

N° 68

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 2002

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 2003, 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.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES OBSERVATIONS.....	7
CHAPITRE PREMIER : LE BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE (BAAC)	16
I. UN PÉRIMÈTRE ÉVOLUTIF	17
A. LA CRÉATION DU BAAC ET SES ÉVOLUTIONS	17
B. LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES REPOSE LA QUESTION DE L'AVENIR DU BAAC.....	18
C. L'ÉVOLUTION DES PRINCIPALES RESSOURCES DU BAAC.....	18
D. UNE SOUS-ESTIMATION DES RECETTES EN LOIS DE FINANCES INITIALES ?.....	20
E. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU BAAC	21
F. L'ÉQUILIBRE DU BAAC	22
II. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2001.....	24
A. LA CHUTE DU TRAFIC A PESÉ SUR L'EXÉCUTION DU BAAC.....	24
1. <i>La faiblesse du trafic aérien a pesé sur les recettes du BAAC</i>	<i>24</i>
2. <i>Les principaux mouvements de crédits au cours de la gestion 2001</i>	<i>25</i>
B. LES RECETTES DU BAAC EN 2001.....	26
1. <i>Les recettes de la section exploitation.....</i>	<i>26</i>
2. <i>Les recettes de la section capital</i>	<i>27</i>
C. LES DÉPENSES DU BAAC EN 2001.....	27
1. <i>Les dépenses de la section exploitation.....</i>	<i>27</i>
2. <i>Les dépenses de la section capital et l'endettement du BAAC</i>	<i>28</i>
3. <i>Le résultat pour 2001.....</i>	<i>28</i>
III. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2002.....	28
A. LES RECETTES SONT MOINDRES QU'ATTENDUES.....	28
1. <i>Les recettes de la section exploitation.....</i>	<i>28</i>
2. <i>Les recettes de la section capital</i>	<i>29</i>

B. LES DÉPENSES.....	29
1. Les dépenses de la section exploitation.....	29
2. Les dépenses de la section capital	29
C. L'ESTIMATION DE L'ÉQUILIBRE DU BAAC POUR L'EXERCICE 2002.....	29
IV. LE PROJET DE BUDGET POUR 2003.....	30
A. LE CADRE GÉNÉRAL	30
1. Le contexte est marqué par un fort degré d'incertitude.....	30
2. Les objectifs affichés par la direction de l'aviation civile	31
3. Un facteur favorable : la diminution des charges consécutives aux attentats du 11 septembre.....	31
B. LES PRÉVISIONS DE RECETTES POUR 2003.....	31
C. LES PRÉVISIONS DE DÉPENSES POUR 2003	35
1. Les moyens des services	35
2. Le budget d'équipement.....	35
3. Les dépenses de personnel	38
CHAPITRE II : LE BUDGET DE LA CONSTRUCTION AÉRONAUTIQUE	45
I. L'INDUSTRIE AÉRONAUTIQUE FRANÇAISE TIRE SON EPINGLE DU JEU DANS UN CONTEXTE DÉFAVORABLE	45
A. LES RÉPERCUSSIONS DE LA CRISE DU TRANSPORT AÉRIEN	45
B. LES BONS RÉSULTATS DE L'INDUSTRIE AÉRONAUTIQUE FRANÇAISE EN 2001	45
C. DES PERSPECTIVES PLUS SOMBRES POUR 2002 ET LES ANNÉES À VENIR	46
II. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX PROGRAMMES AÉRONAUTIQUES CIVILS	46
A. LA RECHERCHE AÉRONAUTIQUE FRANÇAISE	47
B. LE RÉGIME D'AIDE FRANÇAIS À LA CONSTRUCTION AÉRONAUTIQUE.....	48
C. LES CRÉDITS ACCORDÉS EN 2001, 2002 ET 2003	49
1. Les crédits consacrés à l'aide à la construction aéronautique en 2001	49
2. Les crédits consacrés à l'aide à la construction aéronautique en 2002	50
3. Les dotations budgétaires pour 2003	50
4. L'évolution du montant des avances remboursables.....	51
5. Les remboursements des avances par les industriels.....	52

CHAPITRE III : UN SECTEUR EN PROFONDE MUTATION	54
I. UN SECTEUR EN CRISE	54
A. LES CONSÉQUENCES DES ATTENTATS DU 11 SEPTEMBRE 2001 SUR LES COMPAGNIES AÉRIENNES.....	54
B. LA SITUATION CRITIQUE DES COMPAGNIES FRANÇAISES AIR LIB ET AIR LITTORAL.....	56
1. <i>Air Lib</i>	56
2. <i>Air Littoral</i>	56
C. LA PRIVATISATION D’AIR FRANCE.....	57
D. LE DÉVELOPPEMENT DES COMPAGNIES « LOW COST ».....	58
II. LE TROISIÈME AÉROPORT ET LES AÉROPORTS PARISIENS	59
A. LA REMISE EN CAUSE DE LA DÉCISION DE CONSTRUIRE UN TROISIÈME AÉROPORT À CHAULNES	59
B. L’AMENAGEMENT DES CONDITIONS DE DEVELOPPEMENT DU TRAFIC A ROISSY.....	60
CHAPITRE IV : LE FONDS D’INTERVENTION POUR LES AÉROPORTS ET LE TRANSPORT AÉRIEN ET L’ARTICLE 71 RATTACHÉ	62
I. LE FONDS D’INTERVENTION POUR LES AÉROPORTS ET LE TRANSPORT AÉRIEN (FIATA)	62
A. LES MISSIONS DU FIATA.....	62
B. LE FINANCEMENT DU FIATA.....	63
C. LES DÉPENSES D’AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....	63
D. LES DÉPENSES AÉROPORTUAIRES DU FIATA	64
E. LA DIMINUTION DES DÉPENSES FINANCÉES PAR LE FIATA EN 2003	66
II. L’ARTICLE 71 RATTACHÉ	66
A. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX APPLICABLES À LA TAXE D’AÉROPORT.....	66
1. <i>Les tarifs de la taxe</i>	67
2. <i>Le recouvrement de la taxe</i>	71
3. <i>Le produit de la taxe</i>	72
4. <i>Les subventions versées par le FIATA</i>	72

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ.....	76
1. <i>Le coût de la fiscalité et des compagnies aériennes en France</i>	76
2. <i>L'augmentation des dépenses couvertes par la taxe d'aéroport</i>	76
3. <i>Une nouvelle augmentation des tarifs de la taxe d'aéroport</i>	77
C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	78
EXAMEN EN COMMISSION	80

PRINCIPALES OBSERVATIONS

I. LA CROISSANCE DES DÉPENSES DE SÛRETÉ

Les dépenses supplémentaires de sûreté aérienne engagées suite aux attentats du 11 septembre 2001 sont assumées par l'ensemble des acteurs du transport aérien. Elles sont essentiellement à la charge des gestionnaires d'aéroports, qui les reportent *in fine* sur les compagnies aériennes via les taxes et les redevances qu'elles acquittent. Les compagnies aériennes sont les principales victimes des attentats du 11 septembre : elles supportent à la fois la diminution des recettes liées au ralentissement du trafic, et l'augmentation des charges liées aux dépenses nouvelles en matière de sûreté aérienne et aéroportuaire, qui s'élèvent, s'agissant des mesures pérennes (notamment, l'exploitation des dispositifs d'inspection-filtrage des personnels et des bagages de soute), à 104,5 millions d'euros.

Globalement, les coûts liés aux missions de sécurité et de sûreté des aéroports ont très fortement progressé au cours des dernières années. En 2000, ils atteignaient 201 millions d'euros, dont 54 % pour la sûreté. En 2002, cette somme représente 434,15 millions d'euros, dont 79 % sont consacrés à la sûreté.

L'augmentation des dépenses de sûreté est critiquée par notre collègue député rapporteur spécial des crédits de l'aviation civile et des transports aériens, Charles de Courson, qui a indiqué, lors de la discussion à l'Assemblée nationale¹, que « *le montant des dépenses de sûreté, qui était de 116 millions en 2001, passera à 440 millions en 2003. La sécurité sera t-elle améliorée à la hauteur de ce quadruplement ? (...) Je crains donc que nous nous engageons dans une impasse, et ce, pour un coût extraordinairement élevé, sans compter la dégradation de la qualité du service due au temps que prennent tous ces contrôles. Or, le transport aérien connaît actuellement des difficultés considérables (...)* ».

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. C'est une condition indispensable pour rétablir et maintenir ensuite la confiance des passagers dans ce moyen de transport. Il considère également qu'il est important d'examiner avec attention l'organisation des dispositifs de sûreté mis en oeuvre. 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

¹ 3^{ème} séance du jeudi 24 octobre 2002.

personnels employés par des entreprises de sous-traitance¹, et rappelle que les Etats-Unis ont privilégié le recours à des agents fédéraux pour assurer la sûreté dans leurs 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.

A Aéroports de Paris (ADP), la mission de sûreté occupe désormais près de 4.000 agents, soit davantage que le personnel chargé de l'exploitation. Un directeur de la sûreté a été nommé récemment. Ce secteur a pris une importance considérable depuis les attentats du 11 septembre 2001. Il convient aujourd'hui de rationaliser son organisation.

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. En particulier, l'endettement des aéroports est en forte croissance compte tenu de l'explosion des dépenses liées aux mesures de sûreté. 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 déterminant.

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

La réglementation et l'organisation du transport aérien font l'objet d'une harmonisation croissante au niveau communautaire.

A. 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

¹ 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 pour être autorisé à pénétrer en zone réservée d'un aérodrome. Cette habilitation est délivrée par le préfet après 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.

