personnels travaillant dans les aéroports.

Il a souligné que l'itinéraire de la route destinée à transporter les éléments du futur Airbus A380 n'avait toujours pas été décidé et qu'il n'était par conséquent pas possible d'en connaître le coût.

En réponse à M. Jacques Oudin, il a observé que les retards dans le transport aérien seraient susceptibles de s'accroître à l'avenir, compte tenu du renforcement des mesures de sûreté.

Il a estimé qu'il convenait de développer les connexions entre le réseau ferroviaire et le réseau aérien, afin de favoriser un développement équilibré des transports sur le territoire.

M. Alain Lambert, président, a alors demandé à la commission de se prononcer sur les crédits du ministère de l'équipement, des transports et du logement.

M. Jacques Pelletier, rapporteur spécial pour les services communs et le logement, a souligné que le budget des services communs n'était pas satisfaisant et que celui du logement était marqué par une réduction regrettable des crédits pour dépenses d'investissement. Enfin, il a considéré que le faible taux de réponse à son questionnaire budgétaire était inadmissible.

M. Philippe Marini, rapporteur général, s'est exprimé en faveur d'un rejet du projet de budget du ministère de l'équipement, des transports et du logement. Il a considéré que les dépenses d'investissement étaient sacrifiées au profit des dépenses de fonctionnement et de personnel, soulignant la diminution des subventions d'investissement pour l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat, l'absence de financement des investissements en matière de transport ferroviaire, les retards pris dans l'exécution des contrats

de plan Etat-régions en matière de routes et l'insuffisance des moyens consacrés au tourisme, secteur fortement touché par la conjoncture actuelle.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat de rejeter les crédits du ministère de l'équipement, des transports et du logement.

M. Alain Lambert, président, a alors demandé à la commission de se prononcer sur les crédits du budget annexe de l'aviation civile.

M. Yvon Collin s'en est remis à la sagesse de la commission, considérant que ce projet de budget avait été préparé bien avant les attentats du 11 septembre et ne pouvait pas prendre en compte les mesures annoncées par le Gouvernement depuis cette date.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat de rejeter les crédits du budget annexe de l'aviation civile.