

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès verbal de la séance du 20 novembre 2003

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 2004, 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° 18

ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS, LOGEMENT, TOURISME ET MER :

III.- TRANSPORTS ET SÉCURITÉ ROUTIÈRE :

AVIATION ET AÉRONAUTIQUE CIVILES

Rapporteur spécial : M. Yvon COLLIN

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. 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 ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. 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, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

Voir les numéros :
Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195
Sénat : 72 (2003-2004)

Lois de finances.

INTRODUCTION

Les crédits consacrés à l'aviation et à l'aéronautique civiles sont répartis entre :

- le budget annexe de l'aviation civile (BAAC) ;
- le budget général, section III « transports et sécurité routière », s'agissant des crédits consacrés aux programmes aéronautiques civils (dépenses en capital, titre V et VI) ;
- le compte d'affectation spéciale n° 902-25, « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » (FIATA), alimenté par une fraction du produit de la taxe d'aviation civile.

Ces trois supports budgétaires répondent à des logiques et à des règles de financement différentes. Par conséquent, ils sont traités de manière séparée dans le cadre de ce rapport spécial.

Par ailleurs, une large place est également faite aux grands mouvements dans le secteur de l'aviation et à l'évolution de la législation, notamment communautaire.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2003.

A cette date, la totalité des réponses était parvenue à votre rapporteur spécial. Une grande majorité des réponses avait par ailleurs été adressée dès la fin du mois de septembre.

Votre rapporteur spécial tient à souligner, en plus du respect des délais, la très grande qualité des réponses, ainsi que la disponibilité des services de la direction générale de l'aviation civile.

PREMIÈRE PARTIE :

LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

I. UN SECTEUR QUI PEINE A SORTIR DE LA CRISE

A. UNE REPRISE PROGRESSIVE ET FRAGILE DU TRAFIC MONDIAL

Si l'année 2002 marque une reprise sensible de la croissance du trafic mondial, cette dernière n'en est pas moins fragile, et ne permet pas au trafic mondial de retrouver son niveau d'antan.

Ainsi, l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) chiffre le nombre de passages en 2002 à 1,6 milliards, et 30 millions de tonnes de fret, ce qui représente une hausse de 2 % du trafic total par rapport à 2001. Pour autant, ces chiffres restent inférieurs de 2 à 3 % à ceux atteints en 2000.

Votre rapporteur spécial notait l'année dernière, dans son rapport spécial consacré aux crédits de l'aviation civile, que « *Les attentats du 11 septembre 2001 ont fortement accentué la diminution du trafic aérien enregistrée au cours du premier semestre de l'année, compte tenu de la dégradation de la situation économique. Cette diminution du trafic a fortement pesé sur les recettes des compagnies aériennes, qui se sont vues par ailleurs confrontées à une croissance de la fiscalité destinée à financer les mesures de sûreté, ainsi qu'à une hausse des tarifs des redevances, directement liée à la diminution du trafic. Les compagnies les plus fragiles financièrement n'ont pas résisté à cette situation* ». Ces remarques ont conservé toute leur actualité.

Les premiers chiffres connus pour 2003 ne sont à ce propos guère encourageants. Aux conséquences de long terme des attentats du 11 septembre se sont ajoutés des événements plus ponctuels, comme la guerre en Irak ou l'épidémie de pneumopathie, qui retardent manifestement une reprise plus assurée dans le secteur.

Au premier semestre, les compagnies membres de l'AEA (Association des transporteurs européens) enregistrent ainsi, pour l'ensemble de leurs vols réguliers, une baisse de 1,2 % du trafic des passagers exprimé en PKT¹ et une hausse de 1,3 % pour le trafic du fret exprimé en TKT².

¹ PKT : Passager par kilomètre transporté.

² TKT : Tonne par kilomètre transporté.

Les compagnies américaines membres de l'ATA (Air Transport Association) enregistrent pour leur part sur les six premiers mois de l'année une baisse du trafic des passagers de l'ordre de 2,9 %, ce qui explique en partie les graves difficultés financières dans lesquelles elles se trouvent plongées.

Mesurer la productivité des compagnies aériennes.

Il est difficile d'évaluer avec précision des données comme le nombre de voyageur et le poids du fret en raison de problèmes méthodologiques et du manque d'harmonisation entre les différentes zones. L'indicateur le plus souvent retenu est le **TKT**, ou « Tonne par kilomètre transporté », et le **PKT**, ou « Passager par kilomètre transporté ». Ces indices permettent de concilier le nombre de voyageurs avec les distances parcourus en moyenne.

Au sein du **TKT**, on compte à la fois le fret et les passagers, ces derniers étant estimés en prenant comme base « moyenne » 0,09 tonne, ce qui permet d'homogénéiser les calculs. L'indice est obtenu en multipliant le total de tonnes transportées par le nombre de kilomètres parcourus.

Il convient donc, pour le transport aérien, de **distinguer des perspectives de court terme relativement défavorables, avec selon l'OACI une croissance nulle en 2003 pour les passagers, et des perspectives de moyen et long terme favorables**. En effet, les fondamentaux du secteur, à savoir la croissance économique, le développement des échanges, les besoins de déplacement, ne sont nullement remis en cause par la situation actuelle.

Les estimations tendent à s'accorder sur une croissance du trafic beaucoup plus importante en 2004, de l'ordre de 4,4 %, et 6,3 % en 2005. En moyenne, sur la période 2000-2020, l'OACI retient une prévision de croissance du PKT de 4,3 % par an, dont 4,9 % pour l'international, et 3,5 % pour le trafic intérieur, ce qui conduirait le trafic mondial des passagers à plus que doubler, passant de 4,8 milliards de passagers en 2000 à 11,6 milliards de passagers en 2020.

B. LES RÉSULTATS EN DEMI TEINTE DES PRINCIPALES COMPAGNIES AÉRIENNES MONDIALES.

Parmi les vingt premières compagnies aériennes mondiales figurent huit compagnies nord-américaines, cinq européennes et sept de la région Asie Pacifique. On remarquera que 9 des résultats d'exploitation sont négatifs, dont les sept des huit compagnies nord-américaines, l'exception étant la compagnie low-cost Southwest.

RESULTATS DES PRINCIPALES COMPAGNIES MONDIALES
année calendaire 2002 (sauf mention contraire)

Classement des 20 premières compagnies transportant passagers et fret par nombre de PKT décroissant

	PKT passagers en millions	TKT fret en millions	Recettes Exploitation en millions de US\$	(1)	Résultat Exploitation en millions de US\$	Emplois au 31/12/2002	Var. emplois 02/01 (%)	TKT totales en millions (2)	Productivité TKT tot/Emp en milliers	Marge Résult./ Recettes (%)
1 American	195 815	3 097	15 871	3	- 3 313	98 960	7,1%	20 720	209,4	-20,9%
2 United	176 048	3 456	13 916	4	- 3 022	80 165	-4,7%	19 300	240,8	-21,7%
3 Delta	150 460	2 259	12 410	5	- 1 035	66 833	-4,3%	15 800	236,4	-8,3%
4 Northwest	115 870	3 352	9 152	9	- 784	44 845	-2,9%	13 780	307,3	-8,6%
5 British Airways	99 123	4 124	11 552(a)	7	443(a)	52 818	-4,5%	13 045	247,0	3,8%
6 Air France	98 508	4 861	11 982(a)	6	181(a)	59 882	1,2%	13 727	229,2	1,5%
7 Continental	95 600	1 436	7 708	10	- 448	42 236	3,0%	10 040	237,7	-5,8%
8 Lufthansa	93 643	7 167	18 028	1	1 504	39 822	1,4%	15 595	391,6	8,3%
9 Japan Airlines	83 196	4 392	16 665(a)	2	85(a)	16 342	-1,3%	11 880	726,9	0,5%
10 Singapore	74 172	6 779	5 876(a)	15	401(a)	15 278	5,7%	13 454	880,6	6,8%
11 Southwest	73 060	255	5 522	16	418	33 705	6,7%	6 830	202,6	7,6%
12 Qantas	72 891	1 467	5 897(b)	14	354(b)	28 107	4,1%	8 027	285,6	6,0%
13 Air Canada	69 019	1 591	6 221	12	- 138	32 365	-12,9%	7 803	241,1	-2,2%
14 US Airways	64 410	643	6 915	11	- 919	30 554	-10,4%	6 440	210,8	-13,3%
15 KLM	59 181	3 992	6 125(a)	13	- 126(a)	27 172	0,2%	9 318	342,9	-2,1%
16 All Nippon AW	54 220	1 250	10 133(a)	8	- 22(a)	13 340	-1,5%	6 130	459,5	-0,2%
17 Cathay Pacific	49 011	4 784	4 242	19	609	14 649	1,2%	9 195	627,7	14,4%
18 Thai Airways	48 337	1 824	2 999(c)	20	433(c)	25 368	-1,7%	6 174	243,4	14,4%
19 Korean	41 439	6 046	5 206	17	246	17 019	1,2%	9 776	574,4	4,7%
20 Iberia	40 464	793	4 438	18	235	25 692	-2,1%	4 435	172,6	0,1%

Principales compagnies transportant du fret uniquement

1 Fedex	-	12 992	15 941	1	736	120 959	-0,6%			4,6%
2 UPS	-	6 602	2 852	2	204	6 033	2,6%			7,2%

(1) Classement pour ces compagnies selon l'importance des recettes d'exploitation.

(2) calculées en millions de Tonnes Kilomètres Transportées totales (passagers et fret) - un passager vaut 0,09 tonne.

(a) Données financières sur l'année IATA (du 1er avril 2002 au 31 mars 2003).

(b) Données financières du 1er juillet 2001 au 30 juin 2002.

(c) Données financières du 1er octobre 2001 au 30 septembre 2002.

Sources : World Air Transport Statistics IATA n°47 (juillet 2003) ;
Department of Transport (USA) ;

En ce qui concerne les comparaisons de productivité, les services de la Direction générale de l'aviation civile interrogés par votre rapporteur spécial ont indiqué que « Pour ce qui concerne la productivité des entreprises de transport aérien, les comparaisons restent difficiles à établir sachant que l'indice retenu, la quantité de TKT (passagers et fret) évaluée par employé³, peut recouvrir des modes de production différents. Ainsi, certaines compagnies ont plus ou moins recours à l'externalisation de leurs activités au sol (les transporteurs y ayant le plus recours se trouvent en mesure d'afficher une meilleure productivité pour une quantité donnée de TKT). De la même manière, la structure du réseau n'est pas sans influence sur cet indice de productivité ; pour une quantité donnée de TKT, le transporteur disposant d'un réseau, dans lequel les liaisons long-courrier dominant, peut dégager une meilleure productivité que celle d'un concurrent disposant d'un réseau majoritairement moyen-courrier ».

³ A noter que la productivité peut également s'évaluer en considérant les sièges kilomètres ou tonnes kilomètres « offerts » (SKO et TKO) au lieu de « transportés » (PKT et TKT).

C. LES ÉVOLUTIONS EN FRANCE

En France, le nombre de passagers transportés, hors outre-mer, a atteint 96,4 millions de passagers, dont 5,3 % assurés par les compagnies « low cost ». Les prévisions établies par la DGAC donnent les indicateurs suivants :

Prévisions de trafics

(en millions de passagers)

Flux	Trafic 2002	Part des compagnies à bas coûts en 2002	Trafic 2007	Part des compagnies à bas coûts en 2007
Trafic intérieur	24,3	1,2 %	25,5	5,9 %
Trafic intra-communautaire hors France	36,4	12 %	45	22,2 %
Trafic européen hors Union européenne à 15	6,9	6,9 %	8,9	16,9 %
Trafic international et outre-mer hors Europe	28,8	0%	37,6	0 %
Total	96,4	5,3 %	117	11,1 %

Source : DGAC

D. LA SÉCURITÉ DANS LE TRANSPORT AÉRIEN

Votre rapporteur spécial estime que la sûreté du transport aérien doit être assurée, et ce, en dépit de son coût et des doutes légitime portant sur son efficacité. Cependant, votre rapporteur spécial considère qu'il est indispensable d'examiner avec attention l'organisation de ces mesures de sûreté. Au cours d'une visite sur l'aéroport de Roissy, il a pu constater les conditions dans lesquelles était effectué le contrôle des bagages de soute. Il s'inquiète du statut et de la qualité des contrôles effectués sur les personnels employés par des entreprises de sous-traitance⁴, et rappelle que les Etats-Unis ont privilégié le recours à des agents fédéraux pour assurer la sûreté dans leurs

⁴ Il convient cependant de noter, sur ce point, que sur tous les aéroports, le contrôle des accès s'accompagne désormais d'un système de badges, qui sont délivrés après une enquête réalisée par la police nationale ou la gendarmerie et sont gérés par une base de données centrale et des serveurs locaux. Un renforcement de la réglementation relative à la délivrance des badges est intervenu avec le décret n° 2002-24 du 3 janvier 2002, qui prévoit une habilitation de police préalable pour être autorisé à pénétrer en zone réservée d'un aérodrome. Cette habilitation est délivrée par le préfet après une enquête. En outre, le gouvernement a lancé une opération de revalidation des quelques 100.000 badges qui avaient été distribués sur les aéroports de Roissy et d'Orly.

aéroports. Au contraire, en France, la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, en modifiant l'article L. 282-8 du code de l'aviation civile, a donné aux agents de sûreté, dans des conditions d'encadrement très strictes, la possibilité de procéder à des palpations de sécurité sur les personnes et à des fouilles manuelles de bagages à main, alors que cette compétence relevait jusqu'alors de la seule compétence des agents publics.

Les conséquences des dépenses supplémentaires en matière de sûreté aéroportuaire sur la situation financière des compagnies aériennes et les gestionnaires d'aérodromes doivent être particulièrement surveillée. Il n'apparaît pas à ce jour que la France soit placée dans une situation trop défavorable par rapport aux autres pays de l'Union européenne en matière de coût. Par ailleurs, la qualité du service et des infrastructures joue un rôle particulièrement déterminant.

E. AIR FRANCE À LA VEILLE DE LA PRIVATISATION ?

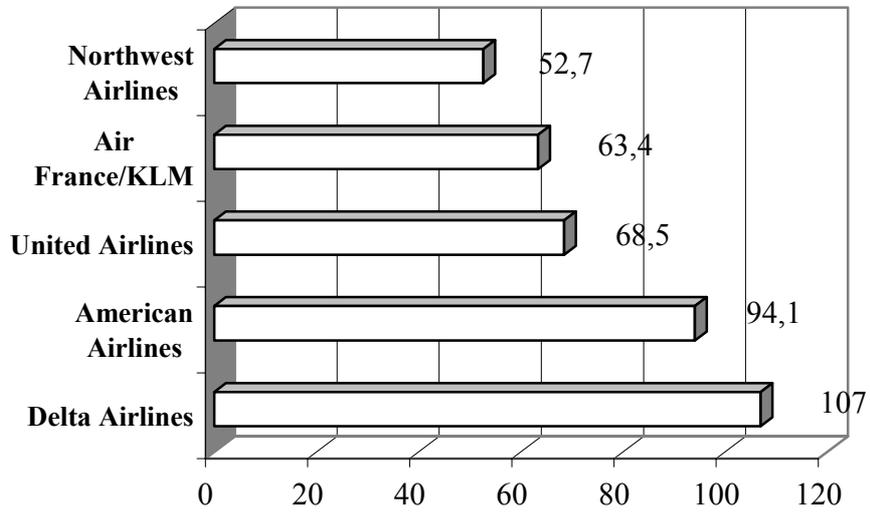
La société Air France a mieux résisté que la plupart des compagnies aériennes à la crise mondiale du secteur aérien. Plusieurs raisons peuvent être invoquées :

- la qualité et la position géographique favorable du « hub » de Roissy ;
- une flotte d'appareils modernes ;
- les bonnes performances de l'alliance *Skyteam* (avec Aeromexica, Delta Airlines, Korean Air et CSA) ;
- un réseau diversifié qui a permis de compenser la baisse du trafic atlantique par une présence renforcée sur l'Afrique et l'Asie.