8 octobre 2002. La commissaire européenne aux transports, Mme Loyola de Palacio, a réaffirmé à cette occasion son ambition que l'initiative du « Ciel unique européen » soit adoptée par les pays membres de l'Union avant la fin de l'année. Cependant, 11 des 15 Etats membres doivent encore ratifier la convention révisée d'Eurocontrol, qui accroît les pouvoirs de cette organisation.

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

S'agissant du projet de ciel unique européen, votre rapporteur considère qu'il constitue un instrument important pour l'amélioration de la ponctualité des vols et de leur sécurité. Il souhaite cependant que la réalisation de ce projet n'oblige pas les Etats membres à ouvrir leurs services de navigation aérienne à la concurrence et permette à chaque Etat d'organiser son système national de contrôle de la navigation aérienne.

B. LA REMISE EN CAUSE DES ACCORDS BILATÉRAUX « CIEL OUVERT »

La Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a estimé dans des arrêts rendus le 5 novembre dernier que les accords bilatéraux « ciel ouvert » conclus par huit Etats membres avec les Etats-Unis étaient contraire au traité sur plusieurs aspects, en particulier au sujet des clauses accordant de façon discriminatoire, aux seules compagnies nationales, une liberté de trafic réciproque sur le territoire de chaque signataire. Suite à ces arrêts, la Commission européenne a demandé aux Etats membres qui ont déjà signé des accords bilatéraux avec les Etats-Unis d'engager la procédure de dénonciation de ces accords, et a demandé à l'ensemble des Etats membres de s'abstenir de prendre des engagements internationaux dans le domaine de l'aviation civile avant que leur compatibilité avec le droit communautaire ne soit vérifiée.

On notera que la France avait signé avec les Etats-Unis, le 22 janvier 2002, un accord mettant fin par anticipation à la période de transition de cinq ans initialement prévue par un accord bilatéral de 1998. Cet accord permet à toutes les compagnies françaises et américaines d'effectuer des vols entre la France métropolitaine et les Etats-Unis, sans limite de fréquences ni de capacités. Son application est remise en cause par les arrêts de la CJCE.

Les arrêts de la CJCE soulignent l'émergence croissante du droit communautaire dans le secteur du transport aérien, et renforcent la position de la Commission européenne qui souhaite élargir son domaine d'intervention. La législation européenne couvre désormais les domaines de la sécurité, des opportunités commerciales, des règles de concurrence, des droits de douane et des règles environnementales.

La Commission européenne souhaite obtenir un mandat de négociation avec les Etats-Unis afin de préparer un accord européen unique de « ciel ouvert ». Une communication de la commissaire européenne en charge des transports, Loyola de Palacio, adoptée par la Commission, mentionnait, suite aux arrêts de la CJCE, que « *le marché de l'aviation communautaire est un secteur vivant et inventif. Mais tant qu'il restera divisé en lignes nationales du point de vue des relations extérieures, les compagnies les plus performantes auront des difficultés à atteindre leur vrai potentiel, et les consommateurs seront privés de tous les bénéfices de la concurrence* ».

Les initiatives de la Commission européenne vont dans le sens d'une plus grande concurrence dans le secteur du transport aérien et, à terme, d'une restructuration du secteur passant par une réduction du nombre des acteurs en Europe.

C. UNE AGENCE EUROPÉENNE UNIQUE POUR LA CERTIFICATION DES APPAREILS

Un règlement européen du 27 septembre 2002 met en place l'Agence européenne de la sécurité aérienne (ou *European Aviation Safety Agency*, EASA), dont les compétences seront limitées dans un premier temps à la certification des appareils, des ateliers de maintenance et des bureaux d'étude, mais devraient ensuite être étendues à l'ensemble des mesures touchant à la sécurité du transport aérien : d'abord, sa compétence s'exercera sur l'exploitation des aéronefs et sur les licences de pilotes ; ensuite, elle sera élargie à la sécurité sur les aéroports et à la navigation aérienne.

Jusqu'ici, la certification relevait des autorités communes de l'aviation (*Joint Aviation Authorities*, JAA) qui n'émettaient que des recommandations, tandis que la nouvelle agence édictera des règles dont seule la mise en oeuvre relèvera des Etats membres de l'Union, dès lors qu'elle sera un organe communautaire. Le fait que l'EASA soit un organe communautaire rend complexe la transition entre les deux structures, puisque les JAA regroupent aujourd'hui 36 Etats. La participation de pays extra-communautaires à l'EASA nécessitera donc la signature d'accords bilatéraux de délégation d'exécution.

D. L'ÉDICTION DE CONDITIONS D'ASSURANCE MINIMALES POUR LES COMPAGNIES AÉRIENNES DANS L'UNION EUROPÉENNE

La Commission européenne a adopté une proposition de règlement relatif aux exigences en matière d'assurance applicables aux transporteurs aériens et aux exploitants d'aéronefs. Il vise à imposer à toute compagnie, qu'elle soit originaire d'un pays de la Communauté ou d'un pays tiers, souhaitant utiliser l'espace aérien européen, un niveau minimal d'assurance, alors que les réglementations actuelles varient de manière importante d'un pays à l'autre. Les compagnies qui ne respecteraient pas ce niveau minimal se verraient refuser le droit d'entrer dans l'espace aérien communautaire.

III. L'INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS EN FAVEUR DU TRANSPORT AÉRIEN

A. LE RÉGIME D'ASSURANCE DES COMPAGNIES AÉRIENNES RESTE EN SUSPENS

A la suite des attentats du 11 septembre 2001, les assureurs des compagnies aériennes avaient résilié de manière unilatérale, avec un préavis de sept jours, les avenants apportant leur garantie pour les risques de guerre et assimilés, tant pour les passagers que pour les dommages aux tiers non transportés. En contrepartie d'une surprime de 1,25 dollar par passager, ces avenants avaient ensuite été rétablis pour les passagers selon les conditions antérieures, et pour des dommages aux tiers non transportés, avec un plafond de garantie de 50 millions de dollars. Dans ces conditions, les transporteurs aériens auraient été contraints de cesser leur activité, les autorités aéronautiques leur refusant l'utilisation de leurs espaces aériens en raison de l'insuffisance de leur couverture d'assurance. L'intervention des pouvoirs publics était indispensable afin de pallier ces difficultés.

La Commission européenne avait autorisé un régime exceptionnel d'aide à l'assurance du transport aérien. Elle a mis fin à ce régime le 31 octobre 2002, les aides à l'assurance octroyées par les Etats membres après cette date relevant d'une décision au cas par cas, en fonction des critères classiques d'octroi des aides publiques. Plusieurs pays européens avaient d'ores et déjà renoncé à apporter un soutien à l'assurance de leurs compagnies aériennes, dont le Danemark, la Suède et le Luxembourg, lorsque la Commission européenne y a mis fin. Elle a considéré que la situation du marché de l'assurance ne justifiait plus une prolongation des garanties d'Etat, et que le retour des compagnies aériennes sur le marché de l'assurance pouvait avoir des conséquences favorables sur les tarifs des primes et les niveaux de

couverture proposés par les compagnies d'assurance. Or, selon les compagnies aériennes et les courtiers d'assurance, le marché de l'assurance ne pourra fournir des offres concurrentielles qu'à compter de 2004.

Lors de son audition par la commission des finances du Sénat, le 6 novembre dernier, le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, M. Gilles de Robien, a annoncé qu'en dépit de la décision de la Commission européenne, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie avait autorisé la Caisse centrale de réassurance à accepter la réassurance des risques de responsabilité civile à l'égard des tiers au sol pour actes de guerre jusqu'au 30 novembre, afin de permettre aux opérateurs du transport aérien de bénéficier d'un délai minimum pour souscrire auprès des assureurs et des réassureurs commerciaux, des garanties commerciales dans des conditions satisfaisantes.

Sur ce point, votre rapporteur spécial soutient la position française : l'abandon des aides publiques en matière d'assurance constitue une distorsion de concurrence au détriment des compagnies européennes dès lors que les compagnies aériennes américaines continuent d'être aidées par Washington. De nombreux pays qui avaient mis en place des systèmes d'aide, y compris le Japon et les Etats-Unis, envisagent de les prolonger pour une durée d'un an. On notera d'ailleurs que le coût de la garantie de l'Etat fédéral américain accordée aux transporteurs aériens des Etats-Unis était nettement inférieur à celui supporté par les compagnies aériennes européennes.

Les compagnies aériennes américaines ont demandé cet automne au Congrès américain le versement d'une aide financière destinée à couvrir les frais liés à la mise en oeuvre des mesures de sûreté imposées par le gouvernement. Le président d'American Airlines, première compagnie aérienne mondiale, indiquait ainsi que « *sans des mesures immédiates du gouvernement fédéral pour prendre en charge les coûts de sécurité et fournir des assurances pour couvrir le risque terroriste, il pourrait bientôt être trop tard pour empêcher ce secteur de connaître une rapide aggravation de sa situation* ». On rappellera que le Congrès américain avait déjà accordé une aide directe de 5 milliards de dollars ainsi qu'une garantie de crédit de 10 milliards de dollars aux compagnies aériennes américaines peu de temps après les attentats du 11 septembre 2001.

Plusieurs projets sont en cours pour créer un fonds mutuel d'assurance pouvant prendre le relais des garanties d'Etat, dans le cadre américain, européen (Association européenne des compagnies européennes de navigation aérienne - AEA) et dans le cadre mondial (Organisation de l'aviation civile internationale - OACI). Votre rapporteur spécial considère qu'à défaut de prolonger le système d'aides publiques à l'assurance, il convient d'encourager vivement le développement de ces fonds.

B. QUEL RÔLE POUR L'ETAT EN PÉRIODE DE CRISE ?

Alors que le secteur du transport aérien traverse la plus grave crise de toute son histoire, l'Etat a supprimé en 2002 la subvention du budget général en faveur du budget annexe de l'aviation civile. Le financement du transport aérien est donc intégralement assuré par les gestionnaires d'aéroports, les compagnies aériennes, et, *in fine*, par les passagers.

Votre rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de dénoncer le désengagement financier de l'Etat du secteur du transport aérien ainsi que son désengagement opérationnel en matière de sûreté aéroportuaire, dont la charge incombe désormais pour une grande part aux gestionnaires d'aéroports. La décision de ne plus solliciter les contribuables pour le financement du transport aérien est politique, elle revient à considérer que le transport aérien est suffisamment concurrentiel pour assurer un service public pour un coût raisonnable. Le développement des compagnies aériennes « *low cost* » souligne d'ailleurs que sur un marché du transport aérien en crise, l'offre dont bénéficient les consommateurs s'enrichit.

L'Etat et les pouvoirs publics au sens large, y compris les institutions communautaires, prennent en charge l'encadrement du marché, en fixant les règles relatives à la sécurité et à la sûreté du transport aérien, en limitant les externalités négatives liées au développement de ce mode de transport (nuisances sonores et environnementales) et en déterminant les conditions de la concurrence entre les compagnies, par exemple via les critères d'attribution des créneaux horaires sur les plates-formes aéroportuaires.

En l'absence de subvention du budget général, la détermination de l'équilibre financier du budget annexe de l'aviation civile constitue un exercice délicat en période de crise du secteur : la DGAC est soumise à des contraintes fortes en matière de dépense (évolution des effectifs et des rémunérations, poursuite des investissements) et à des contraintes financières à moyen et à long terme, liées notamment à la nécessité de maîtriser le niveau d'endettement du budget annexe.

Dans son relevé de constatations provisoire relatif au budget annexe de l'aviation civile pour les exercices 1997 à 2001, la Cour des comptes indique que la taxe de l'aviation civile (TAC) et l'emprunt constituent « *les deux variables d'ajustement dans la construction du budget du BAAC en LFI. Le montant de la TAC tient compte des dépenses affectées au FIATA, qui sont financées par la TAC. Le solde est ensuite affecté au BAAC. La part respective de la TAC et de l'emprunt résulte d'un arbitrage entre le niveau possible ou souhaitable du taux de la taxe (arbitrage auquel participe le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie) et le niveau possible ou souhaitable de l'emprunt* ».

Les attentats du 11 septembre 2001 et leurs conséquences sur le trafic aérien mondial ont conduit la DGAC à reporter sa politique de désendettement et à privilégier encore pour 2003, une légère progression de son endettement de 35,2 millions d'euros à une hausse des tarifs unitaires de la taxe de l'aviation civile.

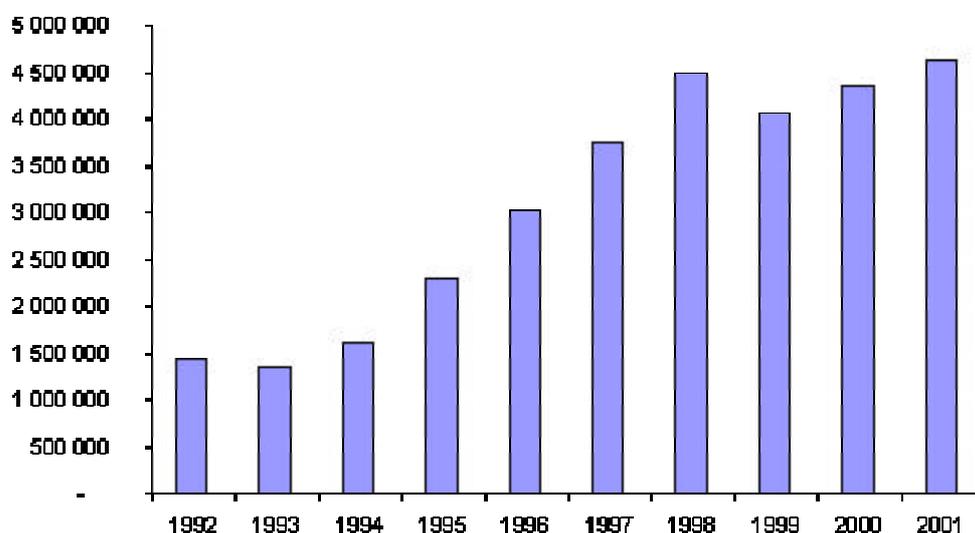
L'évolution des montants empruntés par le BAAC est retracée dans le tableau ci-après :

Evolution des montants empruntés par le BAAC (millions de francs)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Amortissement	188	262	252	283	334	446	542	292
Autorisation d'emprunt	780	842	911	984	1.043	830	830	610
Emprunt souscrit	380	840	911	984	1.043	830	0	590
Encours au 31/12 (MF)	1.861	2.439	3.098	3.799	4.508	4.892	4.350	4.648
<i>Encours au 31/12 (M€)</i>	<i>284</i>	<i>372</i>	<i>472</i>	<i>579</i>	<i>687</i>	<i>746</i>	<i>663</i>	<i>709</i>

Source : DGAC / service des affaires financières

Le tableau ci-après reproduit l'évolution de l'endettement du budget annexe au cours des dernières années (en milliers de francs) :



Lors de son audition par la commission des finances du Sénat, le 6 novembre dernier, le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, M. Gilles de Robien a rappelé que plusieurs décisions avaient été prises pour maintenir la compétitivité des entreprises et des infrastructures dans le domaine du transport aérien :

- le report à 2004 au lieu de 2003 de la régularisation liée au sous-recouvrement de la redevance pour services terminaux en 2002, soit 12 millions d'euros ;

- le gel de 70 millions d'euros de crédits de paiement sur l'exercice 2002, afin de limiter la dépense et de stabiliser la charge d'amortissement ;

- la maîtrise des coûts, afin de limiter la hausse des redevances : la France présentera une progression de 7,8 % en 2003 pour la redevance de route, alors que la Belgique, l'Allemagne, la Suisse, l'Espagne et l'Italie verront leur taux augmenter respectivement de : 19 %, 20 %, 11 %, 23 % et 16 %.

La DGAC semble jouer son rôle d'amortissement de la crise vis-à-vis des opérateurs du secteur, tout en surveillant son niveau d'endettement. Celui-ci représente environ 4,8 années d'autofinancement du budget annexe de l'aviation civile, niveau qui, sans être particulièrement inquiétant, est le plus « fragile » depuis de nombreuses années.

Le désengagement de l'Etat du financement du transport aérien fait en sorte que tous les acteurs se retrouvent en quelque sorte « dans le même avion ». Le choix porte donc entre les charges des uns et des autres, de manière à assurer la viabilité de l'ensemble des acteurs sur un marché concurrentiel, et compte tenu de la marge de manœuvre limitée en matière de dépenses.

Votre rapporteur spécial émet le vœu que les pouvoirs publics, Etat et Union européenne surtout, surveillent avec attention l'équilibre très instable du marché du transport aérien et la santé financière des acteurs, considérant que la volonté de laisser le marché s'ajuster librement ne doit pas conduire à conférer un avantage concurrentiel relatif important aux compagnies américaines notamment, qui, malgré un marché libéralisé depuis de nombreuses années, peuvent compter sur les pouvoirs publics pour les aider à traverser des périodes de crise comme celle qui existe actuellement.

CHAPITRE PREMIER :

LE BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE (BAAC)

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 seront traités de manière séparée dans le cadre de cette note de présentation.

De manière agrégée, les moyens consacrés à l'aviation et à l'aéronautique civiles en 2003 sont retracés dans le tableau ci-dessous :

BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE
Tableau comparatif 2002 – 2003 (en euros)

DEPENSES				RECETTES			
INTITULÉ	Loi de finances 2002	Projet de loi de finances 2003	Evolution	INTITULÉ	Loi de finances 2002	Projet de loi de finances 2003	Evolution
PREMIÈRE SECTION : EXPLOITATION							
Achats et services	113.269.713	112.431.724	- 0,7 %	Redevance de route	850.513.067	911.460.000	7,2 %
Services extérieurs	14.849.545	14.849.545	-	RSTCA ⁽¹⁾	207.940.459	217.430.000	4,6 %
Impôts et taxes	5.205.185	5.515.172	5,9 %	Taxe aviation civile	232.792.041	223.983.801	-3,8 %
Charges de personnel	753.883.370	792.309.234	5,1 %	Autres produits	11.663.748	15.673.753	34,4 %
Organismes extérieurs	197.849.095	201.755.095	2 %	Produits financiers	1.067.143	1.067.143	-
Charges financières	28.355.517	23.000.000	- 18,9 %	Reprises sur provisions	25.941.944	6.726.050	- 74,1 %
Autres charges de gestion courante	29.344.032	8.852.299	- 69,8 %				
Dotations aux provisions	6.726.050	16.950.000	152 %				
Charges exceptionnelles	3.048.980	40.848.980	1.240 %				
Autofinancement	177.386.915	159.828.698	- 9,9 %	TOTAL Recettes	1.329.918.402	1.376.340.747	3,5 %
TOTAL Exploitation	1.329.918.402	1.376.340.747	3,5 %				
DEUXIÈME SECTION : CAPITAL							
Remboursements d'emprunts	91.469.000	91.000.000	- 0,5 %	Autofinancement	177.386.915	159.828.698	- 9,9 %
Investissements	195.051.000	195.000.000	- 0,0 %	Emprunts	109.133.085	126.171.302	15,6 %
TOTAL Capital	286.520.000	286.000.000	- 0,2 %	Recettes sur cessions			-
				TOTAL Recettes	286.520.000	286.000.000	- 0,2 %
TOTAL BRUT	1.616.438.402	1.662.340.747	2,8 %	TOTAL BRUT	1.616.438.402	1.662.340.747	2,8 %
à déduire : Autofinancement	-177.386.915	-159.828.698		à déduire : Autofinancement	-177.386.915	-159.828.698	
TOTAL NET	1.439.051.487	1.502.512.049	4,4 %	TOTAL NET	1.439.051.487	1.502.512.049	4,4 %

(1) Redevance pour services terminaux de la circulation aérienne

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.

B. LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES REPOSE LA QUESTION DE L'AVENIR DU BAAC

L'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 prévoit que les budgets annexes retracent « *les seules opérations des services de l'Etat 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 régalienne, 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'Etat.

C. L'ÉVOLUTION DES PRINCIPALES RESSOURCES DU BAAC

Votre rapporteur spécial a exploité les analyses très développées effectuées par la Cour des comptes dans le cadre de son relevé de constatations provisoires relatif au budget annexe de l'aviation civile pour les exercices 1997 à 2001. Ce document, qui lui a été remis à sa demande par la direction générale de l'aviation civile (DGAC), constitue un outil particulièrement utile pour étudier l'évolution de la structure des charges et des ressources du budget annexe au cours des dernières années.

Au cours de la période récente, on observe une déformation progressive de la structure de financement du BAAC ; la Cour des comptes note ainsi que « *les redevances et la taxe d'aviation civile représentent la quasi totalité (90 %) des recettes du BAAC en 2000. Les dépenses en capital*

sont financées par l'excédent de la section d'exploitation, nommé « autofinancement », et par les emprunts. (...) Les recettes totales prévues en LFI progressent de 15 % en cinq ans. La politique financière affichée en loi de finances est assez explicite : les recettes d'exploitation augmentent de 19,8 %, essentiellement grâce au dynamisme de la taxe qui se substitue aux subventions du budget général. Cette augmentation sensible permet de dégager un autofinancement croissant (+ 40 % en cinq ans) qui permet de diminuer le montant des emprunts mobilisés ». Les résultats de l'exécution budgétaire montrent une progression encore plus importante que les prévisions des recettes d'exploitation, qui ont augmenté de 28,7 % entre 1997 et 2001, passant de 6.857,6 millions de francs (soit 1.045,4 millions d'euros) à 8.837,7 millions de francs (soit 1.347,3 millions d'euros). Le tableau et les commentaires ci-après sont issus du rapport de la Cour des comptes précité.

Structure de financement du BAAC :

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

Source : DGAC/service des affaires financières

« La part de la redevance de route dans le total des recettes d'exploitation diminue de quatre points en trois ans entre 1997 et 2000, tandis que la part de la RSTCA¹ baisse de 0,4 point. Sur une période plus longue, ces évolutions sont toutefois plus homogènes. La redevance de route ne perd que deux points en 2000 par rapport à 1992 mais la RSTCA diminue de 1,2 point. En revanche, la part de la subvention de l'Etat passe de 4,16 % à 2,61 %, soit une diminution de 36 %. Ces diminutions des parts « redevances » et « subventions » trouvent leur contrepartie dans la croissance relative de la composante « taxe » du budget annexe, qui passe de 8,23 % en 1992 à 17,98 % en 2000. Cette déformation s'explique par la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui a conduit à exclure de l'assiette des redevances un certain nombre de coûts, qui relèvent des missions régaliennes de l'Etat. Ces coûts

¹ Redevance pour services terminaux de la circulation aérienne.

sont depuis 1999 couverts par une recette fiscale, la taxe d'aviation civile. La modification de la structure de financement du BAAC reflète en partie cette évolution juridique. »

D. UNE SOUS-ESTIMATION DES RECETTES EN LOIS DE FINANCES INITIALES ?

Dans son relevé de constatations provisoires, la Cour des comptes note que *« la sous-estimation des ressources en LFI concerne toutes les redevances, elle est toutefois particulièrement élevée pour la taxe d'aviation civile. Elle est due à une sous-estimation récurrente du trafic, qui apporte un double bénéfice au BAAC :*

- une avance de trésorerie s'agissant des redevances, puisque le trop perçu ne sera remboursé que deux années plus tard (voir partie équilibre de financement) ;

- la constitution d'un excédent, durablement générateur de trésorerie, puisque le trop perçu sur le secteur taxe ne fait pas l'objet de remboursement.

Si cet écart peut en partie s'expliquer par la difficulté d'établir des prévisions de trafic, son caractère systématique s'agissant aussi bien de la taxe que des redevances conduit à s'interroger sur la fiabilité du processus d'établissement de prévisions, dont la DGAC est à la fois à la source (les prévisions de trafic proviennent de la direction du transport aérien) et le principal utilisateur ».

E. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU BAAC

Evolution des dépenses réelles du BAAC

(en millions de francs)

Libellés	1997	1998	1999	2000	2001	Evolution 01/97
Section d'exploitation						
Achats et services	739,8	720	728,4	708	725,4	- 1,9 %
Informatique	63,7	61,9	65,4	82	81,5	27,9 %
Impôts et taxes	23,9	25,3	26,6	29,1	30,0	25,5 %
Charges de personnel, dont :	3.707,1	3.961	4.157,5	4.308,2	4.493,3	21,2 %
Rémunération titulaires et contractuels	1.631,2	1.725,3	1.815	1.864,3	1.940	18,93 %
Primes, indemnités	1.051,8	1.186,6	1.254,6	1.333	1.423,9	35,4 %
Autres charges de gestion courante, dont :	1.079,2	1.096,7	1.139,6	1.175,6	1.418,7	31,5 %
Organismes extérieurs	1.052,8	1.047,5	1.096,3	1.131,6	1.191,2	13,1 %
Charges financières	198,6	188,9	183,5	203,5	195,1	- 1,8 %
Pertes de changes	7,1	0,9	0,1	0,5	0,1	- 98,6 %
Frais judiciaires	13,4	14,3	7,1	16,9	13,1	- 2,2 %
« Dotation aux amortissements »	1.057,4	1.193,2	1.172,8	1.245	1.481,9	40,1 %
Dotations aux provisions	222,7	372	185,4	114,5	18,5	n.s
Total section d'exploitation	6.890,2	7.485,9	7.853,2	7.954,6	8.553,9	24,1 %
Section capital						
Remboursement emprunts	283,5	333,5	446,2	541,9	291,9	3,0 %
Etudes et équipement	1.549,3	1.858,8	1.436,1	1.569,4	1.407,1	- 9,2 %
Subventions d'investissement	2,1	2	2	16,5	0,9	- 57,1 %
Total section capital	1.834,9	2.194,4	1.884,3	2.127,8	1.699,96	-7,4 %
BAAC (MF)	8.725,1	9.680,2	9.737,5	10.082,4	10.253,8	17,5 %
BAAC(M€)	1.330,13	1.475,74	1.484,47	1.537,05	1.563,18	17,5 %

Source: DGAC

« Par construction, le secteur redevances ne peut sur le long terme être excédentaire ou déficitaire : si tel est le cas, depuis 1998, la DGAC passe soit une provision du montant de l'excédent, qui diminue le résultat, soit une recette « à recevoir » du montant du déficit. En revanche, l'excédent éventuel du « secteur régalién » ne fait l'objet d'aucun ajustement : ceci est normal, étant donné qu'il est financé par des taxes et autres recettes dont le produit est définitivement acquis au BAAC et n'a pas à trouver obligatoirement de contrepartie directe en charges.

A ce titre, il n'est pas sûr que les compagnies aériennes aient gagné à la diminution de l'assiette du « secteur redevance » consécutive à l'arrêt du Conseil d'Etat de 1998, car celui-ci est plus étroitement encadré et surveillé que le « secteur régalién », sur lequel la marge de manœuvre de la DGAC est très large, d'autant plus que la suppression de la subvention de l'Etat conduit à faire de l'équilibre du BAAC une question sans enjeu pour le budget de l'Etat. »

F. L'ÉQUILIBRE DU BAAC

Les éléments présentés ci-dessous sont extraits du relevé de constatations provisoires de la Cour des comptes relatif au budget annexe de l'aviation civile (exercices 1997 à 2001).