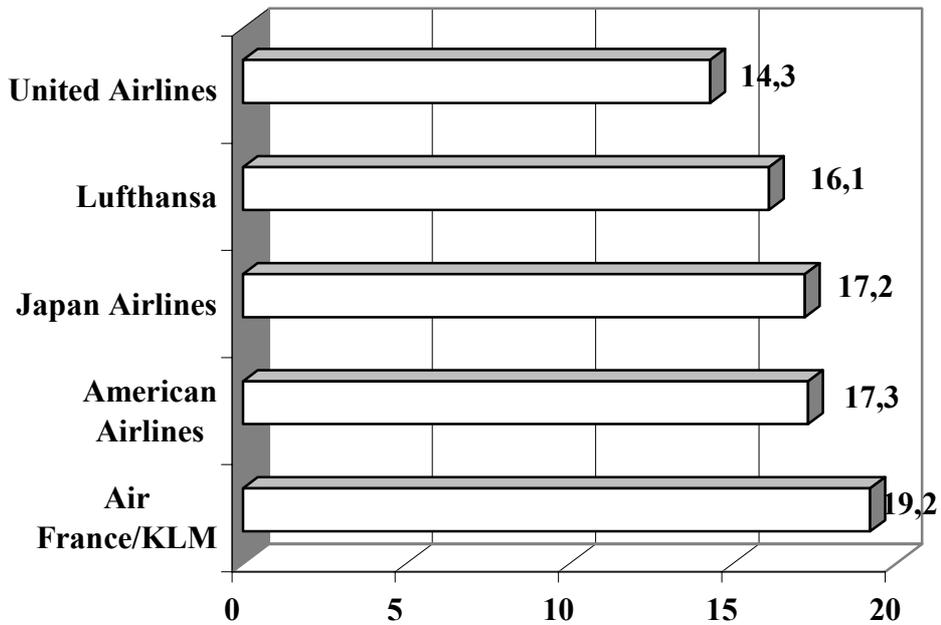
La loi n° 2003-322 du 9 avril 2003 met en place un mécanisme permettant à une société cotée de transport aérien de préserver sa nationalité. Il devenait en effet impératif d'envisager à plus ou moins long terme un désengagement au moins partiel de l'État, afin de permettre à la compagnie de nouer des alliances capitalistiques et de bénéficier ainsi de la consolidation annoncée du secteur aérien.

Le 30 septembre 2003, la lettre d'intention entre le président d'Air France et celui de KLM était signée. Elle ouvre la voie à la naissance du premier transporteur aérien mondial en termes de chiffre d'affaires (19,2 milliards d'euros), et le quatrième en nombre de passagers transportés.

Nombre de passagers transportés
(en millions)

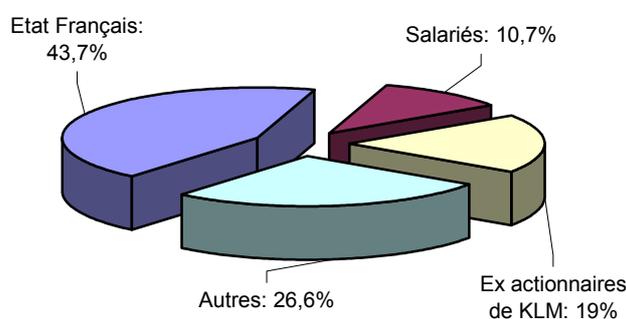


Chiffre d'affaires
(en milliards de dollars)



En l'état actuel, la structure de la nouvelle compagnie serait la suivante : une société cotée « Air France-KLM » serait détenue par les actuels actionnaires d'Air France et de KLM, et contrôlerait deux sociétés opérationnelles « Air France » et « KLM », sans modification du périmètre des deux compagnies. Cette formule a été retenue afin de préserver l'image et l'identité de deux compagnies fortement enracinées dans leurs pays respectifs.

Actionnariat Air France-KLM



Une structure transitoire, pour une période de 3 ans, serait mise en place, afin de préserver les droits de trafic et dans l'attente de la création du « ciel ouvert » européen. L'État néerlandais dispose ainsi de droits économiques lui permettant de détenir 50,1 % des droits de vote de KLM si les droits de trafic sont en risque du fait de la nationalité de l'actionnariat de KLM. Il s'agit donc d'éviter que la société ne soit privée de ses droits de trafic, au détriment notamment de l'aéroport d'Amsterdam-Schiphol.

F. LA FAILLITE D'AIR LIB

Le 17 février 2003, le tribunal de commerce de Créteil a prononcé la mise en liquidation judiciaire de l'entreprise « Air Lib ». Les causes de cette faillite ont été jugées suffisamment graves pour que l'Assemblée nationale y consacre un rapport d'enquête⁵.

Cette faillite a eu un retentissement particulier, non seulement en ce qui concerne ses graves conséquences sociales et économiques, mais

⁵ Rapport n° 906 (2002-2003).

également en raison de la grande complexité du dossier et du soutien apporté par les pouvoirs publics à l'entreprise.

Le rapporteur général de la commission des finances, notre collègue Philippe Marini, s'était déjà inquiété des difficultés de la compagnie lors de la séance de commission du 20 février 2002. Il avait à ce sujet traité du décret d'avance du 7 février 2002, pris par le gouvernement afin de soutenir la compagnie, soulignant les risques économiques de ce type de soutien dans un contexte de crise du transport aérien.

Votre rapporteur spécial tient à souligner l'impact budgétaire de cette faillite, qui n'a pas été encore précisément évalué. Ainsi, l'exécution du budget 2003 a été marquée par la perte au moins temporaire de 5 millions de passagers (sur 60 millions ayant acquitté la taxe de l'aviation civile). Les exploitants d'aéroport ont été particulièrement touchés par la mise en liquidation, via le moindre produit de la taxe d'aéroport.

Afin de ne pas compromettre la continuité du service public, le comité de gestion de la section aéroportuaires du FIATA a décidé, dans un contexte général de sous exécution des recettes affectées à ce compte d'affectation spéciale, de privilégier l'exécution du chapitre 06, subventions aux gestionnaires d'aérodromes relatives au service de sauvetage et à la lutte contre les incendies d'aéronefs et au péril aviaire ou en matière de sûreté. La DGAC estime que les insuffisances de financement qui ont été ou seront constatées au niveau aéroportuaire feront l'objet d'une résorption progressive au travers des mécanismes financiers qui gouvernent la fixation de la taxe d'aéroport et les interventions de péréquation du FIATA.

II. UNE TRANSFORMATION ACCÉLÉRÉE DES ACTEURS ET DE L'ENCADREMENT DU TRANSPORT AÉRIEN

A. LE DÉVELOPPEMENT DES COMPAGNIES « LOW COST »

Dans le contexte de crise du transport aérien consécutif aux attentats du 11 septembre 2001, le paysage du transport aérien se trouve profondément bouleversé. Les compagnies « *low-cost* » se développent de manière importante sur l'ensemble du territoire européen, grâce à des prix très inférieurs à ceux pratiqués par des grandes compagnies nationales.

Ainsi, le nombre de passagers transportés par des compagnies aériennes « *low cost* » en Europe est passé de 10 millions en 1998 à environ 22 millions en 2001, les prévisions pour l'année 2002 faisant état de plus de 28 millions de passagers.

Le patron de Ryanair, la plus importante compagnie « *low cost* » en Europe, estime que sa compagnie deviendra la cinquième en Europe (derrière British Airways, Lufthansa, Air France et KLM) dès l'année 2004, avec environ 14 millions de passagers transportés.

Une étude portant sur « l'impact des compagnies aériennes *low-cost* à l'horizon 2010 », réalisée par le cabinet de consultants « Mercer Management Consulting », considère que l'expansion des compagnies aériennes *low cost* sur le marché européen pourrait se révéler couronnée de succès, et que ces compagnies pourraient quintupler leur part de marché d'ici à 2010.

Le modèle des compagnies « *low cost* » repose sur trois principes :

- un produit simple : pas de nourriture servie gratuitement à bord, espace limité entre les sièges, libre choix des places, absence de programme de fidélité, classe unique à bord des appareils ;

- des liaisons point-à-point : concurrence directe avec les autres modes de transport (voiture, train, avion), utilisation des aéroports régionaux, absence de correspondances ;

- de faibles charges d'exploitation : salaires et charges aéroportuaires moins élevés, flottes homogènes effectuant des rotations plus fréquentes, forte productivité, flexibilité du personnel, frais généraux peu élevés, structures commerciales limitées grâce au développement de la vente directe ou en ligne.

On notera que le succès des compagnies « *low cost* » favorise le développement des aéroports régionaux : le faible niveau des redevances attire les compagnies aériennes, qui espèrent par ailleurs bénéficier de facilités particulières, prétextant l'impact touristique et commercial de l'ouverture de lignes nouvelles pour la région d'implantation de l'aéroport.

Votre rapporteur spécial considère qu'en tout état de cause, l'émergence des compagnies *low cost* contribuera à accélérer la restructuration du marché du transport aérien actuellement en cours en Europe.

B. UNE HARMONISATION CROISSANTE DU TRANSPORT AÉRIEN DANS LE CADRE DE L'UNION EUROPÉENNE

Le transport aérien fait l'objet d'une harmonisation croissante au niveau de l'Union européenne.

1. Le « ciel unique européen »

En 1998, les ministres des transports des quinze pays européens avaient donné mandat à la Commission européenne pour adhérer à Eurocontrol, dont 31 pays sont adhérents. Cette adhésion a été ratifiée le 8 octobre 2002.

En 2003, tous les États membres de l'Union européenne, ainsi que 21 des 25 États de la future Union élargie sont membres de Eurocontrol.

L'adhésion de l'Union européenne à Eurocontrol constitue un changement important, puisque les standards de matériels et de prestations adoptés par cet organisme ont désormais force de loi pour les membres de l'Union. Par ailleurs, lorsque la Commission européenne sera mandatée par les États membres pour les représenter, son poids sera tel qu'elle bénéficiera *de facto* de la majorité qualifiée au conseil d'Eurocontrol. La commission européenne pourra donc aisément faire adopter une politique en matière de contrôle aérien et la faire traduire en réglementation technique dans le cadre d'Eurocontrol. La seule limite concerne les vols militaires, que cette institution n'a pas vocation à réglementer.

2. Les arrêts de la CJCE du 5 novembre 2002

Le Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a rendu, le 5 novembre 2002, une série d'arrêts qui laissent augurer de profonds changements dans le secteur aérien.

La CJCE a jugé que les accords de « ciel ouvert » conclue entre 8 pays de l'Union (Pays-Bas, Allemagne, Autriche, Luxembourg, Belgique, Danemark, Suède, Finlande). Si la France ne fait pas parti des états condamnés, elle s'est trouvée engagée peu après dans une procédure identique suite à l'accord aérien passé avec les Etats-Unis le 18 juin 1998.

Dans ces affaires, la Commission soutenait que les États membres n'étaient pas fondés à négocier des accords aériens bilatéraux et que, de surcroît, ces accords contenaient des clauses contraires aux normes

communautaires. Les services de la DGAC évoquent à ce sujet « la clause de propriété et de contrôle, qui réserve les droits de trafic aux compagnies aériennes majoritairement détenues et effectivement contrôlées par les Parties ou leurs ressortissants ».

Si la CJCE n'a pas remis en question la compétence des Etats pour négocier et conclure des accords bilatéraux, elle a estimé que les clauses de propriété et de contrôle figurant dans ces accords étaient contraires à la liberté d'établissement. Or, comme il apparaît que ces clauses figurent dans tous les accords bilatéraux, ces arrêts ont une portée qui dépasse le cadre des relations avec les Etats-Unis.

Suite à ces arrêts, la Commission européenne a agi en deux temps. Elle a tout d'abord estimé que les États membres devaient lui confier un mandat d'ensemble permettant de négocier les droits de trafic avec les Etats-Unis. Cette demande a été accueillie avec circonspection par les différents pays, tant que les conditions de mise en sécurité juridique des accords bilatéraux existants ainsi que le contenu des nouvelles clauses de propriété et de contrôle conformes au droit communautaire n'étaient pas définies, ce qui a été finalement le cas lors du Conseil des ministres du 5 juin 2003.

A cette occasion, il a été décidé :

- d'accorder à la Commission un mandat de négociation avec les Etats-Unis pour la création d'un « espace ouvert de l'aviation » entre l'Europe et les Etats-Unis ;

- de créer de nouvelles clauses de propriété et de contrôle conformes au droit communautaire.

Par ailleurs, une déclaration commune définissant le « droit d'établissement » en matière aérienne, ainsi qu'un accord politique sur un projet de règlement visant à instituer un droit de regard de la Commission sur les négociations bilatérales menées par les Etats membres ont été votés.

Les négociations entre la Commission européenne et les Etats-Unis commenceront à l'automne 2003. La France souhaite que ces négociations soient l'occasion pour les deux parties de s'entendre sur une harmonisation des conditions de concurrence. La Commission a pour sa part exprimé le souhait d'étendre son mandat aux négociations avec d'autres pays, comme l'Australie ou le Japon. En ce qui concerne les accords bilatéraux en cours, et qui seraient contraires au droit communautaire, les Etats doivent s'efforcer de les modifier dans les plus brefs délais. Concrètement, ces modifications auraient pour effet de permettre, sans conditions de nationalité, à toute compagnie communautaire établie dans un Etat membre d'être désignée pour des services aériens entre cet Etat et les pays tiers.

DEUXIÈME PARTIE :

LE BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE

I. UN PÉRIMÈTRE ÉVOLUTIF

A. LA CRÉATION DU BAAC ET SES ÉVOLUTIONS

Le budget annexe de l'aviation civile (BAAC) a été créé en 1992 et a succédé au budget annexe de la navigation aérienne (BANA), créé en 1985, pour retracer de manière plus large « *l'ensemble des opérations financières des services de l'aviation civile relatives à l'organisation et au contrôle du transport aérien et aux équipements aéroportuaires* ».

Le BAAC finance des missions régaliennes (qui relèvent de l'Etat par nature) et non régaliennes (qui sont des prestations donnant lieu à un paiement), ainsi que, de manière plus marginale, des missions qui relèvent de l'Etat « en opportunité » telles que certaines exonérations et exemptions dans le domaine du contrôle de la circulation aérienne ou l'absence de redevances d'Etat dans le domaine de la sécurité aéronautique. Ces missions sont financées par une subvention du budget général de l'Etat, et, depuis 1999, par une fraction du produit de la taxe de l'aviation civile (TAC), qui a succédé à la taxe pour la sûreté et la sécurité (TSS).

Le périmètre du BAAC a évolué au cours des dernières années, notamment sous l'influence de la jurisprudence du Conseil d'Etat concernant les missions donnant lieu à un financement par redevance, et compte tenu de la création du FIATA.

La construction du BAAC est donc « hybride » : elle recouvre des dépenses qui relèvent du domaine régalien aussi bien que de prestations ; des ressources de types différents lui sont affectées comme les redevances et les taxes.

En application de l'article 99 de la loi de finances pour 1996, la DGAC adresse au Parlement sous forme d' « *un état récapitulatif présentant la répartition des coûts et des dépenses budgétaires en distinguant ceux afférents aux prestations de service rendus aux usagers par la direction générale de l'aviation civile et ceux résultant des missions d'intérêt général public assumées par elle* ». Votre rapporteur spécial a pu exploiter les analyses de ce rapport pour présenter ses observations.

B. LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF) REPOSE LA QUESTION DE L'AVENIR DU BAAC

L'article 18 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit que les budgets annexes retracent « *les seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestations de services donnant lieu au paiement de redevances* ». L'application de ce principe conduira à redéfinir le périmètre du BAAC, de manière à en exclure toutes les charges de nature régaliennne, qui bénéficient d'un financement soit de nature budgétaire, soit de nature fiscale (taxe de l'aviation civile notamment). Les opérations correspondant à ces missions devraient, si l'idée d'un budget annexe consacré à l'aviation civile était conservée, relever à compter de 2005 du droit commun budgétaire et comptable de l'État.

Un groupe de travail conjoint DGAC/direction du budget, auquel participe la direction de la réforme budgétaire, a été mis en place et travaille sur un schéma de révision de budget annexe pour tenir compte de la LOLF.

Votre rapporteur spécial a pu se faire communiquer l'état d'avancement des travaux de ce groupe. Les remarques suivantes permettent donc de donner une première idée de l'orientation prise par la DGAC afin de faire coïncider son organisation avec celle de la loi organique du 1^{er} août 2001.

Au niveau des **ressources**, la DGAC serait favorable à une extension du champ des redevances, afin de tenir compte des nouvelles méthodes opératoires qui sont en train d'être consacrées dans les domaines de la « surveillance certification ». Cette extension, qui permet un meilleur rapprochement des coûts engagés et des prestations rendues pourrait se traduire par une baisse corrélative de la taxe de l'aviation civile (assise sur l'ensemble des passagers).

La nouvelle architecture comporterait, sous réserve, trois structures distinctes :

- un budget annexe « prestation de services de l'aviation civile », au sens de l'article 18 de la LOLF, formant une **mission**. A ce stade de la réflexion, il s'agirait d'un **programme unique** décomposé en **trois actions** de « politique » et une action « état major et support ». Les actions, les emplois et les crédits sont récapitulés dans le tableau suivant :

Structure envisagée pour le budget annexe

	Nombre d'emplois	Crédits (millions d'euros)
Action « services de la navigation aérienne »	7 800	1 000
Action « surveillance et certification »	1 000	80
Action « formation aéronautiques d'État »	1 600	110
Actions « état-major et support »	1 000	360
TOTAL	11.400	1.550

- un compte d'affectation spéciale, actuel FIATA, retraçant les interventions de l'État financées par le produit de la taxe de l'aviation civile formant une mission au sens de l'article 20 de la LOLF. Comme pour le budget annexe, il s'agirait d'un programme unique divisé en trois actions : « *intervention en faveur des lignes aériennes d'aménagement du territoire* », qui reprend en fait l'actuel chapitre 01 du FIATA ; une action « *intervention en faveur de la sécurité-sûreté aéroportuaires* », une action en faveur de la dotation de *continuité territoriale* outre-mer, sous réserve de l'adoption par le Parlement de l'article 53 du projet de loi de finances ;

- un programme « *aviation civile* », inscrit dans une mission « *déplacement et transport* » du ministère de l'équipement, afin de retracer les actions strictement « régaliennes » de la DGAC.

Ces différents éléments montrent donc un état relativement avancé de la réflexion dans le cadre de la préparation de la loi organique, ce dont votre rapporteur spécial ne peut que se féliciter. Une remarque sera cependant faite par ailleurs sur l'action en faveur de l'outre-mer, qui peut paraître contestable.

C. L'ÉVOLUTION DES PRINCIPALES RESSOURCES DU BAAC AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES

La Cour des comptes, dans son rapport consacré à l'exécution des lois de finances en 2002, a consacré une synthèse ministérielle au budget annexe de l'aviation civile. **Votre rapporteur spécial a exploité les analyses très détaillées fournies par le Cour des comptes dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 2004, les principales observations sur la structure de financement du BAAC restant pleinement d'actualité.**

Au cours de la période récente, on observe une déformation progressive de la structure de financement du BAAC. Ainsi, les subventions du budget général sont nulles à partir de 2002, traduisant l'autonomie de financement du BAAC.

Structure de financement du BAAC (recettes d'exploitation)

(en %)

Chapitre	Libellés	part relative en 92	part relative en 97	part relative en 2000	Part relative en 2002
70-01	Redevances de route	65,44 %	67,00 %	63,07%	63,5 %
70-02	RSTCA	16,34 %	15,50 %	15,11 %	14,8%
70-04	Autres prestations de service	3,37 %	1,23 %	0,47 %	0,44%
70-06	Vente de produits et de marchandises	0,00 %	0,14 %	0,10 %	0,1%
70-07	Recettes sur cession	0,25 %	0,02 %	0,01 %	0%
70-08	Autres recettes d'exploitation	0,64 %	0,45 %	0,34 %	0,3%
70-09	<i>Taxe de sécurité et de sûreté</i>	8,23 %	12,46 %	0,00 %	0,02%
70-09	Taxe de l'aviation civile	0,00 %	0,00 %	17,96 %	16,44%
ss-total	Recettes propres	94,28 %	96,81 %	97,06 %	95,7%
74-00	Subvention du budget général	4,16 %	2,67 %	2,61 %	0%
76-00	Produits financiers	1,47 %	0,13 %	0,07 %	0,04%
77-00	Produits exceptionnels	0,10 %	0,39 %	0,25 %	2,3%
78-00	Reprises sur provisions	0,00 %	0,00 %	0,00 %	2%
	TOTAL	100,00 %	100,00 %	100,00%	100%

Source : service des affaires financières de la DGAC

D. LA DIFFICULTÉ D'ESTIMER LES RECETTES EN LOI DE FINANCES INITIALE

La Cour des comptes constate, pour les dernières années, que « *La DGAC a eu tendance à sous-évaluer les recettes en LFI en période de forte croissance et à les surrévaluer en période de fléchissement (2001 et surtout 2002)* ». Il faut cependant tenir compte de la complexité de l'exercice qui consiste à évaluer en loi de finances le trafic de l'année et le niveau des coûts engendrés pour le calcul de la redevance. Comme le note la Cour des comptes, « *Les redevances doivent, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, trouver une contrepartie directe dans les coûts du service rendu. [...] L'appréciation de l'évolution des recettes de redevance ne doit donc pas perdre de vue le fait que celle-ci est dictée par celle des dépenses et que les écarts entre recettes et dépenses, ex-post, sont compensées par un mécanisme correcteur* ».

La DGAC est en effet conduite à « restituer », sous forme d'un mécanisme correcteur, les écarts constatés entre recettes prévues et recettes effectives d'un part, charges prévues et charges effectives d'autre part. Le Cour des comptes note la complexité du mécanisme mis en place. « *Le principe général de ce mécanisme d'ajustement est le report dans l'assiette de l'année N+2 des écarts, observés en année N, résultant des différences entre recettes prévues et effectives d'une part, charges prévues et charges effectives*

d'autre part. Les assiettes facturables de l'année N+2 sont donc corrigées des écarts de prévision et réalisation concernant l'année N. En 2001 et en 2002, le différentiel de recettes a induit, pour la première fois depuis 1996, un mécanisme correcteur négatif, qui se traduit dans les comptes du BAAC par des produits exceptionnels (et un montant de produit à recevoir). »

E. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU BAAC AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES

Évolution des dépenses totales

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2002/1997
Section d'exploitation							
Achats et services	112,8	109,8	111,0	107,9	110,6	110,4	-2,1 %
Informatique	9,7	9,4	10,0	12,5	12,4	12,3	26,5 %
Impôts et taxes	3,6	3,9	4,1	4,4	4,6	4,8	32,7 %
Charges de personnel	565,1	603,8	634,0	656,8	685	733,1	29,7 %
Autres charges de gestion courante	164,5	167,2	173,7	179,2	216,3	195,9	19,1 %
Charges financières	30,3	28,8	28,0	31,0	29,7	26,5	-12,4 %
Perte de change	1,1	0,1	0,02	0,08	0,0	0	-100 %
Frais judiciaires	2,0	2,2	1,1	2,6	2,0	1,6	-22,1 %
« Dotations aux amortissements » ⁶	161,2	181,9	178,8	189,8	225,9	177,4	10,0 %
Dotations aux provisions	0	34,0	56,7	28,3	17,5	5,1	
Virements 2 ^{ème} section		0,2	0,03	0,06	0,05	0,05	
Total section d'exploitation	1050,4	1141,2	1197,2	1212,7	1304,0	1267,1	20,6 %
Section capital							
Remboursement emprunts	43,2	50,8	68,0	82,6	44,5	91,5	111,6 %
Etudes et équipement	236,2	283,4	218,9	239,3	214,5	200,2	-15,2 %
Subventions d'investissement	0,3	0,3	0,3	2,5	0,1	0,2	-37,5 %
Total section capital	279,7	334,5	287,2	324,4	259,1	291,9	4,3 %
Total BAAC	1330,1	1475,7	1484,4	1537,1	1563,2	1559,0	17,2 %

Sources : BAAC, Cour des comptes

⁶ *Il s'agit en réalité du solde de la section exploitation, en loi de finances initiale, et non pas des dotations aux amortissements au sens comptable habituel.*

F. L'ÉQUILIBRE DU BAAC EST DÉPENDANT DE L'ÉVOLUTION DU TRAFIC

Le BAAC étant un budget annexe, les recettes et les dépenses doivent être équilibrées en loi de finances initiale. La Cour des comptes rappelle que la DGAC maîtrise à la fois les taux de la redevance et des taxes, l'emprunt jouant le rôle de variable d'ajustement. Pour la Cour, *« outre la vigilance de la DGAC, le seul mécanisme régulateur externe réside dans la capacité d'acceptation par les compagnies aériennes des niveaux de taxes et de redevances et dans la surveillance par le ministère des finances du niveau des prélèvements obligatoires »*.

Votre rapporteur spécial, s'il souscrit à l'appréciation de nature technique de la Cour des comptes, tient cependant à rappeler que le contrôle qu'il exerce chaque année, au nom de la commission des finances, ainsi que celui réalisé par son homologue de l'Assemblée nationale, peuvent être considéré comme un « mécanisme régulateur ».

Sur le long terme, le BAAC a dégagé des excédents d'exploitation élevés, liés, malgré l'existence de mécanismes correcteurs, à la forte croissance du transport aérien, relayée via les redevances et les taxes. La récente contraction dans le secteur a pesé sur son financement, et ce d'autant plus qu'il est difficile d'augmenter les prélèvements sans pénaliser des compagnies aériennes déjà en difficulté. La DGAC a privilégié, afin d'éviter ce phénomène, la baisse de l'autofinancement, ce qui s'est traduit par une hausse des emprunts. La Cour des comptes s'inquiète de cette hausse de l'encours d'emprunt (800 millions d'euros prévus en fin 2004, soit 140 millions d'euros de plus qu'en 2000), et souligne que le niveau d'endettement n'a pas été significativement réduit pendant les années de forte croissance. Or la structure des dépenses du BAAC montre une part très importantes des dépenses de personnels, par nature inéluctables. Dès lors, en cas de crise prolongée dans le secteur, la Cour des comptes craint une crise financière grave pour le BAAC.

Situation d'endettement du BAAC

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (prévision)	2004 (prévision)
Emprunts contractés	150,1	158,9	126,5	0	90	109,1	126,2	95
Remboursements d'emprunts	43,2	50,8	68	82,6	44,5	91,5	91	91
Endettement net au 31/12	579,1	687,2	745,7	663,1	708,6	726,2	761,4	765,4

Source : DGAC

Tout en souscrivant à ce propos, votre rapporteur spécial tient à souligner que les experts prévoient en moyenne une hausse du trafic de plus de 4 % par an pour les 20 prochaines années.

G. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2002

1. La chute du trafic pèse encore sur l'exécution du BAAC

a) Malgré une reprise sensible du trafic mondial, la crise du secteur pèse sur les comptes du BAAC.

La diminution du trafic aérien avait commencé au cours du premier semestre 2001 du fait de la dégradation de la conjoncture économique au niveau mondial, et a été accentuée par les attentats du 11 septembre. Sur l'ensemble de l'année 2001, le trafic mondial a été réduit de 6 % (on rappellera que la précédente baisse avait eu lieu suite à la guerre du Golfe, avec un repli inférieur de 3,8 %).

Le budget annexe tire l'essentiel de ses ressources des prestations de service rendues aux compagnies aériennes (redevance de route et redevance pour services terminaux) et de la taxe de l'aviation civile, assise sur le nombre de passagers et le volume de fret transportés. **Par conséquent, les conditions d'exécution du BAAC sont étroitement liées à l'activité du transport aérien.**

En France, après deux années de forte croissance du trafic aérien (+ 8,9 % en 1999 et + 7,7 % en 2000), ce dernier a diminué de 2,2 % en 2001.

En 2002, les compagnies aériennes européennes ont enregistré une baisse du trafic des passagers estimée à 4,8 %, alors que le transport de fret se stabilise. On peut relever que le trafic en direction de l'Asie et la zone Pacifique ne baisse que de 3,7 %.

b) Les principaux mouvements de crédits au cours de la gestion 2002

Le BAAC a en grande partie échappée aux gels de crédits décidés en cours d'année par le gouvernement. Cependant, des mesures restrictives de gestion ont conduit à réduire les autorisations effectives de consommation des crédits de paiement de 81,67 millions d'euros en section capital.

D'autre part, le montant des reports a été relativement important, avec pour 2002 une somme de 51,84 millions d'euros reportée sur l'exercice suivant en section d'exploitation et de 168,58 millions en section capital.

2. Les recettes du BAAC en 2002

a) Les recettes de la section exploitation

Le montant des recettes de la section exploitation du budget annexe de l'aviation civile inscrit dans la loi de finances initiale pour 2002 s'élevait à 1.329,9 millions d'euros. En exécution, le montant des recettes constatées s'est élevé à 1.267,1 millions d'euros, soit un retrait de 62,8 millions d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale. Les évolutions sont cependant très contrastées selon la nature de la recette :

- les redevances : après plusieurs exercices d'excédent des ressources par rapport aux prévisions, les recettes constatées en 2001 avaient diminué sensiblement compte tenu de l'évolution défavorable du trafic aérien, et avaient été inférieures de 26,4 millions d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale. Pour 2002, les recettes de la redevance de route et du RSTCA sont de nouveau inférieures aux prévisions, mais dans une proportion nettement plus importante, à hauteur de - 69,7 millions d'euros.