L'équilibre en exécution

L'équilibre du BAAC, en droits constatés : écart avec LFI

(en millions de francs)

	1997	1998	1999	2000	2001	01/97	Cumul
Recettes exploitation							
Recettes LFI	6.970,4	7.424,9	7.757,1	7.878,3	8.349	19,8 %	
Recettes réelles	6.857,6	7.583,9	8.125,7	8.282,6	8.837,66	28,9 %	
Ecart	- 112,8	+ 159	+ 368,6	+ 404,3	+ 488,66		
Dépenses exploitation							
Dépenses LFI	5.912,8	6.231,7	6.584,4	6.633,1	6.856,6	16,1 %	
Dépenses réelles	5.832,8	6.291,7	6.680,2	6.709,2	7.071,7	21,2 %	
Ecart	- 80	+ 60	+ 95,8	+ 76,1	+ 206,1		
Solde LFI	1.057,6	1.193,2	1.172,7	1.245,2	1.483,4	40,3 %	
Solde réel	1.024,8	1.292,2	1.445,5	1.573,4	1.765,96	72,3 %	
Ecart	- 32,8	99	272,8	328,2	282,6		+ 949,76
Recettes capital							
LFI	2.083,7	2.237,8	2.129,8	2.084,5	2.093,4		10.629,2
Réelles*	2.024,2	2.369,5	2.297,6	1.606,5	2.447,96		10.745,76
Dépenses en capital							
LFI	2.083,7	2.237,7	2.129,8	2.084,6	2.093,4		10.629,2
Réelles	1.834,9	2.194,3	1.884,3	2.127,8	1.699,9		9.741,2
Solde réel	189,3	175,2	413,3	- 521,3	748,06		1.004,56

* Reprise du « solde réel » de la section exploitation

Source : comptes annuels

« L'exécution du budget s'est révélée sensiblement différente de sa présentation en loi de finances et conduit à formuler trois observations :

Les dépenses d'exploitation effectives, et plus encore les recettes ont été sensiblement supérieures à celles affichées en LFI. Ceci a généré un solde d'exploitation effectif supérieur à celui prévu en LFI, de 1998 à 2001 (soit un écart cumulé de 950 millions de francs). En matière de dépenses en capital, on observe qu'elles ont été systématiquement inférieures aux lois de finances initiales (sauf en 2000) ; en revanche, les recettes en capital cumulées sur la période (en incluant la reprise du solde réel de la section exploitation) sont équivalentes à celles prévues en loi de finances. Le BAAC a donc dégagé sur la période un excédent de recettes d'environ un milliard de francs.

L'autofinancement réel du BAAC, mesuré par le rapport entre le solde d'exploitation réel et les dépenses d'exploitation a crû de façon importante au cours de la période 1997-2001, puisqu'il est passé de 55,8 % en 1997 à 104 % en 2001. L'année 2001 est toutefois trompeuse, car la BAAC n'a pas remboursé 300 millions de francs (45,73 millions d'euros) d'amortissements d'emprunt prévus en loi de finances, ce qui, en diminuant les dépenses de capital augmente artificiellement le taux d'autofinancement. Les raisons de ce défaut de remboursement sont exposées plus loin. »

Autofinancement en exécution

(en millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	01/97
Solde d'exploitation	1.025,4	1.024,8	1.292,2	1.445,5	1.573,4	1.766	72,32 %
Dépenses en capital	1.820,7	1.834,9	2.194,3	1.884,3	2.127,8	1.699,9	- 7,36 %
Solde/dépenses en capital	56,32 %	55,85 %	58,89 %	76,71 %	73,94 %	103,89 %	

Source : comptes annuels

« De fait, le BAAC a connu un résultat excédentaire plusieurs années de suite, ce qui a augmenté sa capacité d'autofinancement et son fonds de roulement. »

Evolution du résultat du BAAC

(en millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Cumul 97-01
Résultat dans comptes annuels	31,0	- 34,8	96	270,6	307,1	287,2	957,1

Source : comptes annuels

II. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2001

A. LA CHUTE DU TRAFIC A PESÉ SUR L'EXÉCUTION DU BAAC

1. La faiblesse du trafic aérien a pesé sur les recettes du BAAC

L'année 2001 a été une année de crise pour le transport aérien. La diminution du trafic aérien avait commencé au cours du premier semestre 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, 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 %). Cette diminution du trafic a provoqué la disparition de plusieurs compagnies aérienne, notamment, en Europe, de Swissair, Sabena, et AOM-Air Littoral.

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. Le trafic international au départ de la métropole se maintient (+ 0,3 %) après de années de croissance supérieure à 10 %. Il avait progressé de 5,4 % entre janvier et août, mais a lourdement chuté à compter de septembre, le nombre de passagers transportés retrouvant au mois de décembre 2001 le niveau de 1999. Le trafic intérieur métropolitain régresse quant à lui de 7,4 % après une stagnation en 2000. Enfin, le trafic outre mer se contracte fortement (- 5,8 %). Au total, le nombre de passagers transportés dans les aéroports français retombe légèrement en dessous des 100 millions (99,41 millions de passagers), et le nombre de mouvements commerciaux touchant les aéroports français repasse sous la barre des 1,5 millions (soit une diminution de 3,2 %). On notera que le chute du trafic a permis de diminuer de manière importante le retard moyen par vol, celui-ci étant tombé à 1 minute par vol au dernier trimestre 2001, contre 4 minutes au cours de l'année 1999.

Ainsi qu'il est indiqué plus haut, la croissance du trafic aérien était inférieure aux prévisions avant les événements tragiques du 11 septembre, qui ont provoqué une chute du trafic et une évolution des unités de service en fin d'année nettement inférieure aux prévisions (soit + 0,6 % pour la redevance de route au lieu de + 4,6 %, et - 0,8 % au lieu de 5,4 % pour la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne).

Dans son relevé de constatations provisoires, la Cour des comptes note que « l'année 2001 est marquée par une chute du trafic liée aux événements du 11 septembre et aux difficultés des compagnies AOM et Air Liberté. C'est sur l'intracommunautaire que la chute est la plus marquée, comme le montre le tableau ci-dessous qui retrace le trafic déclaré en 2000 et en 2001.

Trafic déclaré prévu (en PLF)*	2000 (prévu en PLF)	2000 (réalisé)	2001 (prévu en PLF)	2001 (réalisé)
Nombre de pax à destination UE	44,6	47,6	48,2	45,8
Tarif	22,90	22,90	22,90	22,90
Nombre de pax autres destinations	13,8	15,1	14,9	15,6
Tarif	38,90	38,9	38,9	38,9
Nombre de tonnes de fret	8,6	1,1	1,0	1,0
Tarif	6,00	6,00	6,00	6,00
Recettes TAC correspondantes	1 563 MF	1 686 MF	1 687 MF	1 664 MF

- trafic : passager en millions de passagers, fret en millions de tonnes ;

- recettes (BAAC + FIATA) en MF

* Hors titres de redressement

La perte de recettes de la taxe d'aviation civile liée aux difficultés des compagnies AOM et Air Liberté est, pour 2001, de 20,4 millions de francs (titres exécutoires émis pour déclarations sans paiement).

Les difficultés du transport aérien en 2001 auront par ailleurs des incidences sur les recettes 2002, compte tenu du volume de trafic fin 2001 moins important qu'escompté lors des prévisions budgétaires. »

2. Les principaux mouvements de crédits au cours de la gestion 2001

Suite aux attentats du 11 septembre 2001, l'article 21 de la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2001-1276 du 28 décembre 2001) a ouvert des crédits supplémentaires au titre des dépenses du budget annexe de l'aviation civile pour 2001, pour un montant de 200 millions de francs. Cette allocation exceptionnelle s'inscrivait dans le cadre du plan gouvernemental de soutien au secteur aérien, afin de compenser les pertes de chiffre d'affaires de certaines compagnies aériennes consécutives à la fermeture du ciel nord-américain. Le financement de cette mesure s'est traduit par un redéploiement des crédits au sein du budget général du ministère de l'équipement, des transports et du logement (section transport et sécurité routière), la somme étant inscrite au chapitre 36-25 « subvention au budget annexe de l'aviation civile ».

Par ailleurs, un virement de crédits de 11,5 millions de francs a été effectué en cours de gestion pour les dépenses de personnel, compte tenu du décalage entre la date de signature du protocole d'accord triennal 2001-2003 (7 décembre 2000) et la date d'inscription d'une provision dans le projet de loi de finances initiale pour 2001, qui s'est avérée insuffisante.

B. LES RECETTES DU BAAC EN 2001

1. 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 2001 s'élevait à 1.272,8 millions d'euros. En exécution, le montant des recettes constatées s'est élevé à 1.347,3 millions d'euros, soit un excédent de 74,5 millions d'euros par rapport aux prévisions. Les évolutions sont cependant très contrastées selon la nature de la recette :

- les redevances : après plusieurs exercices d'excédent de ressources par rapport aux prévisions, les recettes constatées en 2001 diminuent sensiblement compte tenu de l'évolution défavorable du trafic aérien, et ont été inférieures de 26,4 millions d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale ;

- la taxe de l'aviation civile : en dépit de la diminution du trafic, les recettes de la taxe de l'aviation civile ont été supérieures de 6,8 millions d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale. Cette progression résulte de l'accroissement des procédures de contrôle engagées par les services de la DGAC ;

- la subvention du budget général : le montant de la subvention du budget général a été majoré de 30,5 millions d'euros en loi de finances rectificative afin de compenser les pertes d'exploitation des compagnies aériennes suite à la fermeture de l'espace aérien nord-américain dans les journées qui ont suivi les attentats du 11 septembre. Elle s'est donc élevée à 49,06 millions d'euros (soit 321,8 millions de francs) ;

- 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 2001. Ainsi, 37,8 millions d'euros ont été comptabilisés au titre de mécanisme correcteur de la redevance de route, et 23 millions d'euros l'ont été au titre du mécanisme correcteur de la RSTCA.

2. 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 318,3 millions d'euros. Cette section a été abondée en cours d'exécution par la réalisation de cessions de biens corporels, l'emprunt n'ayant été mobilisé qu'à hauteur de 90 millions d'euros au lieu de 93 millions d'euros autorisés dans la loi de finances initiale.

C. LES DÉPENSES DU BAAC EN 2001

1. 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 2001, soit 1.272,6 millions d'euros, a été complété en cours de gestion par des reports de crédits pour un montant total de 33,5 millions d'euros. Le montant des dépenses nettes d'exploitation du BAAC constatées en 2001 s'est élevé à 1.304 millions d'euros.