- la taxe de l'aviation civile : on constate un écart entre la prévision et les recettes de 25,2 millions d'euros. Les services de la DGAC précisent à ce propos que les estimations de recette avaient été réalisées avant les événements du 11 septembre, ce qui explique en partie la différence constatée en fin d'année. Ainsi, les services avaient construit le budget sur une hypothèse pour 2002 de + 1,8 % de hausse du trafic intra communautaire et + 8 % du trafic extra communautaire, pour des réalisations respectivement de + 0,2 % et + 1,4 %.

- la subvention du budget général : en 2002, et pour la première fois, on ne constate aucune subvention du budget général en direction du budget annexe de l'aviation civile, qui est donc totalement financé par les taxes et les redevances.

- les autres recettes : l'accroissement du montant des autres recettes d'exploitation est constitué pour l'essentiel de recettes exceptionnelles, qui constatent la moins-value des redevances encaissées par rapport au coût des services rendus aux usagers, soit une créance du BAAC sur ces derniers en 2002. Ainsi, 26,3 millions d'euros ont été comptabilisés en « recette exceptionnelle », dont 17,6 millions pour le mécanisme correcteur « Route » et 8,7 millions pour le mécanisme correcteur RSTCA.

b) Les recettes de la section capital

Le financement des opérations en capital est assuré en loi de finances initiale par l'autofinancement et par l'emprunt à hauteur de 286,5 millions d'euros. Cette section a été abondée en cours d'exécution par la réalisation de cessions de biens corporels pour 4,3 millions d'euros, l'emprunt ayant été mobilisé qu'à hauteur de 109 millions d'euros, en hausse par rapport aux 90 millions d'euros prévus en lors de la précédente exécution budgétaire.

3. Les dépenses du BAAC en 2002

a) Les dépenses de la section exploitation

Le montant des dotations de la section d'exploitation ouvertes au titre de la loi de finances initiale pour 2002, soit 1.329,9 millions d'euros, a été complété en cours de gestion par des reports de crédits pour un montant total de 34,9 millions d'euros. Le montant des dépenses nettes d'exploitation du BAAC constatées en 2002 s'est élevé à 1.267,1 millions d'euros.

Les principaux postes de dépenses

Nature des dépenses	Montant constaté en 2002 (en millions d'euros)	Proportion des dépenses totales
Personnel	737,3	53,4 %
Moyens des services	131,6	9,5 %
Charges financières	26,5	1,9 %
Dotations aux provisions	5,07	0,4 %
Organismes extérieurs	189,2	13,7 %
Autofinancement	240,23	21,1 %

Source : DGAC

La hausse des dépenses d'exploitation s'établit à + 3,3 % par rapport à l'exécution 2001. Les dépenses de personnels sont en forte hausse, avec + 7 %, et expliquent une large partie de cette évolution, compte tenu de leur place dans le total des dépenses (53,4 %).

b) Les dépenses de la section capital et l'endettement du BAAC

Les dépenses de la section capital ont représenté 291,9 millions d'euros en 2002, contre 259,1 millions d'euros en 2001, soit le remboursement du capital des emprunts à hauteur de 91,15 millions d'euros, et les investissements, à hauteur de 26 millions d'euros.

c) Le résultat pour 2002

Après virement du déficit de la section d'exploitation de 5,7 millions d'euros à la section des opérations en capital, elle-même en déficit de 1,2 million d'euros, l'équilibre comptable conduit à enregistrer une baisse du fonds de roulement du BAAC de 6,2 millions d'euros en 2002 après une hausse de 114,1 millions d'euros en 2001.

H. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2003

1. Les recettes sont moindres qu'attendues

a) Les recettes de la section exploitation

Le montant des recettes de la section exploitation du BAAC inscrit en loi de finances initiale pour 2003 s'élève à 1.376,3 millions d'euros. Des écarts significatifs par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale peuvent être estimés compte tenu des réalisations ainsi que des perspectives d'exécution d'ici à la fin de l'année 2003. La DGAC estime ces écarts à -44,8 millions d'euros pour les différentes redevances, et à 8,9 millions d'euros pour les taxes.

b) Les recettes de la section capital

En loi de finances initiale pour 2003, la dotation de cette section est estimée à 286 millions d'euros. Les dépenses devraient être couvertes en 2003. La recette prévue à la fin de l'exercice 2002 correspond d'une part à la mobilisation de l'emprunt à hauteur de 126,2 millions d'euros, et, d'autre part, aux rattachements prévisibles de fonds de concours dans le cadre de participations aux projets aéronautiques européens.

2. Les dépenses ont été limitées

a) Les dépenses de la section exploitation

Le montant des dotations ouvertes par la loi de finances initiale pour 2002 (soit 1.376,3 millions d'euros) a été complété en cours de gestion par des reports de crédits pour un montant supérieur à celui de l'année précédente (34,9 millions d'euros), soit 51,8 millions d'euros. La DGAC indique que « *le montant des dépenses nettes prévisibles devrait atteindre 1.301,7 millions d'euros* ».

b) Les dépenses de la section capital

A l'issue de l'exercice 2002, la DGAC indique que les dépenses de cette section devraient avoisiner le montant de 309,5 millions d'euros soit :

- remboursement du capital des emprunts : 91 millions d'euros ;
- investissements : 218,5 millions d'euros.

3. L'estimation de l'équilibre du BAAC pour l'exercice 2002

Le tableau ci-après indique les prévisions effectuées par la DGAC en matière de recettes et de dépenses pour l'exercice 2002.

L'exécution prévisionnelle du BAAC pour 2003

(en millions d'euros)

RECETTES	LFI	Prévision
Exploitation		
Redevances	1.128,9	1.093,0
Taxes	223,9	215,0
Autres recettes	23,5	23,5
Subvention du budget général	-	-
Total	1.376,3	1.331,5
Capital		
Autofinancement	159,8	159,8
Recettes diverses	-	6,2
Emprunts	126,2	126,2
Total	286	292,2
Total brut des recettes	1.662,3	1.623,7
A déduire (autofinancement)	- 159,8	-159,8
Total net des recettes	1.502,5,0	1.463,9
DEPENSES		
	LFI	Prévision
Exploitation	1.329,9	1.301,7
Capital	286	315,4
Total brut des dépenses	1.662,3	1.617,1
A déduire (autofinancement)	- 159,8	-159,8
Total net des dépenses	1.502,5	1.457,3

Source : DGAC

II. LE PROJET DE BUDGET POUR 2004

A. LE CADRE GÉNÉRAL

Tableau comparatif 2003 – 2004 du budget annexe de l'aviation civile

(en euros)

DEPENSES				RECETTES			
INTITULÉ	Loi de finances 2003	Projet de loi de finances 2004	Evolution	INTITULÉ	Loi de finances 2003	Projet de loi de finances 2004	Evolution
PREMIÈRE SECTION : EXPLOITATION							
Achats et services	112.431.724	127.281.269	13,2 %	Redevance de route	911.460.000	932.850.000	2,3 %
Services extérieurs	14.849.545	-	-100 %	RSTCA	217.430.000	249.100.000	14,5 %
Impôts et taxes	5.515.172	5.615.172	1,8 %	Taxe aviation civile	223.983.801	204.770.570	-8,5 %
Charges de personnel	792.309.234	810.017.056	2,3 %	Autres produits	15.673.753	13.723.251	-12 %
Charges financières	23.000.000	23.000.000	-	Produits financiers	1.067.143	500.000	-53 %
Autres charges de gestion courante	210.607.394	234.531.344	11 %	Reprises sur provisions	6.726.050	16.950.000	152 %
Dotations aux amortissements provisions	176.778.698	191.500.000	8,5 %				
Charges exceptionnelles	40.848.980	25.948.980	- 36,5 %				
				TOTAL Recettes	1.376.340.747	1.417.893.821	3 %
TOTAL Exploitation	1.376.340.747	1.417.893.821	3 %				
DEUXIÈME SECTION : CAPITAL							
Remboursements d'emprunts	91.000.000	91.000.000	-	Autofinancement	159.828.698	176.000.000	10 %
Investissements	195.000.000	180.000.000	-7,6 %	Emprunts	126.171.302	95.000.000	-24,5 %
TOTAL Capital	286.000.000	271.000.000	-5,2 %	Recettes sur cessions			
				TOTAL Recettes	286.000.000	271.000.000	-5,2 %
TOTAL BRUT	1.662.340.451	1.688.893.821	1,6 %	TOTAL BRUT	1.662.340.451	1.688.893.821	1,6 %
à déduire : Autofinancement	-159.828.698	-176.000.000		à déduire : Autofinancement	-159.828.698	-176.000.000	
TOTAL NET	1.502.512.049	1.512.893.821	0,7 %	TOTAL NET	1.502.512.049	1.512.893.821	0,7 %

1. Un contexte mondial relativement instable

Le projet de budget annexe de l'aviation civile pour 2004 s'inscrit dans une conjoncture difficile, compte tenu de la diminution du trafic aérien qui a suivi les attentats du 11 septembre 2001 et s'est poursuivie en 2002 et en 2003. Pour l'année 2004, une reprise modérée du trafic est prévue. Elle a servi de base à l'établissement du projet de budget du BAAC. Votre rapporteur spécial souligne cependant les incertitudes qui pèsent sur cette prévision de reprise du trafic, compte tenu du ralentissement de la reprise économique au niveau européen et surtout, de la grande instabilité de la situation politique internationale. Les résultats communiqués sur l'exécution budgétaire 2003 montrent que l'intervention militaire en Irak ainsi que l'épidémie de pneumopathie en Asie ont eu des effets considérables sur le trafic aérien, différant d'autant une reprise de la croissance.

2. Les objectifs de la DGAC

La DGAC affiche une triple ambition dans la présentation du budget :

- ne pas faire peser sur les compagnies aériennes une charge excessive ;

- poursuivre les investissements, nécessaires notamment pour assurer la sécurité dans les aéroports et les avions ;

- éviter de tomber dans un endettement budgétaire massif, risque relevé par la Cour des comptes. Un facteur favorable : la diminution des charges consécutives aux attentats du 11 septembre

B. LES PRÉVISIONS POUR 2004

1. Les prévisions de recettes

Les prévisions de recettes pour 2004 sont en **progression de 3 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2003 :

- le produit attendu des redevances de navigation aérienne s'établit à 1.181,95 millions d'euros, en hausse de 4,7 % par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2003 (soit 1.128,89 millions d'euros). On rappellera cependant que les taux définitifs des redevances sont fixés en fonction de l'évolution prévisible des unités de services en 2003 et des estimations qui en découlent pour 2004, dans le cadre d'une consultation avec les compagnies aériennes. D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, les tarifs des redevances devraient augmenter de manière modérée pour 2004, sauf en ce qui concerne la RSTCA outre-mer ;

- le produit attendu de la taxe de l'aviation civile affectée au BAAC s'élève à 204,77 millions d'euros, montant qui correspond à 63,44 % du produit total de cette taxe (le solde étant affecté au FIATA), en baisse de 8,6 %. Cette estimation tient compte des diminutions du trafic aérien constatées en 2002 et en 2003, et fait l'hypothèse d'une reprise modérée du trafic. Elle tient également compte des hausses de taux de la taxe et de la baisse de la quotité du BAAC proposés dans le projet de loi de finances aux articles 27 et 28 ;

- l'autofinancement, qui doit couvrir à la fois les remboursements d'emprunts et la totalité des investissements du secteur « régalien » du BAAC, ainsi qu'une partie de ceux du secteur « redevances », s'établit à 176 millions d'euros, soit une hausse de 10,1 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003. Le montant de l'emprunt est quant à lui en forte diminution, à hauteur de 95 millions d'euros (-24,7 %). Ce chiffre doit être comparé à la hausse de l'année 2003, de 15,6 % par rapport à 2002. Le remboursement des emprunts souscrits antérieurement est stable à 91 millions d'euros. Ainsi, l'endettement net du BAAC devrait s'accroître de 4 millions d'euros, contre une hausse de 35,2 millions d'euros au cours de l'exercice 2003. On constate donc une nette volonté de limiter le niveau des emprunts ;

- comme pour l'exercice 2003, aucune subvention du budget général au profit du budget annexe de l'aviation civile n'est inscrite au PLF 2003. De ce fait, l'ensemble du secteur régalien est désormais financé par la seule taxe de l'aviation civile et le financement du budget annexe est assuré intégralement par les usagers du transport aérien (compagnies aériennes et passagers).

Subventions d'exploitation versées au BAAC depuis 1997

(en millions de francs)

année	prévisions	réalisations	Réalisations/prévisions	Réalisation n/n-1
1997	215,2	183	- 15,0 %	
1998	215,0	215	0,0 %	17,5 %
1999	215,0	215	- 0,1 %	0,0 %
2000	210,3	210,5	0,1 %	- 2,1%
2001	121,5	321,8*	n.s	n.s
Cumul 1997-2000	855,7	823,5	- 3,8 %	

Source : Cour des comptes – comptes annuels et service des affaires financières pour 2001

* au cours de l'année 2001, 200 millions de francs ont été versés au titre de l'aide aux compagnies aériennes suite à la fermeture de l'espace aérien américain dans les jours qui ont suivi le 11 septembre.

Il convient de noter que d'autres administrations que la DGAC (ministère de la défense, ministère de l'équipement, établissement public « Météo-France ») supportent des coûts liés à l'activité de la navigation aérienne. Pour le ministère de la défense, il s'agit des coûts imputables à

l'aviation civile sur les aéroports militaires, en particulier pour l'utilisation des installations de contrôle et de guidage par l'aviation civile. Pour le ministère de l'équipement, il s'agit des coûts supportés au titre de l'activité de « service constructeur » de la DGAC, pour ses missions de navigation aérienne. Enfin, s'agissant de l'établissement public Météo France, il s'agit des coûts correspondant aux exonérations de redevance, et aux prestations effectuées par Météo France au profit des aéroports exemptés et des vols exonérés.

La Cour des comptes considère sur ce point qu'il « *serait souhaitable de faire effectivement payer par le BAAC les prestations aujourd'hui réalisées gratuitement, de fait, par des administrations d'Etat au profit des compagnies aériennes (...)* ».

S'agissant des prestations effectuées par Météo France, la Cour des comptes observe que l'Etat « *choisit de faire payer par un établissement dont ce n'est pas la mission, le coût des charges de navigation aérienne qui relèvent du secteur régalié du budget annexe de l'aviation civile. Le fait que ces charges seraient in fine financées sur les ressources fiscales de l'Etat, ainsi que le souligne la DGAC⁷, ne peut justifier l'imputation à un établissement, soumis au principe de spécialité, et dont les ressources propres ne sont pas destinées à financer des missions qui ne lui ont pas été assignées* ». Or, Météo France ne reçoit pas de subvention expressément destinée à couvrir le coût des prestations délivrées au profit des activités aériennes exonérées.

On notera que ces coûts, qui correspondent, ainsi que le reconnaît la DGAC, à une **subvention déguisée du budget général**, représentaient en 2001 un montant légèrement supérieur à 200 millions de francs (30,5 millions d'euros).

2. Les prévisions de dépenses

Les prévisions de dépense du BAAC pour l'exercice 2004 augmentent de 1,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003, à 1 688,89 millions d'euros.

a) Les moyens des services

Après une baisse de 0,8 % en 2003, les moyens des services sont reconduits en 2004 pour 129,4 millions d'euros.

Parmi ces dépenses, on relèvera l'augmentation de 6,8 % des contributions versées par le BAAC au titre des « organismes extérieurs ». La croissance de ces contributions résulte notamment de hausse de la participation financière demandée par Eurocontrol (+ 17,5 millions d'euros),

⁷ Selon la DGAC, ces coûts « sont pris en charge par des ressources fiscales de Météo France ».

des coûts des services rendus par Aéroport de Paris (+2,8 millions d'euros) et Météo France (+2 millions d'euros) mais également des nouvelles dispositions contractuelles liant la DGAC aux autorités suisses, en application d'un protocole triennal pour les années 2002-2004 (+ 1,5 millions d'euros). Le budget d'équipement

b) Le budget d'équipement

Pour 2004, le montant des crédits d'investissement demandés sur le BAAC s'établit à 220 millions d'euros en autorisations de programme (AP), soit une progression de 4,8 % par rapport à 2003, et à 180 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit un montant en baisse de 7,7 %, afin de réduire les sans emploi en fin de gestion. Ces crédits sont destinés aux services et aux opérations présentées ci-dessous :

(1) Direction générale

Les crédits (16 millions d'euros en AP et 15 millions en CP) sont destinés notamment à financer les équipements en informatique et en communications, ainsi que les équipements sociaux et médicaux.

(2) Navigation aérienne

Les montants demandés d'élèvent à 175 millions d'euros en AP (contre 165 millions demandés en 2003) et à 140 millions d'euros en CP. Les autorisations de programme seront affectées aux domaines présentés dans le tableau ci-dessous.

Affectation des autorisations de programme

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004
Génie civil	24,0	33
Informatique	66,0	77
Etudes	10,0	10
En route et grandes approches	48,5	39
Aérodromes métropolitains	9,0	16
Aérodromes d'outre mer	7,5	

Source : DGAC

S'agissant des investissements en génie civile, études et informatique, ces domaines ont bénéficié d'une forte croissance entre 1990 et 2000.

(3) Contrôle technique

Le niveau des investissements du contrôle technique est stable en AP et en diminution en CP. Les montants d'établissent respectivement à 0,7 et 1,2 million d'euros. Ils devront permettre l'ouverture d'un système de gestion des aptitudes médicales du personnel navigant, la poursuite du financement des études liées à la lutte contre les nuisances sonores, le renouvellement du parc automobile et l'exécution des travaux au centre des examens aéronautiques d'Orly.

(4) Formation aéronautique

Les dotations proposées en matière de formation aéronautique s'élèvent à 3,5 millions d'euros en AP. La dotation demandée en en CP est en forte hausse à 5,3 millions d'euros. Elles traduisent l'accroissement de l'activité de formation de pilotage ainsi que la nécessité de remplacer des éléments vieillissants de la flotte. Les autres postes d'investissement sont les équipements en informatique, les véhicules, l'outillage et le matériel pédagogique.

(5) Bases aériennes

Le montant des dotations d'investissement destinées aux bases aériennes s'élève à 24,8 millions d'euros en AP (+ 30,1 %) et 18,5 millions d'euros en CP (-7,5 %). Les investissements prévus concernent :

- les travaux d'infrastructure sur certains aérodromes d'outre-mer, notamment à Mayotte, afin de pouvoir accueillir des avions de type Boeing 777 (2,9 millions d'euros au titre du plan État/Mayotte), Saint-Pierre-et- Miquelon et Cayenne-Rochambeau.
- la poursuite des opérations de remboursement des avances dans le cadre du renouvellement des concessions aéroportuaires (7,5 millions d'euros).

c) Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel représentent plus de la moitié des dépenses du budget annexe de l'aviation civile. Dans le projet de loi de finances pour 2004, ces dépenses représentent 810,02 millions d'euros, soit un montant en hausse de 2,2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003 (contre une hausse de 5,1 % l'année précédente).

Le flux net d'emplois présente un **solde négatif de 8 emplois.**

Cette augmentation est donc inférieure à celle constatée les cinq années précédentes (+ 5,2 %). Elle se décompose de la manière suivante :

Décomposition de l'évolution des dépenses de personnel

Mesures générales	1,39 %
Glissement vieillesse technicité (GVT)	0,85 %
Evolution des effectifs	0,04 %
Mesures catégorielles	0,01 %
Total	2,29 %

Le principal facteur d'augmentation correspond aux mesures générales en faveur des personnels de l'Etat. Ces mesures prennent ainsi en compte le solde des revalorisations du point de la fonction publique intervenue en décembre 2002 qui n'avait pas été provisionné dans la loi de finances pour 2003. Cependant, aucune provision pour une éventuelle revalorisation du point de la fonction publique en 2003 ou 2004 n'a été décidée dans le projet de budget pour 2004.

TROISIÈME PARTIE :

LE BUDGET DE LA CONSTRUCTION AÉRONAUTIQUE

I. L'INDUSTRIE AÉRONAUTIQUE FRANÇAISE TIRE SON EPINGLE DU JEU DANS UN CONTEXTE DÉFAVORABLE

A. LES RÉPERCUSSIONS DE LA CRISE DU TRANSPORT AÉRIEN

Les conséquences de la crise du transport aérien ont été perceptibles dès l'année 2001 pour l'industrie aéronautique mondiale. Ainsi, les commandes d'avion de plus de 100 places ont diminué de 38 % en 2001, avec 704 unités commandées en contre 1.121 en 2000. Elles ont de nouveau fléchi de 22 % en 2002, avec un total de 551 unités. Le secteur des avions de transport régionaux a connu la même évolution, les commandes de Bombardier ayant chuté de 82 % (38 appareils commandés en 2002 contre 209 en 2001), et celles d'Embraer, de 16 % (36 unités contre 43).

En terme de livraisons cependant, la situation est contrastée d'un constructeur à l'autre. Airbus, avec 303 appareils livrés (- 7 %), résiste mieux que son concurrent Boeing à -28 % (381 unités livrées). Bombardier en a livré 220, (+ 7 %), Embraer, 121 (- 21 %). Le déclin du niveau de livraison, joint aux fluctuations monétaires conduisent donc à un exercice difficile pour les constructeurs aéronautiques français.

Chiffre d'affaire de l'industrie aérospatiale

(en milliards d'euros)

	CA 2002	2002/01 (%)	Effectifs directs (en milliers)
Industrie aérospatiale américaine	148,1	- 3,2 %	702 (- 9,3 %)
dont aéronautique civile	43,3	- 15,5 %	401,6 (- 11 %)
Industrie aérospatiale européenne	81,0	10,1 %	435 (1,4%)
dont aéronautique civile*	56,8	nd	nd
Industrie aérospatiale française	24,6	- 2 %	101,5 (- 0,5 %)
dont aéronautique civile	17,9	- 7 %	nd

Sources : AIA, AECMA, GIFAS / *2001

B. LES RÉSULTATS DE L'INDUSTRIE AÉRONAUTIQUE FRANÇAISE EN 2002

Après des années de forte croissance entre 1995 et 2001, l'industrie aéronautique française a connu un repli de son activité en 2002. Le niveau des commandes enregistrées (25,4 milliards d'euros), supérieur au chiffre d'affaire, constitue cependant un signal positif pour l'avenir.

Les résultats des principaux groupes français montrent une contraction du chiffre d'affaire global : - 3 % pour EADS, - 5,6 % pour la SNECMA.

Pour autant, l'industrie française semble en bonne voie, avec une résistance à la crise en générale meilleure que celle de la concurrence. En témoigne le succès d'Airbus qui, dans un contexte général difficile, connaît au premier semestre 2003 une hausse de ses commandes de 84 % (199 unités), grâce à d'importants contrats remportés auprès de compagnies comme Emirates ou Jet Blue. A titre de comparaison, sur la même période, les commandes adressées à Boeing ont reculé de 33 % (111 unités).

C. LES PERSPECTIVES POUR 2003 ET LES ANNÉES À VENIR

L'International Air Transport Association estimait la croissance du trafic passager à 7 % environ pour 2003. Ces perspectives ont été revues à la baisse suite notamment à la guerre en Irak et à l'épidémie de pneumopathie en Asie. L'IAEA table désormais sur une croissance ne devant pas dépasser 3 % à 4 %.

Si les estimations de l'organisation indiquent que le trafic devrait croître de 5 % environ par an, les constructeurs sont plus prudents sur les perspectives de reprise de l'activité. EADS cite 2005, General Electric 2007. Boeing espère ainsi livrer entre 275 et 285 appareils en 2003, entre 275 et 290 en 2004. Airbus montre plus d'optimisme, et affiche 300 unités livrées en 2003 et 2004 comme objectif.

Auditionné le 1^{er} octobre 2003 par votre commission des finances, M. Philippe Camus, Président exécutif de EADS, a rappelé que les perspectives de long terme étaient primordiales dans son secteur, et que la politique financière prudente du groupe lui permettait de traverser la crise actuelle sans relâcher ses efforts d'investissement, notamment dans les grands programmes engagés par la société comme l'A380 ou l'A400M.

II. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX PROGRAMMES AÉRONAUTIQUES CIVILS

Les crédits consacrés à la construction aéronautique civile sont inscrits à la section « Transports et sécurité routière » (Tome III, agrégat 27) du budget général du ministère de l'équipement, transports, logement, tourisme et mer. Ces crédits sont destinés à aider le secteur de la construction aéronautique, en soutenant les programmes de recherche et de développement de nouveaux produits des constructeurs aéronautiques.

A. LA RECHERCHE AÉRONAUTIQUE FRANÇAISE

Selon les données les plus récentes disponibles (pour l'année 2001), l'ensemble des entreprises françaises du secteur aérospatial a consacré 3,47 milliards d'euros à la recherche et développement, soit 13,8 % du chiffre d'affaires de l'ensemble de la profession, effort financé à hauteur de 50,6 % sur les ressources propres des entreprises. La tendance, observée l'année dernière, à une diminution de cet effort de recherche, semble donc se poursuivre pour 2001.

Effort de recherche des entreprises du secteur aéronautique

Année	1990	1995	1999	2000	2001
R&D (en milliards d'euros)	4,97	4,07	3,73	3,62	3,47
R&D/CA (en %)	24 %	23,5 %	15,1 %	14,6 %	13,8

Source : DGAC

Par ailleurs, la part relative de l'industrie aérospatiale dans la dépense intérieure de recherche et développement totale des entreprises est également en recul régulier depuis le début des années 1990, en dépit d'une légère reprise observée à compter de 1998. La recherche aéronautique constitue le 4^{ème} montant le plus important de recherche dans un secteur, après l'industrie automobile (13,4 %), l'industrie pharmaceutique (13,2 %) et les télécommunications (12,5 %).

Evolution de la part de la construction aéronautique et spatiale dans la R&D totale

Année	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Part de la construction aéronautique et spatiale dans la R&D totale	14,7 %	13,3 %	13,2 %	13,7 %	11,2 %	11,6 %	11,8 %

Source : DGAC

Enfin, concernant les brevets, après une baisse relativement constante ces dernières années, le nombre de brevets déposés a de nouveau augmenté en 2002.

Dépôts de brevet des entreprises aérospatiales françaises

	1998	1999	2000	2001	2002
Dépôts de brevets des entreprises aérospatiales françaises	74	70	68	70	84

Source : DGAC

Les sommes dégagées par les entreprises françaises dans la recherche restent importantes. Ainsi, le groupe Snecma est en progression sur ce budget de près de 9 % en 2002 avec 1 125 millions d'euros. EADS, actionnaire à 80 % de Airbus, a consacré 2 096 millions d'euros à la recherche, en hausse de 14 %.

Les grands programmes dans lesquels sont engagés les industriels français, A380 pour Airbus, F7X pour Dassault Aviation, devraient permettre de maintenir un niveau élevé de recherche et développement dans le futur. A titre de comparaison, on notera que les dépenses de recherche de Boeing s'élèvent en 2002 à 1.630 millions de dollars.

De manière plus globale, l'effort de recherche en Europe est significatif dans le secteur, le ratio dépenses de recherche / chiffre d'affaires s'établissant pour les entreprises du secteur à 12,5 % (en 2001) contre 7,2 % aux Etats-Unis (chiffres 2000).

B. L'ENCADREMENT COMMUNAUTAIRE DU RÉGIME D'AIDE FRANÇAIS À LA CONSTRUCTION AÉRONAUTIQUE

Les crédits consacrés aux programmes aéronautiques civils sont inscrits dans le chapitre 53-22 du budget de l'équipement, du transport et du logement.

Le régime d'aide français à la construction aéronautique a été notifié à la Commission européenne en janvier 1996, pour une période de cinq ans. Conformément aux dispositions de l'encadrement communautaire des aides à la recherche-développement, le gouvernement français a informé la Commission européenne de la prolongation de ce régime le 9 novembre 2000. Dans un courrier adressé au ministre des affaires étrangères le 8 août 1996, la Commission européenne précisait les conditions de ce régime d'aide à la construction aéronautique : « *les autorités françaises se sont engagées à ce que l'aide bénéficie aux entreprises s'engageant dans des « activités de développement préconcurrentielles » allant au-delà des activités normales de*

développement de produits conformément à ce qui est défini dans l'annexe I de l'encadrement communautaire des aides à la R&D [recherche et développement] (Journal officiel n° C 45 du 17.2.1996). Les activités de développement préconcurrentielles ne peuvent inclure des projets qui pourraient être utilisées à des fins commerciales ou à des applications industrielles.

Les intensités d'aide atteignent 100% des coûts éligibles pour la recherche fondamentale, 50% des coûts éligibles pour la recherche industrielle et jusqu'à 40% des coûts éligibles sous forme d'avances remboursables pour l'activité de développement préconcurrentielle et l'usage des majorations d'intensité d'aide est en conformité avec l'Encadrement communautaire des aides à la R&D tel que stipulé dans l'article 5.10. Les coûts éligibles sont ceux mentionnés dans l'annexe II de l'encadrement communautaire à la R&D.

Les autorités françaises ont pris l'engagement de respecter l'article 6 de l'encadrement communautaire des aides à la R&D (Journal officiel n° C 45 du 17.2.1996), ce qui implique que l'aide bénéficiera à des entreprises s'engageant dans des activités normales de développement de produits, l'aide n'ayant pas un caractère d'aide au fonctionnement. (...) Le régime d'aide est compatible avec le marché commun étant donné qu'il facilite le développement de certaines activités sans altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun ».

A ce jour donc, le régime de soutien aux entreprises françaises respecte les règles de la concurrence européenne.

C. LES CRÉDITS ACCORDÉS EN 2002, 2003 ET 2004

1. Les crédits consacrés à l'aide à la construction aéronautique en 2002 et 2003.

En 2002, les dotations votées se sont élevées à 266,786 millions d'euros en crédits de paiement et 329,442 millions d'euros en autorisations de programmes.