Les principaux postes de dépenses

Nature des dépenses	Montant constaté en 2001 (en millions d'euros)	Proportion des dépenses totales
Personnel	685	52,5 %
Moyens des services	162,3	12,4 %
Charges financières	29,8	2,28 %
Dotations aux provisions	17,5	1,34 %
Organismes extérieurs	181,6	13,93 %
Autofinancement	225,9	17,32 %

Source : DGAC

L'augmentation des dépenses de l'exercice par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale résulte d'une part, du versement d'une aide exceptionnelle aux compagnies aériennes suite aux événements du 11 septembre, et, d'autre part, de l'inscription d'une somme de 17,5 millions d'euros dans la dotation aux provisions, correspondant aux créances devenues irrécouvrables suite à la défaillance de plusieurs compagnies aériennes (dépôts de bilans, mise en liquidation judiciaire...).

2. Les dépenses de la section capital et l'endettement du BAAC

Les dépenses de la section capital ont représenté 259,1 millions d'euros, soit le remboursement du capital des emprunts à hauteur de 44,5 millions d'euros, et les investissements, à hauteur de 214,6 millions d'euros. Il était prévu de stabiliser l'endettement du budget annexe en 2001, en procédant notamment à des remboursements anticipés en fin d'année. La dégradation de la situation du transport aérien suite aux attentats du 11 septembre a contraint de différer ces mesures. Par conséquent, l'endettement du BAAC était de 4.648 millions de francs (708,6 millions d'euros) au 31 décembre 2001, en progression de 6,9 % par rapport au 31 décembre 2000.

3. Le résultat pour 2001

Après virement de l'excédent d'exploitation de 43,2 millions d'euros à la section des opérations en capital, l'équilibre comptable conduit à enregistrer une augmentation du fonds de roulement du BAAC de 114,1 millions d'euros.

III. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2002

A. LES RECETTES SONT MOINDRES QU'ATTENDUES

1. Les recettes de la section exploitation

Le montant des recettes de la section exploitation du BAAC inscrit en loi de finances initiale pour 2002 s'élève à 1.329,9 millions d'euros. Des écarts importants 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 2002.

Les recettes tirées des redevances devraient être inférieures de 66 millions d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale, tandis que le produit de la taxe de l'aviation civile serait inférieur de 29 millions d'euros à ces mêmes prévisions. La baisse des prévisions de recettes pour l'année 2002 par rapport aux hypothèses de la loi de finances initiale résulte de la poursuite du fléchissement du trafic aérien au premier semestre (soit une diminution du nombre de passagers transportés de - 6,08 %, et une diminution du nombre de mouvements de - 4,8 %), et des prévisions de progression modérée du trafic pour le second semestre.

2. Les recettes de la section capital

En loi de finances initiale pour 2002, la dotation de cette section est estimée à 286,5 millions d'euros. La recette prévue à la fin de l'exercice 2002 correspond d'une part à la mobilisation de l'emprunt à hauteur de 109 millions d'euros, et, d'autre part, au réajustement de l'autofinancement, compte tenu de la baisse des recettes indiquée plus haut.

B. LES DÉPENSES

1. Les dépenses de la section exploitation

Le montant des dotations ouvertes par 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 comparable à celui de l'année précédente, soit 34,9 millions d'euros. La DGAC indique que « *le montant des dépenses nettes prévisibles devrait atteindre 1.100 millions d'euros* ».

2. 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 295 millions d'euros soit :

- remboursement du capital des emprunts : 91 millions d'euros ;
- investissements : 204 millions d'euros.

C. 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 2002

(en millions d'euros)

RECETTES	LFI	Prévision
Exploitation		
Redevances	1.058,4	992,4
Taxes	232,8	203,8
Autres recettes	38,7	38,7
Subvention du budget général	-	-
Total	1.329,9	1.234,9
Capital		
Autofinancement	177,4	83,0
Recettes diverses	-	1,8
Emprunts	109,1	109,1
Total	286,5	193,9
Total brut des recettes	1.616,4	1.428,8
A déduire (autofinancement)	- 177,4	
Total net des recettes	1.439,0	1.428,8
DEPENSES		
Exploitation	1.329,9	1.100,0
Capital	286,5	295,0
Total brut des dépenses	1.616,4	1.395,0
A déduire (autofinancement)	- 177,4	
Total net des dépenses	1.439,0	1.395,0

(Source : DGAC)

IV. LE PROJET DE BUDGET POUR 2003

A. LE CADRE GÉNÉRAL

1. Le contexte est marqué par un fort degré d'incertitude

Le projet de budget annexe de l'aviation civile pour 2003 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. Pour l'année 2003, une reprise modérée du trafic (+ 4 %) est prévue. Elle a servi de base à l'établissement du projet de budget du BAAC. Votre rapporteur souligne cependant les incertitudes qui pèsent sur cette prévision de reprise du

trafic, compte tenu du ralentissement de la reprise économique au niveau mondial et surtout, de la grande instabilité de la situation politique internationale. L'attentat meurtrier perpétré dans l'île de Bali au début du mois d'octobre pourrait avoir un impact négatif global sur le tourisme international, qui serait considérablement amplifié dans l'hypothèse d'une nouvelle campagne terroriste que nul ne peut exclure. Enfin, la possibilité d'une intervention militaire en Irak pourrait contribuer à la contraction du trafic aérien ; votre rapporteur spécial rappelle que, suite à la guerre du Golfe, le trafic aérien avait en effet diminué de 3,8 %.

2. Les objectifs affichés par la direction de l'aviation civile

La DGAC affiche l'ambition de ne pas faire peser sur les compagnies aériennes une charge excessive par le biais des redevances et des taxes, d'une part, et de poursuivre les investissements et la mise en place des moyens nécessaires à la sûreté, à la sécurité et à la fluidité du transport aérien, d'autre part. Ces deux objectifs semblent dans l'absolu difficilement conciliables, dès lors que la charge des investissements pèse *in fine* sur les compagnies aériennes, par le biais de la taxe de l'aviation civile, qui vient peser sur le prix du billet acquitté par les passagers.

3. Un facteur favorable : la diminution des charges consécutives aux attentats du 11 septembre

Le projet de budget pour 2003 bénéficie de deux éléments de nature à réduire les dépenses du BAAC :

- d'une part, les aides accordées aux compagnies aériennes à la suite de la fermeture de l'espace aérien nord-américain dans les jours qui ont suivi les attentats du 11 septembre 2001 ne sont pas reconduites ;

- d'autre part, l'achèvement du programme d'acquisition du matériel de contrôle des bagages de soute, pour lequel 25 millions d'euros étaient inscrits sur le FIATA en 2002, permet de reporter une partie du produit de la taxe de l'aviation civile sur le BAAC (soit 76,04 % du produit total de la taxe en 2003, contre 72,13 % en 2002).

B. LES PRÉVISIONS DE RECETTES POUR 2003

Les prévisions de recettes pour 2003 sont en progression de 2,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002 :

- le produit attendu des redevances de navigation aérienne s'établit à 1.128,9 millions d'euros, en hausse de 6,7 % par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2002 (soit 1.058,45 millions d'euros). On rappellera cependant que les taux définitifs des redevances sont fixés en fonction de l'évolution prévisible des unités de services 2002 et des estimations qui en découlent pour 2003, 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 2003, au regard notamment des fortes progressions qui devraient être décidées dans la plupart des pays de l'Union européenne.

- le produit attendu de la taxe de l'aviation civile affectée au BAAC s'élève à 223,98 millions d'euros, montant qui correspond à 76,4 % du produit total de cette taxe (le solde étant affecté au FIATA). Cette estimation tient compte des diminutions du trafic aérien constatées en 2001 et en 2002.

- 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 159,83 millions d'euros, soit une diminution de 9,9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. Le montant de l'emprunt est quant à lui en forte progression par rapport à l'année 2002 (+ 15,6 %), et s'établit à 126,17 millions d'euros. Le remboursement des emprunts souscrits antérieurement diminue de 0,5 % à 91 millions d'euros. Ainsi, l'endettement net du BAAC devrait s'accroître de + 35,2 millions d'euros au cours de l'exercice 2003.

- comme pour l'exercice 2002, 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.

Dans son relevé de constatations provisoires relatif au budget annexe de l'aviation civile pour les exercices 1997 à 2001, la Cour des comptes indique au sujet de ces prestations, dont le coût est intégré dans l'assiette des redevances, que: *« il paraît (...) surprenant que les redevances correspondant à ces coûts soient versées au BAAC qui n'en supporte pas la charge, et non pas aux organismes ayant dispensé la prestation et supporté les coûts afférents. Certes, du point de vue de l'OACI, les flux entre administrations sont considérés comme sans intérêt. L'objectif poursuivi par l'organisation internationale est en premier lieu la vérité des prix et l'équité entre compagnies aériennes au regard des prestations servies. Toutefois, le budget annexe de l'aviation civile perçoit de ce fait des ressources supplémentaires, qui lui permettent d'alimenter les recettes du secteur régalien ».*

La DGAC indique pour sa part qu' *« il ressort (...) d'un accord tacite entre la DGAC et ces administrations que ces services ne donnent pas lieu à reversements au BAAC, les sommes collectées acquérant à ce titre le statut de subventions implicites du budget de l'Etat au profit de la DGAC, ceci permettant de financer en partie les services rendus aux vols exonérés (...) ».*

Cependant, la Cour des comptes note que *« le fait que certains des coûts de prestations effectuées in fine au profit des compagnies aériennes ne donnent pas lieu à paiement effectif par le BAAC est contestable, car les redevances versées par les compagnies viennent abonder le budget annexe pour un montant supérieur à celui des dépenses réellement supportées, et contribuent en fait à financer, toutes choses égales par ailleurs, les dépenses du BAAC non couvertes par les redevances ».* Ainsi, si *« cette pratique ne conduit pas à exiger des compagnies un montant de redevance qui serait excessif au regard du coût total des prestations de navigation aérienne supporté par toutes les administrations de l'Etat »*, la Cour considère qu'elle est *« peu transparente, peu orthodoxe au regard des principes comptables »*, et qu'elle *« fausse l'information du Parlement sur la réalité des coûts et des missions imparties au budget annexe, telles qu'ils ressortent des documents budgétaires ».*

Afin de corriger cette situation, la Cour considère 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 régalién 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 DGAC¹, 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.

En conclusion, la Cour des comptes indique que, « *à défaut de pression concurrentielle sur les prix et la qualité des services rendus, il est essentiel que chaque établissement partenaire de la DGAC soit en mesure de justifier avec précision et en toute transparence les coûts qu'il impute au tiers financeur*.

Par ailleurs, le fait que l'Etat ait choisi de faire supporter par les établissements prestataires de service, le coût de charges de navigation aérienne qui relèvent du secteur régalién du budget annexe de l'aviation civile est critiquable, car il appartient au BAAC, qui dispose des ressources à cette fin, de les couvrir, et parce que cette pratique ne permet pas de retracer l'intégralité des coûts liés à la navigation aérienne.

On peut enfin par ailleurs souligner que les systèmes précédemment décrits ne comportent aucun mécanisme incitant à une maîtrise raisonnée des coûts, puisque le montant facturé au BAAC est automatiquement remboursé par les compagnies, via les redevances ».

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 (soit environ 30,5 millions d'euros).

¹ Selon la DGAC, ces coûts « sont pris en charge par des ressources fiscales de Météo France »

C. LES PRÉVISIONS DE DÉPENSES POUR 2003

Les prévisions de dépense du BAAC pour l'exercice 2003 augmentent de 2,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002.

1. Les moyens des services

A périmètre constant (c'est-à-dire en ne tenant pas compte des mesures exceptionnelles d'aide aux compagnies aériennes inscrites dans le budget 2002), le montant des moyens des services dans le projet de budget pour 2003 est en légère diminution (- 0,84 %) par rapport à 2002, et s'établit à 129,4 millions d'euros.

Parmi ces dépenses, on relèvera l'augmentation de 2 % 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 (+ 3,1 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 (+ 1,4 millions d'euros), et des coûts des services rendus par Aéroports de Paris (+ 0,8 millions d'euros) et par Météo France (+1,9 millions d'euros). L'évolution de ces dépenses consacrées aux organismes extérieurs est soutenue depuis plusieurs années.

2. Le budget d'équipement

Il convient de noter que les crédits de paiement consommés ont diminué de près de 2 % par an entre 1996 et 2001. Pour 2003, le montant des crédits d'investissement demandés sur le BAAC s'établit à 210 millions d'euros en autorisations de programme (AP), soit une progression de 7,7 % par rapport à 2002, et à 195 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit un montant stable. Ces crédits sont destinés aux services et aux opérations présentées ci-dessous :

a) Direction générale

Les crédits (16 millions d'euros en AP et 12 millions en CP) sont destinés notamment à financer les équipements en informatique et en communications, ainsi que les équipements sociaux et médicaux.

b) Navigation aérienne

Les montants demandés s'élèvent à 165 millions d'euros en AP (+ 6,1 %) et à 158 millions d'euros en CP (montant stable).

Autorisations de programme

(en millions d'euros)

Domaines	PLF 2003	LFI 2002
Génie civil	24,0	29,75
Informatique	66,0	55,96
Etudes	10,0	10,67
En route et grandes approches	48,5	43,35
Aérodromes métropolitains	9,0	15,78
Aérodromes d'outre mer	7,5	

(Source : DGAC)

S'agissant des investissements en informatique :

- le maintien en conditions opérationnelles des équipements existants représente 19 millions d'euros ;

- la poursuite de la modernisation des systèmes de contrôle porte sur 28 millions d'euros (acquisition de consoles de visualisation pour 15 millions, de systèmes de simulation pour 5,5 millions, et de systèmes des approches pour 5,5 millions également) ;

- le lancement de nouvelles opérations, pour répondre aux exigences de l'évolution du trafic dans les 5 prochaines années et contribuer à l'harmonisation européenne, bénéficie d'une dotation de 14,5 millions d'euros. Cette dotation comprend notamment la contribution de la Direction de la navigation aérienne (DNA) au nouveau projet de système de traitement plan de vol réalisé en commun avec l'opérateur du service de navigation aérienne italien

- enfin, une dotation de 4,5 millions d'euros est prévue pour les moyens de la DNA en systèmes informatiques de gestion, en bureautique, en moyens de développement et de test.

Pour les centres de contrôle en route et des grandes approches, le montant de 48,5 millions d'euros sera consacré :

- à l'acquisition de radars afin d'améliorer la sécurité sur les grands aéroports disposant d'un doublet de pistes, et de répondre aux problèmes de saturation de la moitié des stations radar secondaires monopulse (pour un total de 10 millions d'euros) ;

- à la poursuite du plan de renouvellement des aides radio classiques à l'atterrissage arrivées en fin de vie, à des aménagements du parc d'équipements de radionavigation en route et à la mise en oeuvre de dispositifs de lutte contre le brouillage ;

- à l'augmentation des moyens de radiocommunication air-sol afin de répondre aux difficultés en matière de saturation des fréquences radio et d'assurer la maintenance et le développement des moyens de communication sol-sol.

Les investissements prévus en 2003 pour les aéroports métropolitains concernent des opérations de rénovation et de renouvellement de matériels (installation des aides radioélectriques à l'atterrissage, rénovation des systèmes installés dans les blocs techniques et les tours de contrôle, renouvellement des aides visuelles à l'atterrissage, de balisage lumineux et de dispositifs de fourniture d'énergie en partenariat avec les gestionnaires d'aérodrome.

c) Contrôle technique

Le niveau des investissements du contrôle technique est en diminution en AP et en augmentation en CP. Les montants d'établissent respectivement à 0,7 et 1,5 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.

d) Formation aéronautique

Les dotations proposées en matière de formation aéronautique s'élèvent à 3,5 millions d'euros en AP (+ 7 %) et en CP. 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.

e) 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 20 millions d'euros en CP (+ 0,9 %). Les investissements prévus concernent :

- les travaux d'infrastructures sur les aérodromes gérés en régie directe par l'Etat (élargissement et renforcement de la piste, création d'un

nouveau parking et mise en conformité de l'aérogare de Mayotte, travaux d'assainissement sur l'aérodrome de Saint-Pierre et Miquelon) ;

- la poursuite des opérations relatives à la création éventuelle de nouvelles plates-formes aéroportuaires : débat public sur l'implantation d'un nouvel aéroport à Toulouse et à Nantes, études complémentaires portant sur la création d'un troisième aéroport, le cas échéant ;

- enfin, la poursuite des opérations de remboursement des avances dans le cadre du renouvellement des concessions aéroportuaires.

3. 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 2003, ces dépenses représentent 792,3 millions d'euros, soit un montant en hausse de 5,1 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. Cette augmentation, qui correspond à la progression moyenne des dépenses de personnel au cours des cinq années précédentes (+ 5,2 %) se décompose de la manière suivante :

Mesures générales	0,83 %
Glissement vieillesse technicité (GVT)	1,16 %
Mesures catégorielles	1,23 %
Evolution des effectifs	1,89 %
Total	5,10 %

Le principal facteur d'augmentation est l'évolution des effectifs, qui correspond aux 393 créations d'emplois prévues par le projet de budget (dont 252 personnels techniques, 129 personnels administratifs et 12 personnels ouvriers). Parmi ces créations d'emploi, 294 sont liées au protocole d'accord triennal conclu entre la DGAC et plusieurs organisations syndicales le 7 décembre 2000. 99 emplois contribuent à la politique de la fonction publique relative à la résorption de l'emploi précaire : la situation des agents entrant dans le cadre de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, prise en application de la jurisprudence dite « Berkani » a été régularisée en 2001. Sur les 90 agents concernés, 72 ont opté pour un contrat de droit public, les 18 autres souhaitant conserver un contrat de droit privé. Ces agents sont actuellement en surnombre. La demande de création des emplois budgétaires correspondants ayant été refusée dans le cadre de la loi de finances pour 2002, leur création est donc prévue dans le projet de loi de finances pour 2003.

Ces créations d'emplois permettront le recrutement de 458 nouveaux agents, dont 446 dans le cadre du protocole d'accord signé en décembre 2000.

Les mesures générales en faveur des personnels de la fonction publique augmenteront les charges de personnels du BAAC de 0,83 %. Elles prennent en compte le solde des revalorisations du point de la fonction publique en 2002 qui avait été en partie provisionné dans la loi de finances initiale pour 2002. Il convient cependant de noter qu'aucune provision n'a été inscrite à cet effet dans le projet de budget pour 2003. Ces crédits tiennent également compte de l'augmentation des crédits pour « participation aux charges de pension », qui augmentent de 1,44 million d'euros, soit + 1,6 % en 2003, après plusieurs années de forte progression.

Sur les 5,1 % de progression des dépenses de personnel dans le projet de budget pour 2003, 2,9 % (soit 57 % de l'augmentation) résultent du protocole d'accord du 7 décembre 2000. A l'issue de la troisième année d'application de ce protocole, les dépenses de personnels induites auront progressé de 11 %, soit 73 millions d'euros, par rapport à la dotation de l'année 2000, dont près de la moitié pour les créations d'emplois. Le protocole prévoyait en effet 939 créations d'emplois pour faire face aux augmentations du trafic aérien et anticiper les départs à la retraite des prochaines années, 5 ans de délai étant nécessaires avant qu'un contrôleur soit pleinement opérationnel.