La régulation budgétaire s'est traduite par d'importants mouvements de crédit. Ainsi, une annulation de 1,067 million d'euros a été décidée en loi de finances rectificative du 30 décembre 2002, alors que celle du 6 août 2002 avait ouvert une dotation supplémentaire de 66,6 millions d'euros.

Les reports de 2001 sur 2002 se sont élevés, en autorisation de programme, à 191,834 millions d'euros, et à 200,74 millions en crédit de paiement. Les montants considérables ainsi constatés s'expliquent pour partie par les gels opérés en 2001 et au report au premier trimestre 2002 de la notification de l'avance remboursable de l'Airbus A380, qui aurait dû avoir lieu à la fin de l'année 2001.

L'ensemble de ces mouvements conduit à un montant de dotation pour 2002 de 499,061 millions d'euros en autorisation de programme, et de 535,682 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui constitue une masse de crédit très supérieure à celle votée par le Parlement en loi de finances pour 2002.

Pour l'année 2003, les dotations votées en loi de finances se sont élevées à 263,69 millions d'euros en autorisations de programme et 300,68 millions d'euros de crédit de paiement. Le décret du 14 mars 2003 a annulé 9,91 millions d'euros d'autorisations de programmes et 16,04 millions d'euros de crédit de paiement. De plus, une réserve d'innovation et de précaution a été abondée à hauteur de 13,12 millions d'euros de crédits de paiement, et 23,11 millions d'euros d'autorisations de programme.

2. Les dotations budgétaires pour 2004

Les crédits demandés au titre du chapitre 53-22 sont consacrés à plusieurs type de dépenses de recherche et développement.

(1) Recherche amont et aéronautique civile (article 13)

Ces crédits sont destinés au soutien des programmes d'études et de recherche réalisés par les industriels dans le domaine de l'aéronautique civile. La dotation demandée pour l'année 2004 s'élève à 58 millions d'euros en AP et 60,7 millions d'euros en CP.

(2) Moteurs (article 36)

La dotation demandée pour l'année 2004 s'élève à 5,5 millions d'euros en AP et 13,2 millions d'euros en CP. On remarque qu'elle est en forte baisse par rapport à l'année précédente, où 25 millions d'euros étaient prévus en AP et 20,5 en CP. La dotation devrait permettre de poursuivre le versement à la Snecma d'une avance remboursable pour le développement de moteurs de nouvelle génération.

(3) Équipements de bord (article 60)

Les crédits de cet article visent à soutenir, par le versement d'avances remboursables, le développement des équipements électroniques, électriques et structuraux des avions de transport existants, et, principalement, de l'Airbus A380 et du Dassault F7X. La dotation prévue pour 2004 s'élève à 32 millions d'euros en AP et 43,5 millions d'euros en CP.

(4) Avions de transport (article 81)

La dotation demandée pour 2004 s'élève à 157,1 millions d'euros en AP et 159,8 millions d'euros en CP. Elle est destinée à couvrir, sous forme d'avance remboursable, l'annuité 2004 concernant le développement de l'aérostructure du futur avion de très grande capacité A380. Les bénéficiaires seront répartis entre les différents partenaires au projet, à savoir Airbus France, Latécoère, Socata et Aircelle.

(5) Autres aéronefs (article 84)

La dotation proposée pour 2004 s'élève à 11,8 millions d'euros en AP et 12,1 millions d'euros en CP. Elle a pour objet le lancement d'une avance remboursable nouvelle pour le développement d'un avion d'affaires de type Falcon F7X et l'aide au développement d'avions légers, de moteurs associés et de planeurs.

(6) Etudes, recherches et matériel pour la sécurité des aéronefs (article 90)

La dotation proposée pour 2004 s'élève à 1,2 million d'euros en AP et 1 million d'euros en CP. Elle est destinée à financer diverses études sur la sécurité ou les questions d'environnement, en particulier dans le domaine de la réglementation.

3. L'évolution du montant des avances remboursables

Le tableau ci-après compare les montants proposés en matière d'avances remboursables pour 2004 avec ceux de l'année 2003 (les montants sont arrondis au million d'euros le plus proche).

Variations dans le montant des avances remboursables

(en millions d'euros)

Année	2003		PLF 2004		Variation	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Avances remboursables, dont :	199	235	206	228	+ 3,5 %	-3 %
A380	114	152	157	159	+ 37%	+ 4,6 %
A340-500 et 600	0	6	0	0	-	- 100 %
Falcon F7X	12	14	11	12	- 8,3 %	-14 %
Moteurs	25	21	5	13	- 80 %	- 38 %
Équipements	48	42	32	43	- 33,3 %	+ 2,4 %

Source : direction des programmes aéronautiques civils

Le montant des autorisations de programme est en hausse de 3,5 %, tandis que celui des crédits de paiement diminue de 3 %. La direction des programmes aéronautiques civils indique cependant que tous les programmes en cours de développement pourront être dotés conformément aux prévisions initiales. Il convient en effet de rappeler que les avances remboursables relatives aux programmes de grande ampleur font l'objet d'une décision prise dans le cadre d'une procédure interministérielle et comportent des échéanciers s'échelonnant sur plusieurs années. Celles qui concernent des programmes de montant inférieur ne font pas l'objet de la même procédure : lorsqu'elles comportent plusieurs tranches, chacune d'entre elle fait l'objet d'une décision spécifique tenant compte de l'état d'avancement du projet ainsi que des sommes disponibles.

4. Les remboursements des avances par les industriels

Les avances accordées par l'État aux industriels doivent lui être remboursées ultérieurement. Le tableau suivant indique le montant des remboursements exigibles pour les années 2000 à 2004 et les compare avec le montant des avances nouvelles accordées au cours des mêmes années :

Année	2000	2001	2002	2003	PLF 2004
Avances remboursables accordées	143	72	357	235	227
Avances exigibles	229	239	181	221	237
Solde pour l'État	+ 86	+ 167	- 50	-14	+ 10

Source : fascicule budgétaire « Equipement, transports, logement et mer, Tome III : Transports et sécurité routière »

Pour les années 2002 et 2003, les prévisions impliquent que les avances remboursables accordées seront supérieures au montant des avances exigibles, qui correspondent à des projets ayant fait l'objet d'avances au cours des 30 dernières années. La situation redevient positive, donc en faveur de l'État, en 2004.

QUATRIÈME PARTIE :

L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU FONDS D'INTERVENTION POUR LES AÉROPORTS ET LE TRANSPORT AÉRIEN (FIATA)

I. LE FONCTIONNEMENT DU FIATA

A. UN FINANCEMENT MAINTENANT ASSURÉ PAR LA TAXE DE L'AVIATION CIVILE

La loi n° 94-1162 du 29 décembre 1994 portant loi de finances pour 1995, puis la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ont instauré un fonds de péréquation des transports aériens (FPTA), dans le but de subventionner des entreprises de transport aérien en vue d'assurer l'équilibre des dessertes aériennes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire. En application de l'article 75 de la loi de finances initiale pour 1999, le FIATA a succédé à ce fonds, en modifiant de manière importante son périmètre et ses modalités de fonctionnement, étendant notamment sa compétence aux dépenses de l'État pour les missions relatives au sauvetage et à la lutte contre les incendies d'aéronefs, à la lutte contre le péril aviaire, à la sûreté et aux contrôles environnementaux. En outre, le fonds contribue, par des subventions versées aux gestionnaires d'aérodromes, aux dépenses ayant le même objet dans le cas où le produit de la taxe d'aéroport ne suffirait pas à couvrir les besoins correspondants.

Le FIATA est financé depuis 1999 par une quote-part déterminée chaque année en loi de finances initiale, de la taxe de l'aviation civile (TAC).

B. LES MISSIONS DU FIATA

Lors de l'examen des crédits de l'aviation civile pour le PLF 2003, votre rapporteur notait, suite à la création de la taxe d'aéroport :

« Suite à l'arrêt du Conseil d'Etat du 20 mai 1998 précité, l'exercice des missions relatives au sauvetage, à la lutte contre les incendies d'aéronefs (SSLIA), à la lutte contre le péril aviaire, à la sûreté et aux contrôles environnementaux est confié aux exploitants des aérodromes, et leur financement est assuré par des ressources fiscales : la taxe d'aéroport et le Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA), qui est alimenté par une fraction de la taxe de l'aviation civile. Lorsque l'application du taux plafond fixé par la loi conduit, pour un aéroport, à des ressources ne

lui permettant pas de faire face au financement des missions citées plus haut, il bénéficie d'une subvention complémentaire du FIATA, allouée après consultation du comité de gestion de la section aéroportuaire de ce fonds.

« Les dépenses du FIATA concernant le secteur aéroportuaire comprennent :

« - les dépenses directes de l'Etat en investissement et en fonctionnement, à l'exception des dépenses de personnel, pour le SSLIA, le péril aviaire et la sûreté (chapitre 5 pour les dépenses de fonctionnement et chapitre 7 pour les dépenses d'investissement) ;

« - les subventions aux gestionnaires d'aéroports pour les missions régaliennes qu'ils assurent (chapitre 6 du FIATA) au titre de la péréquation au bénéfice des petits aéroports.

« Les critères d'attribution des crédits du chapitre 6 du FIATA ont été fixés dans un arrêté du 24 avril 2002. Les aéroports qui ne sont pas éligibles à la taxe d'aéroport ou atteignant le plafond de leur classe peuvent bénéficier de subventions du FIATA pour compléter le financement des missions citées plus haut, le niveau de cette subvention correspondant à la différence entre le coût des missions et les produits issus de la taxe d'aéroport, les subventions des collectivités locales et les reports éventuels des années précédentes. Il convient de noter que les subventions apportées par les collectivités locales pour concourir au financement de ces missions ne viennent pas réduire le concours financier du FIATA mais atténuent le taux de la taxe d'aéroport applicable sur la plate-forme concernée, afin de ne pas décourager l'intervention financière des collectivités locales.

« La création du FIATA avait pour principal objectif de permettre la mise en oeuvre d'une péréquation au profit des aéroports dont le trafic est fragile dans le financement de ces missions.

« Pour chaque aéroport, les taux de la taxe d'aéroport ou les montants de la subvention du FIATA sont établis sur la base de coûts prévisionnels au vu d'une déclaration détaillée demandée au gestionnaire et vérifiée par les services locaux de l'aviation civile. Il s'agit en particulier de vérifier le respect de la définition des coûts éligibles à la taxe d'aéroport et aux subventions du FIATA établie par la DGAC, et validée par le comité de gestion de la section aéroportuaire du FIATA. Seuls les coûts effectivement à la charge du gestionnaire, nets de subventions, dotations ou apports en nature, sont pris en compte ».

II. LES CRÉDITS DU FIATA EN 2004

A. DES CRÉDITS EN FORTE HAUSSE POUR 2004...

Les crédits du FIATA prévus par le projet de loi de finances pour 2004 sont en hausse de 67 %, à 118 millions d'euros contre 70,6 en loi de finance initiale pour 2003. La provenance et l'affectation des fonds depuis 2002 sont données dans le tableau suivant :

Evolution des dépenses et des recettes du FIATA

(en millions d'euros)

	2002 (exécution)	2003 (LFI)	2004 (PLF)
Dépenses			
Subventions aux entreprises de transport aérien	13	16	28
Dépenses de l'Etat (notamment péril aviaire et sûreté)	33	21	15
Subventions aux gestionnaires d'aéroport	31	34	45
Dotations versées aux CL d'outre-mer au titre de la continuité territoriale			30
TOTAL	76,9	70,6	118
Recettes			
Taxe de péréquation des transports aériens		0,1	
Taxe de l'aviation civile	90	71	118
Recettes diverses ou accidentelles	0,2		
TOTAL	90	70,6	118

On remarque donc une forte hausse des dépenses et, corrélativement, des recettes.

Du côté des ressources du FIATA, la totalité de son financement est dorénavant assurée par une fraction de la taxe de l'aviation civile. Le projet de loi de finances prévoit, aux articles 27 et 28, respectivement :

- une majoration de la taxe d'aviation civile, en moyenne de 13,07 %, qui se traduit par une recette supplémentaire de 33,87 millions d'euros ;

- une modification des quotités de répartition de la taxe entre le BAAC et le FIATA. La loi de finances pour 2003 avait fixé les parts à 23,96 % pour le FIATA et 76,04 % pour le BAAC. Il est proposé d'augmenter de manière significative la part du FIATA, qui passerait à 36,65 % contre 63,44 % pour le BAAC.

Au total, les ressources affectées au FIATA connaissent une forte progression, suite au double effet de la hausse de la taxe et de sa montée en puissance dans sa quote-part.

B. ...DUE À UNE RÉAFFECTATION DU PRODUIT DE LA TAXE DE L'AVIATION CIVILE

On peut à ce titre remarquer que la part prévue pour le BAAC, malgré la hausse du taux, connaît une forte baisse, à - 8,5 %. Il y a donc une réaffectation très forte des fonds en faveur du FIATA, qui traduit en fait le coût croissant de ses missions « historiques » et la création d'une nouvelle dotation.

Ainsi, au niveau des dépenses, les subventions aux entreprises de transport aérien sont en hausse de 75 %, passant de 16 à 28 millions d'euros. De fait, il a été décidé de soutenir de nouvelles dessertes aériennes.

Les dépenses au titre de « *subventions aux gestionnaires d'aéroport relative au service de sauvetage, lutte contre l'incendie d'aéronef, au péril aviaire et en matière de sûreté* » (chapitre 06) sont en hausse de 5 millions d'euros, de 55 à 60 millions. Il faut noter qu'une partie compense les pertes de recette de certains aéroports de « classe 3 » dont le législateur a souhaité plafonner la taxe dans un objectif d'aménagement du territoire. Cette subvention sert également à financer en totalité le montant de la taxe d'aéroport dans l'outre-mer, les gestionnaires de ces aéroports étant exonérés. Cette partie est estimée à environ un tiers, soit 15 millions d'euros en 2004.

III. UNE NOUVELLE MISSION POUR LE FIATA

A. LA CONTINUITÉ TERRITORIALE OUTRE-MER

Une nouvelle mission est créée au sein du FIATA, par l'article 53 du projet de loi de finances. Cette mission est issue de l'article 60 de la loi de programme pour l'outre-mer⁸, qui a institué une dotation de continuité territoriale en faveur des collectivités d'outre-mer. Dans son rapport⁹ consacré à cette loi, le rapporteur au nom de la commission des finances du Sénat, notre collègue Roland du Luart, notait à propos de cette dotation :

« L'étude d'impact associée au présent projet de loi évalue à 30 millions d'euros le montant de la dotation de continuité territoriale pour sa première année d'existence. Pour les années suivantes, elle serait, comme celui de la dotation de continuité territoriale versée à la collectivité territoriale de Corse, indexé sur la dotation globale de fonctionnement. Le gouvernement n'a pas encore déterminé l'imputation budgétaire des crédits correspondants.

« Le présent article est « muet » s'agissant des critères de répartition entre les collectivités bénéficiaires. L'article 34 de la Constitution dispose que la loi détermine les principes fondamentaux « de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ». En conséquence, les modalités de répartition des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, y compris lorsqu'il y a lieu les pondérations affectées à chaque critère de répartition, sont généralement prévues par la loi. »

Le présent budget répond donc en partie aux interrogations formulées par le rapporteur. La provenance des crédits est désormais explicitée.

B. UN MODE DE FINANCEMENT CONTESTABLE

Pour autant, ce mode de financement ne va pas sans soulever un certain nombre d'interrogations.

a) Une construction budgétairement complexe

On peut remarquer que, par construction, le BAAC et le FIATA sont structurellement liés, via la répartition de la taxe de l'aviation civile. Or si les ressources que tire le BAAC de cette taxe sont en baisse non négligeable avec 19 millions d'euros en moins par rapport à 2002, et ce malgré la hausse du

⁸ Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003.

⁹ Rapport n° 296, (2002-2003).

taux de la taxe, le budget global augmente de 0,7 %, suite notamment à une hausse modérée de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne, et un doublement de cette redevance pour l'outre-mer (les taux exacts seront déterminés par décret au mois de décembre). En conséquence, une partie au moins de la perte de recette fiscale du budget annexe est compensée par la hausse d'une redevance, au bénéfice d'un compte spécial du Trésor.

Le mécanisme choisi semble donc être le suivant :

- la taxe de l'aviation civile augmente de 13,07 % (article 27), permettant des recettes supplémentaires de l'ordre de 33 millions d'euros ;
- la quotité consacrée au FIATA passe de 23,96 % à 36,56 % (article 28).

Ces deux mouvements se traduisent par une hausse des recettes du FIATA, de 70 à 118 millions d'euros, qui permet de financer notamment les 30 millions d'euros de la continuité territoriale (article 53 du projet de loi de finances), et une baisse des recettes que le BAAC tire de la taxe de l'aviation civile de 19 millions d'euros en 2004.

Pour compenser cette perte de recettes au niveau du BAAC, les tarifs de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne pour l'outre-mer sont multipliés par deux, permettant ainsi au BAAC de dégager 15 millions d'euros supplémentaires qui viennent compenser la perte de ressources dû à la baisse de quotité de la TAC.

b) Une construction juridiquement incertaine

L'article 21 de la loi organique du 1^{er} août 2001 dispose que « *les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ». Or le système choisi revient à faire financer par une taxe générale, qui pèse sur l'ensemble des transporteurs, et donc sur le prix de tous les billets d'avion quelque soit la destination, le financement d'une politique de subvention en direction de certains territoires. Dès lors, comme le relève le rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale, notre collègue député Charles de Courson, « *Même s'il était adopté en 2004, le système ne pourrait subsister en 2005* ».

L'article 60 de la loi de programme pour l'outre-mer dispose que la dotation de continuité territoriale doit évoluer comme celui de la DGF. Or il n'y a pas de lien entre les ressources tirées de la taxe de l'aviation civile, qui finance le FIATA, avec les critères d'évolution de la DGF.

c) Une construction économiquement contestable

La hausse du taux de la taxe de l'aviation civile sera répercutée sur l'ensemble des prix des billets d'avion, avec des hausses de 51 centimes d'euro pour le trafic intracommunautaire et de 87 centimes d'euros pour le trafic extra communautaire. Deux éléments doivent être soulevés :

- cette hausse des tarifs frappe un secteur qui traverse à l'heure actuelle une conjoncture difficile, suite aux événements du 11 septembre 2001, à la guerre en Irak et à l'épidémie de pneumopathie en Asie ;

- les effets recherchés par le gouvernement sont, selon la loi de programme pour l'outre-mer, de faciliter la continuité territoriale, donc de rendre plus attractif le prix des transports aériens. Or les services de la DGAC ont été tenus, afin de compenser la chute des ressources de la TAC, de doubler les taux de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne pour l'outre-mer. Le surcroît de recettes est estimé à 15 millions d'euros, qui seront donc supportés par les voyageurs en direction de l'outre-mer. Cette hausse spécifique à l'outre-mer est renforcée par la hausse générale de la taxe de l'aviation civile. En conséquence, les bénéfices de la continuité territoriale sont presque annulés.

Le gouvernement a semblé être sensible aux arguments avancés aussi bien par l'Assemblée nationale que par le Sénat.

Dans ce cadre, après avoir été repoussés à l'Assemblée nationale, deux amendements aux articles 27 et 28 du projet de loi de finances pour 2004, présentés par le gouvernement, ont été adoptés par le Sénat lors de son examen de la première partie de la loi de finances.

Ces amendements proposent de modifier le mode de financement de cette dotation par un relèvement de la taxe de l'aviation civile, qui s'établirait à 14,22 %, et une légère baisse de la part du FIATA dans la répartition du produit.

La partie « solidarité nationale » s'exerce donc à hauteur de 60 %.

Le ministre délégué au budget a tenu dans le cours des débats à rappeler que « *Les redevances ont rapporté 900 millions d'euros en 2003, contre moins de 300 pour la taxe d'aviation civile. Les tarifs français sont inférieurs à ceux de nos concurrents européens – de 30 % par rapport aux prix allemands, de 26 % par rapport aux britanniques. L'ensemble du dispositif paraît donc équilibré et adapté à une phase de reprise du secteur aérien.* »

Votre rapporteur spécial se félicite de voir que, à ce stade la discussion budgétaire, une partie de ses remarques et de celles de ses collègues a été entendu par le gouvernement.

Cependant, il faut, comme l'a montré le rapporteur général de la commission des finances, notre collègue Philippe Marini, souligner le risque de fragiliser un secteur particulièrement fragile, notamment pour les compagnies de taille modeste.

Il conviendra, en l'occurrence, de suivre avec attention la politique du gouvernement en ce domaine, sur ce point précis de la continuité territoriale, mais également sur la question des nuisances sonores, sujet qui fait l'objet d'un article 16 dans le projet de loi de finances rectificative pour 2003.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 15 octobre 2003, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'examen du budget annexe de l'aviation civile et des crédits de l'équipement, des transports et du logement : III.- Transport et sécurité routière : Aviation et aéronautique civiles, sur le rapport de **M. Yvon Collin, rapporteur spécial**.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial, a souligné que les conséquences des attentats du 11 septembre 2001 étaient encore sensibles dans le secteur du transport aérien, avec un trafic passager en baisse de 3 % au premier semestre 2003. Il a relevé que cette situation critique était due à un ensemble de raisons d'ordres économique et géopolitique, comme la guerre en Irak ou l'épidémie de pneumopathie en Asie.

S'agissant du marché français, **M. Yvon Collin, rapporteur spécial**, a observé que l'année 2003 avait été marquée par deux événements d'importance majeure : d'une part, la faillite de la société Air Lib qui a entraîné une crise sociale d'une grande portée ; d'autre part, les bons résultats de la compagnie Air France qui lui permettent aujourd'hui d'envisager des fusions à l'échelle européenne.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial, a rappelé que le budget de l'aviation civile était lui-même très dépendant de l'évolution du trafic en raison de son mode de financement par redevances et taxes. Il a noté que le projet de budget pour 2004, dans un contexte difficile, se caractérisait par une grande prudence, en faisant l'hypothèse d'une reprise modérée du trafic en 2004.

Il a ensuite attiré l'attention de la commission des finances sur deux points :

- d'une part, il a estimé que l'état d'avancement de la mise en place de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) par les services de l'aviation civile était satisfaisant et a présenté la structure qui pourrait être retenue : un budget annexe, au sens de l'article 18 de la LOLF, un compte d'affectation spéciale, au sens de l'article 20 de la LOLF, qui retracerait les interventions de l'actuel fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA), et un programme « aviation civile » inscrit dans une mission « déplacements et transports » du ministère de l'équipement pour les actions régaliennes de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) ;

- d'autre part, il a abordé la question de la structure du FIATA pour 2004. Il a indiqué que, afin de financer la dotation de continuité territoriale inscrite à l'article 60 de la loi de programme pour l'outre-mer, le gouvernement avait majoré le taux de la taxe de l'aviation civile ainsi que la quote-part du FIATA, ce qui entraînait une hausse de plus de 66 % de ses crédits. Il a estimé que ce mode de financement était complexe et revenait à faire financer par une taxe générale une politique de subvention en direction de certains territoires. De plus, il a montré que ce schéma posait des problèmes économiques, la DGAC ayant été obligée d'augmenter le tarif de certaines redevances dont la redevance pour services terminaux en outre-mer, qui verrait son montant doubler.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial, a cependant noté les efforts effectués par la DGAC afin de contenir son endettement et ses coûts de fonctionnement, ce qui entraînait une progression modérée des crédits.

Un large débat s'est instauré.

M. Maurice Blin est revenu sur le succès de l'A380 et s'est interrogé sur la baisse sensible des crédits consacrés aux avances remboursables pour les moteurs.

M. Jacques Oudin a évoqué le succès des compagnies aériennes « low cost » et les éventuelles menaces qu'elles pouvaient faire peser sur les compagnies généralistes.

M. René Trégouët a relevé que l'effort de recherche des entreprises du secteur aéronautique était en baisse depuis le début des années 90.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur le montant des charges « exceptionnelles » inscrites au crédit du budget annexe de l'aviation civile, ainsi que sur les conséquences du passage aux 35 heures dans les services.

En réponse à M. Maurice Blin, **M. Yvon Collin, rapporteur spécial**, a rappelé que l'A380 constituait d'ores et déjà un succès en termes aussi bien économique que technologique et qu'il permettait à l'Europe de se doter d'un avion de « haut de gamme » par rapport à la concurrence américaine. Il a rappelé que le secteur des moteurs connaissait actuellement une fin de cycle avec l'achèvement de programmes importants, évoquant, à ce propos, la collaboration réussie entre la SNECMA et General Electrics. Il a observé que les moteurs représentaient 30 % du montant de l'appareil, avec une durée de vie de 30 ans et, compte tenu des frais d'entretien et du coût lié au remplacement des pièces détachées, qu'ils étaient en quelque sorte vendus, en moyenne, trois fois au cours de leur existence.

En réponse à M. Jacques Oudin, **M. Yvon Collin, rapporteur spécial**, a fait état d'un récent entretien avec M. Jean-Cyril Spinetta, président-directeur général de la société Air France, qui l'avait conforté dans l'idée que, compte tenu des coûts induits par l'existence de certains services, les compagnies « low cost » et les compagnies généralistes avaient des métiers bien distincts, et que, en conséquence, ces deux types de compagnies pouvaient coexister.

En réponse à M. Jean Arthuis, président, il a rappelé les observations qu'il avait déjà formulées l'an passé, quant aux conditions de travail, relativement avantageuses, dans certains services du transport aérien. Il a précisé que les « charges exceptionnelles » correspondaient à un mécanisme correcteur qui permettait à la DGAC de respecter, avec un décalage de deux ans, l'égalité entre les produits et les coûts pour les redevances.

A l'issue de cette présentation, **M. Yvon Collin, rapporteur spécial**, s'est déclaré favorable à l'adoption du budget annexe de l'aviation civile et des crédits de l'aviation et de l'aéronautique civiles.

La commission a alors décidé de réserver sa position sur le budget annexe de l'aviation civile jusqu'à l'audition du ministre de l'équipement, des transports, du tourisme et de la mer, le mardi 18 novembre 2003, ainsi que celle sur les crédits de l'aviation et de l'aéronautique civiles.

A l'issue de cette audition, **la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'ensemble des crédits du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer pour 2004.**

Lors de sa séance du jeudi 20 novembre 2003, après avoir pris connaissance des modifications apportées par l'Assemblée nationale, **elle a confirmé l'adoption de l'ensemble des crédits du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer tels qu'amendés à l'Assemblée nationale.**

**AUDITION DE M. GILLES DE ROBIEN, MINISTRE DE
L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT ET
DE M. DOMINIQUE BUSSEREAU, SECRÉTAIRE D'ETAT AUX
TRANSPORTS ET A LA MER**

Le mardi 18 novembre 2003, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'audition de **M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer**, sur les crédits de son ministère, et de **M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat aux transports et à la mer**.

M. Jean Arthuis, président, a tout d'abord rappelé que cette audition s'inscrivait dans un cycle nouveau, suivant une méthode décidée par le bureau de la commission, tendant à rompre avec les habitudes antérieures, pour plus porter sous forme de questions ciblées sur les stratégies ministérielles de réforme, dans la perspective, notamment, de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), que sur les prévisions souvent éloignées de la réalité d'évolution des crédits inscrits dans les lois de finances initiales. Dans ce cadre, il a indiqué que la présente audition devait permettre d'évoquer de façon « interactive » les problèmes concrets auxquels était confronté le ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, a indiqué qu'une dynamique de réforme animait le ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, qui venait d'organiser un séminaire regroupant les 450 cadres supérieurs du ministère afin de jeter les bases d'une réforme profonde.

Il a rappelé notamment les quatre grandes lignes qui guidaient la réforme du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer :

- la perspective de restructuration de l'administration centrale, à travers la mise en oeuvre de la LOLF, avec une réduction significative du nombre de directions, de 16 à 8, en les regroupant sous forme de directions générales ;

- le principe de renforcement et de repositionnement de l'échelon régional est acquis, un grand pôle régional des transports, du logement et de l'aménagement du territoire devrait être créé ;

- les directions départementales de l'équipement (DDE) devaient être reconfigurées pour faire face aux attentes nouvelles de la société et le nombre de subdivisions de l'équipement réduit ;

- une organisation spécifique pour la gestion et l'exploitation par itinéraire du réseau routier national structurel devait également voir le jour.

Il a indiqué que ces quatre éléments constituaient des réformes structurelles profondes du ministère. Elles seraient conduites en parallèle avec la mise en œuvre de la décentralisation, pour laquelle, d'ici trois ans, 30.000 agents devraient être transférés aux collectivités territoriales.

M. Jean Arthuis, président, a demandé au ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer de s'engager publiquement, sur un point précis, lors de cette audition, comme l'avaient fait les ministres déjà auditionnés par la commission des finances dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004.

Après que **M. Dominique Bussereau, secrétaire d'état aux transports et à la mer**, se fut associé aux propos tenus par le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, un débat s'est alors instauré.

M. Philippe Marini, rapporteur général, s'est réjoui des économies réalisées sur le budget de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, estimant qu'elles prouvaient qu'on pouvait allier une véritable ambition politique tout en rationalisant les structures de l'Etat. Il a souhaité savoir comment le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, entendait transformer 16 directions d'administration centrale en 8 directions seulement. En ce qui concernait le renforcement de l'échelon régional et la création d'un pôle équipement et aménagement dans chaque région, il a souhaité connaître les grandes lignes de la réforme de l'implantation territoriale du ministère. Enfin, évoquant les choix d'organisation du ministère, il s'est demandé quels étaient les services ou les prestations qui seraient mieux accomplis par des prestataires privés ou semi-publics, sous une forme partenariale par exemple.

M. Gilles de Robien a indiqué que, s'il était prématuré d'annoncer les regroupements de service d'administration centrale, il était néanmoins possible de les esquisser. A titre d'exemple, il pouvait être envisagé une direction générale des transports terrestres et maritimes par rapprochement de la direction des transports terrestres de celle des transports maritimes, des ports et du littoral et celle, pour partie, des affaires maritimes et des gens de mer. De même, il a indiqué qu'on pouvait penser à un rapprochement des directions transversales de support, comme la direction du personnel, des services et de la modernisation, la direction des affaires financières et de l'administration générale, la direction des affaires économiques et

internationales et la direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques.

Il a indiqué que, parallèlement à la réforme de l'administration centrale, il était envisagé, d'une part, de renforcer le niveau régional en constituant un pôle « transports, logement et aménagement » regroupant tous les services du ministère présents à l'échelon régional et que le directeur de l'équipement serait l'animateur de ce regroupement, et, d'autre part, de repositionner le niveau départemental, grâce à une meilleure articulation interministérielle avec peut-être des rapprochements avec les directions départementales de l'agriculture. Il a indiqué que ces chantiers, qui comprendraient par ailleurs un volet concernant les prestataires privés, devaient démarrer à la fin de l'année 2003 pour déboucher dès la fin du premier semestre 2004 sur des principes d'organisation. Enfin, comme activités susceptibles d'être effectuées par des prestataires privés, il a cité, de façon non exhaustive, le conseil technique de proximité, les missions de maîtrise d'œuvre en matière d'ingénierie publique pour compte de tiers, ou encore l'instruction des actes d'urbanisme.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité savoir si un programme unique dédié aux régimes sociaux et de retraite était pertinent, à l'échelle du seul ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

M. Gilles de Robien a répondu que la mission « régimes sociaux et de retraite », elle-même divisée en deux parties, l'une consacrée au secteur des transports ferroviaires et terrestres, la seconde consacrée au régime spécial des marins, aurait l'avantage de permettre la « sanctuarisation » des régimes spéciaux du secteur des transports.

M. Paul Girod, rapporteur spécial des crédits des services communs, de l'urbanisme et du logement, a interrogé le ministre sur les effectifs du ministère, remarquant que les gains de productivité réalisés s'étaient élevés à 2 % chaque année pendant une vingtaine d'années. Il a voulu savoir, en particulier, si la réduction progressive des effectifs devait être ralentie.

M. Gilles de Robien a indiqué que les effectifs du ministère avaient connu de fortes diminutions à partir du milieu des années quatre-vingt, et que cette diminution avait atteint un rythme de l'ordre de 1 % par an dans les années quatre-vingt dix. Il a indiqué qu'ensuite, ces effectifs avaient connu une stabilisation globale entre 1999 et 2002, après deux budgets de réduction en 1999 et en 2000, et deux budgets de création d'emplois, en 2001 et 2002, et qu'ils avaient diminué à nouveau en 2003, tandis que le projet de loi de finances pour 2004 prévoyait la suppression nette de 1.008 emplois sur les sections « services communs » et « mer », de 8 emplois sur la section « aviation civile », et d'emploi sur la section tourisme, soit 1.017 suppressions

nettes d'emplois au total. Par ailleurs, il a précisé que les redéploiements actuels de postes qui étaient opérés annuellement en interne, pour répondre aux besoins nouveaux, avoisinaient le millier d'emplois. Enfin, il a déclaré que la réduction du temps de travail avait été absorbée en 2002 dans un contexte de maintien des effectifs, mais avait induit une fragilisation de l'organisation en cas de nécessité d'intervention massive des personnels pour faire face, notamment, à des événements climatiques exceptionnels. Il a déclaré que la nouvelle étape de décentralisation, avec ses conséquences en termes d'évolution de l'organisation des services, permettait d'envisager, à l'avenir, un fonctionnement plus efficace du service public, mais que les gains de productivité que l'on pouvait logiquement attendre de ces phases nouvelles devaient être utilisés, certes pour les réductions d'effectifs, mais aussi pour accroître la qualité du service rendu aux usagers et pour développer des activités nouvelles face aux attentes de la société et pour, sous forme de mesures nouvelles indemnitaires ou statutaires, valoriser les efforts consentis par les personnels.

Puis **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a interrogé le ministre sur l'avenir des 4.000 ouvriers des parcs et ateliers travaillant sur les routes départementales et les routes nationales.

M. Gilles de Robien lui a répondu que la première particularité des ouvriers des parcs et ateliers (OPA) était qu'ils n'avaient pas le statut de fonctionnaires mais celui d'ouvriers de l'Etat, et qu'il n'existait pas de corps homologue dans la fonction publique territoriale. Par conséquent, la décentralisation était difficile à appliquer en ce cas d'espèce, et le gouvernement avait proposé au Parlement de se donner un délai maximal de réflexion de trois ans, à l'issue duquel un rapport serait réalisé et présenté au Parlement sur le sujet. En attendant, il a précisé qu'il n'était pas nécessaire de supprimer le compte de commerce qui permet d'assurer la rémunération de ces personnels.

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial des crédits des transports, a rappelé que la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) imposait, à côté des missions et des programmes, des indicateurs de performance et de résultats, et qu'il n'en était pratiquement pas question dans la stratégie ministérielle de réforme. Il a souhaité savoir comment le ministère allait mettre en œuvre les indicateurs de performance et de résultats. Il a également voulu savoir comment le ministère entendait bâtir un système contractuel incluant des indicateurs de performances et de résultats, et englobant l'ensemble des activités des transports.

En réponse, **M. Gilles de Robien** a indiqué que dans la stratégie ministérielle de réforme, l'action envisagée visant à développer la responsabilisation et la contractualisation, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique précitée, était fondamentale. Il a indiqué qu'elle passait nécessairement par une rénovation du dialogue de gestion et par la définition

d'indicateurs de performance et de résultats, tant au niveau national que déconcentré. Il a déclaré que des indicateurs de performance et de résultats seraient proposés dès la fin du premier semestre 2004. Il a précisé que des outils de mesure du temps passé par les agents dans le cadre de leurs prestations existaient déjà depuis plusieurs années au sein du ministère, notamment sous forme de tableaux de bord de résultats, de plans « orientations mesures » et d'orientations stratégiques en région.

Puis **M. Yvon Collin, rapporteur spécial des crédits de l'aviation et de l'aéronautique civiles**, a indiqué que les articles 26 et 27 du projet de loi de finances proposaient une hausse du taux de la taxe d'aviation civile et une modification de la répartition entre le budget annexe et le compte d'affectation spéciale, le Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA). Il a indiqué que M. Philippe Marini, rapporteur général, avait émis quelques réserves qu'il partageait, sur le principe de faire financer la dotation de continuité territoriale pour l'outre-mer par une augmentation de cette taxe, qui frappait un secteur déjà en difficulté. Par ailleurs, il a rappelé qu'un député, M. Charles de Courson, avait émis des réserves sur la conformité de ce mode de financement à l'article 21 de la LOLF, considérant que le système choisi revenait à faire financer par une taxe générale le financement d'une politique de subvention en direction de certains territoires. Il a rappelé que l'article 21 de la LOLF disposait que « les comptes d'affectation spéciale retraçaient, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui étaient, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées ».

M. Dominique Bussereau a déclaré que le premier point évoqué par M. Yvon Collin avait fait l'objet de nombreux débats à l'Assemblée nationale. Il a indiqué que l'aide à la continuité territoriale devait être abondée par les collectivités ultra-marines, et que la question du budget à prélever, soit celui des DOM-TOM, soit celui de l'intérieur, n'était pas encore tranchée. Il a indiqué qu'il était dans la vocation du FIATA de favoriser l'aménagement du territoire, et que le Conseil d'Etat n'avait émis aucune objection au dispositif. Il a noté qu'une réflexion était en cours en vue d'élargir les missions du FIATA.

A la question de **M. Claude Belot**, qui souhaitait savoir comment serait financé cet éventuel élargissement des missions du FIATA, **M. Dominique Bussereau** a répondu que plusieurs pistes pouvaient être explorées et a cité notamment la proposition de M. Bernard Joly, sénateur, de créer une taxe sur les billets de trains à grande vitesse (TGV).

M. Marc Massion, rapporteur spécial des crédits de la mer, a ensuite souhaité savoir si l'opération « Port 2000 » serait relayée par une opération de la même envergure dans un autre port. Puis il a demandé au

ministre s'il était possible d'établir un calendrier de réalisation des « autoroutes de la mer ».

M. Dominique Bussereau a indiqué que l'opération « Port 2000 » avait constitué un investissement considérable et, qu'actuellement, le gouvernement travaillait sur la future réforme des ports autonomes. A cette occasion, et lors du prochain comité interministériel d'aménagement du territoire, des orientations plus précises seraient données. En ce qui concernait les autoroutes de la mer, il a indiqué que le concept avait été accepté par le Conseil d'Etat, qui les avait qualifiées d'« infrastructures », et que leur réalisation serait proposée lors du prochain comité interministériel d'aménagement du territoire. Il a indiqué qu'elles seraient mises en œuvre dans le courant de l'année 2004 et que le Portugal avait d'ores et déjà manifesté son intérêt pour une ligne atlantique.

Mme Marie-Claude Beaudeau, rapporteur spécial des crédits du tourisme, a interrogé les ministres sur l'avenir des délégations régionales au tourisme, les projets de restructuration du secrétariat d'Etat au tourisme, et les difficultés du parc de loisirs Disneyland.

M. Gilles de Robien lui a précisé que les délégués régionaux au tourisme ne seraient pas transférés aux régions, puisque leurs attributions demeuraient dans le champ des compétences de l'Etat. En revanche, le ministre a expliqué que, pour tenir compte des dispositions du projet de loi relatif aux responsabilités locales, ces délégués seraient transformés, sans doute au 1^{er} janvier 2005, en correspondants territoriaux du tourisme vraisemblablement placés auprès des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR). Il a ajouté que les crédits de fonctionnement attribués aux délégués régionaux au tourisme seraient rétablis en gestion.

S'agissant des projets de restructuration du Secrétariat d'Etat au tourisme, le ministre a répondu que les services de l'Etat chargés de l'expertise et du conseil en matière d'adaptation de l'offre touristique étaient actuellement éparpillés entre un bureau « études et stratégie » à la direction du tourisme, un service d'étude et d'aménagement de la montagne (SEATM), un observatoire national du tourisme (ONT) et une agence française d'ingénierie touristique (AFIT). Il a rappelé que le comité interministériel du tourisme du 9 septembre 2003 avait décidé de fusionner ces structures, sans remettre en cause la localisation géographique du SEATM. Enfin, s'agissant des difficultés du parc de loisirs Disneyland, il a déclaré que ce parc disposait de plusieurs mois pour retrouver un équilibre financier et que l'Etat serait, en tout état de cause, très attentif, en raison de l'importance de ce sujet en termes d'emplois.

M. Hubert Haenel a rappelé que mercredi 19 novembre 2003 le conseil d'administration de la SNCF devait examiner un plan de redressement du fret, qu'il a qualifié de « plan de la dernière chance ». Il a souhaité la signature rapide du contrat annoncé par le ministre entre la SNCF et l'Etat, afin de donner une visibilité aux usagers, aux élus et aux entreprises. Il s'est interrogé sur les conditions dans lesquelles pourrait être réalisée une

augmentation du capital de la SNCF à hauteur de 1,1 à 1,2 milliard d'euros. Il a regretté que l'hypothèse de la filialisation de certaines activités de la SNCF ne soit pas, à ce stade, retenue. Enfin, il a interrogé le ministre sur le récent rapport du Conseil économique et social concernant les services régionaux de voyageurs, sur la réalisation d'un audit d'ensemble du réseau ferroviaire et enfin sur les engagements de l'Etat en matière d'exécution des contrats de plan Etat-régions, concernant leur volet ferroviaire.

M. Dominique Bussereau a répondu que l'idée de filialisation du fret était une piste intéressante mais qu'elle ne pouvait pour le moment être mise en œuvre. S'agissant de l'aide apportée par l'Etat à la SNCF, il a expliqué qu'elle devrait respecter les critères fixés par la Commission européenne et que son montant n'était pas encore définitivement arrêté. Il a salué la qualité du rapport réalisé par M. Jacques Chauvineau, au nom du Conseil économique et social. Il s'est déclaré favorable à un audit du réseau ferroviaire, notamment pour informer les collectivités territoriales de l'état du réseau. S'agissant des contrats de plan Etat-régions pour leur volet ferroviaire, il a expliqué que leur taux d'exécution était au minimum équivalent à celui des contrats routiers, tout en soulignant des difficultés particulières en Ile-de-France, s'agissant des liaisons tangencielles.

M. Eric Doligé a rappelé que le projet de loi relatif aux responsabilités locales prévoyait le transfert de nombreux personnels aux départements et il a estimé qu'il serait nécessaire de préparer ce transfert particulièrement lourd avant même le vote définitif de la loi.

M. Gilles de Robien a indiqué qu'il souhaitait effectivement préparer le transfert d'environ 30.000 agents du ministère, mais qu'il convenait d'attendre au moins la fin de l'examen en première lecture du projet de loi dans chaque assemblée.

M. René Trégouët a interrogé les ministres sur les expérimentations en matière de transports terrestres, en citant les initiatives prises par l'agglomération lyonnaise pour le développement de moyens de déplacements automatiques, qui ne parvenaient pourtant pas à obtenir une aide concrète du ministère. Il a rappelé que le développement de la recherche prenait quinze ans au minimum et qu'il ne fallait plus attendre, sauf à constater, à plus ou moins brève échéance, une congestion totale du trafic dans les grandes agglomérations. Il a souhaité que soit créée une direction de la prospective, dans le cadre de la réorganisation du ministère.

En réponse, **M. Gilles de Robien** a précisé que les réflexions engagées en matière de réforme de l'administration centrale prévoyaient précisément une direction de la prospective en charge de ces questions et que le ministère disposait également de nombreux chercheurs notamment au sein de l'Institut national pour la recherche sur les transports et la sécurité (INRETS) et au Laboratoire central des Ponts et chaussées (LCPC).

M. Dominique Bussereau a rappelé l'existence du Programme de recherche pour le développement et l'innovation dans les transports (PREDIT) dont il avait assuré la présidence jusqu'à son entrée au sein du gouvernement et qui menait des recherches importantes en matière de développement des transports intelligents.

M. Philippe Adnot a souhaité que le ministère engage une expérimentation afin que les ouvriers des parcs et ateliers puissent être transférés aux départements. Il a expliqué que les dispositions du projet de loi précité relatif aux responsabilités locales contenaient des contradictions sur ce point, certains départements pouvant, par exemple, supporter de nouvelles charges sans aide de l'Etat et d'autres recevoir une aide de l'Etat sans charges nouvelles.

M. Gilles de Robien a jugé cette idée d'expérimentation pour les parcs intéressante et a déclaré qu'il allait examiner sa réalisation.

M. Joël Bourdin a rappelé que deux années de suite le Parlement avait adopté une majoration des crédits de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), qui avait été « parfaitement » effacée en exécution. Il a interrogé le ministre sur une possible sanctuarisation des moyens de l'agence en 2004, qui permettrait d'éviter ces « coups d'accordéon » dans la dotation budgétaire.

M. Gilles de Robien a répondu que l'ANAH était un établissement indispensable pour la rénovation et la mise sur le marché de logements anciens et que les crédits prévus au budget 2004, soit 392 millions d'euros, correspondaient au montant souhaitable de crédits pour permettre à l'agence de réaliser l'ensemble des opérations dont elle avait la charge.

En conclusion de cette audition, **M. Jean Arthuis, président**, a pris acte des engagements des ministres concernant une réforme en profondeur de leur ministère.