On notera que l'accord relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail a été inséré dans le protocole d'accord du 7 décembre 2000. Il est entré en vigueur dès le 1^{er} juillet 2001. Compte tenu des sujétions liées à la nature des missions confiées et à la définition des cycles de travail qui en découlent, qui comportent notamment des plages de travail le dimanche et les jours fériés, l'arrêté interministériel du 12 septembre 2001 fixe des durées de temps de travail inférieures à 1.600 heures annuelles, variables selon les modalités de fonctionnement des services concernés.

Les charges nouvelles en année pleine résultant du protocole d'accord du 7 décembre 2000 sont retracées dans le tableau ci-dessous (en millions d'euros) :

Années	LFI 2001	PLF dont 2001*	2002 2002	2003	Cumul
Créations d'emplois	7,6	4,9	12,2	11,3	36,0
Mesures catégorielles	5,3	10,2	12,2	9,3	37,0
Total	12,9	15,1	24,4	20,6	73,0

* Coût inscrits au titre des engagements 2001 : pour l'année 2002, les données prennent en compte des mesures appliquées en 2001 mais non inscrites en loi de finances pour 2001, étant donné le décalage entre le calendrier de la préparation du projet de loi de finances pour 2001 et celui des négociations protocolaires.

(Source : DGAC)

Le rythme de recrutement de la DGAC a été soutenu au cours des dernières années, afin d'accompagner la croissance des activités de la direction (la croissance du trafic aérien est évaluée à + 5 % par an en moyenne selon l'ensemble des prévisionnistes) et d'anticiper les départs à la retraite des années à venir, la formation initiale des personnels étant généralement dispensée sur plusieurs années.

Evolution des emplois budgétaires directs (1996-2001)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	97/96	98/97	99/98	00/99	01/00	01/97
Personnel administratif	1.567	1.572	1.580	1.616	1.650	1.694	0,3 %	0,5 %	2,3 %	2,1 %	2,7 %	7,8 %
Personnel technique et navigant	7.533	7.689	7.835	8.026	8.172	8.557	2,1 %	1,9 %	2,4 %	1,8 %	4,7 %	11,3 %
Personnel ouvrier	1.004	1.004	956	956	956	956	0,0 %	- 4,8%	0,0 %	0,0 %	0,0 %	- 4,8 %
Total	10.104	10.265	10.371	10.598	10.778	11.207	1,6 %	1,0 %	2,2 %	1,7 %	4,0 %	9,2 %

(Source : Cour des comptes)

On notera que la DGAC a souhaité mettre fin à la situation de surnombre pour les personnels techniques. Ainsi, dans le cadre de l'élaboration du budget pour 2001, 216 emplois avaient été créés pour mettre fin en trois ans au processus de recrutement en surnombre. Ce mécanisme prévoyait une inscription en surnombre des nouveaux recrutés la première année, une budgétisation de ces agents la deuxième année, et la création des emplois correspondants la troisième année. Entre 2000 et 2001, le nombre d'emplois budgétaires de la DGAC a augmenté de 3,9 %, cette augmentation portant essentiellement sur les emplois de personnel technique. Plus de la moitié de cette augmentation correspondait à la régularisation des surnombres des années précédentes.

Les protocoles d'accords et l'évolution des dépenses de personnel : extraits du rapport public particulier de la Cour des comptes « Le contrôle de la navigation aérienne » (novembre 2002)

S'agissant du temps de travail, la durée de « temps de présence » et de « tenue de poste » françaises est, avec l'Italie, pays où les contrôleurs aériens sont moins rémunérés, la plus basse en Europe, le cas espagnol n'étant pas significatif car les heures supplémentaires y sont très nombreuses.

La moyenne européenne est de 35 à 38 heures pour le temps de présence, d'environ 30 heures pour la tenue de poste contre 32 heures, dont 24 heures de tenue de poste, en France, durée particulièrement faible.

Pour l'année, le temps de présence dans les services de contrôle aérien français est de l'ordre de 1.345 heures contre 1.526 heures (Eurocontrol à Maastricht). Enfin, les congés sont, en France, les plus longs d'Europe.

S'agissant du temps de travail, les contrôleurs aériens français jouissent ainsi de la situation la plus favorable en Europe.

Pour l'organisation des cycles de travail, la principale caractéristique du système en vigueur en France est le nombre plus faible de vacations dont la durée unitaire est par contre plus longue qu'ailleurs.

(...)

Au total, la faible durée du travail est donc concentrée sur un nombre restreint de jours avec des vacations longues.

Ce système n'est pas cohérent : si en effet, la durée globale du travail doit être réduite en raison des difficultés du métier exercé, les vacations elles-mêmes devraient être plus courtes pour répondre aux impératifs de sécurité qui sont mis en avant par la DGAC pour justifier la durée du travail en vigueur.

En fait, l'explication de cette apparente contradiction tient à la limitation à un jour sur deux dans le cycle, des jours de présence, qui répond au souci de limiter les déplacements des contrôleurs entre leur domicile et leur lieu de travail. Il convient de relever que de nombreux pays (Allemagne, Maastricht, par exemple) ont, en revanche, adopté des rythmes 4/2 qui permettent une gestion plus efficace du temps de travail des agents.

Concrètement, la situation française a aussi pour conséquence de rendre extrêmement rigides les « tours de service » qui doivent faire alterner trois jours de repos, comme cela est par exemple le cas au CRNA Nord.

(...)

Les avancées salariales consenties depuis de nombreuses années aux contrôleurs aériens n'ont donc pas trouvé de contreparties dans les conditions de leur emploi. Rigides et incohérentes avec les objectifs avancés en matière de sécurité, ces conditions négligent les difficultés du métier, ne permettent pas le meilleur fonctionnement possible du service et consomment de nombreux emplois.

(...)

Le protocole du 7 décembre 2000 rappelait les enjeux généraux du contrôle aérien et définissait des objectifs généraux par grands métiers. Les mesures catégorielles étaient considérables : création de 1.339 emplois (dont 630 ICNA, 240 TEEAC et 135 IESSA), allocation de la NBI de « fin de carrière »... à 35 ans et majoration de son montant, ARTT à la DGAC au 1^{er} juillet 2001, revalorisation statutaire et indemnitaire pour les ICNA et IESSA, création d'un « statut d'emploi » de débouché pour les TSEEAC et abondement indemnitaire, création d'un statut d'emploi d'ingénieur de division fonctionnelle, indicé jusqu'à la hors échelle A, ouvert aux IEEAC, ICNA et IESSA, etc..

Ces protocoles constituent une accumulation de mesures tout à fait impressionnante sans équivalent dans la fonction publique : refonte constante des statuts, création de nombreux emplois budgétaires, progression substantielle des rémunérations principales et accessoires, auxquelles ne répondent guère de contreparties en terme d'organisation du travail. De surcroît, ces mesures, ciblées au départ sur les corps spécifiques du contrôle aérien, ont généré un « effet de contagion » sur les autres corps de la DGAC.

(...)

La principale caractéristique des protocoles triennaux est d'être les outils d'un dialogue social déséquilibré aux conséquences financières très lourdes.

En effet, les protocoles ne sont pas nés de la volonté d'une administration novatrice de promouvoir un dialogue social fondé sur des « contrats d'objectifs » en contrepartie desquels des avancées seraient consenties.

Ils doivent leur institution et leur pérennisation à l'exercice par un corps, celui des ICNA, d'un pouvoir de pression considérable : **le levier offert par la possibilité pour ces agents d'empêcher la circulation aérienne au-dessus du pays aura été un formidable accélérateur d'évolutions statutaires et indemnitaires qui se sont étendues par un phénomène de contagion aux autres personnels de la DGAC.**

Dans ces conditions les protocoles triennaux ont eu pour vocation implicite essentielle de maintenir la « paix sociale » au sein de la DGAC.

(...)

Le nouveau protocole, signé fin 2000, est dans la lignée des précédents documents. Tout au plus contient-il de nouveaux engagements pour l'avenir, en matière d'organisation du travail et « d'indicateurs », qui ne peuvent encore être évalués.

Les protocoles constituent aussi une particularité par leur durée brève et leur caractère permanent. En effet, la concentration de mesures nombreuses sur une période courte génère un climat de négociation permanente : les textes, le plus souvent d'effet à la signature du protocole, sont pris quelques mois voire quelques années plus tard à titre rétroactif, et leur mise en œuvre n'est qu'ébauchée que survient déjà le protocole suivant. Il se crée ainsi un climat de surenchère permanente en faveur de revalorisations de situations.

De surcroît, aucune évaluation d'impact, aucun bilan global n'est produit, ce qui amène à s'interroger sur la validité de la pérennité d'un processus qui mobilise l'énergie des équipes de direction de la DGAC à l'heure où les enjeux autres, notamment européens, semblent prioritaires.

Enfin, l'autonomie de la DGAC au regard de la cohérence des principes qui fondent le régime de la fonction publique pose question. **Si, en effet, la DGAC se dit attachée à la fonction publique, elle semble l'être beaucoup moins aux règles et principes qui régissent cette dernière.** Les résultats atteints en terme de statuts, de rémunérations et de conditions d'emploi, notamment pour les corps techniques, ont, en effet, quasiment « utilisé toutes les ressources de souplesse que le droit de la fonction publique recèle »¹, ce qui n'a cependant pas conduit à une plus grande modération des mesures prévues dans le nouveau protocole. La situation sociale actuelle, qui reste malgré tout fragile, est encore en train d'être améliorée substantiellement par le protocole qui porte sur les années 2001, 2002 et 2003.

La direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a indiqué à la Cour que « les protocoles pluriannuels de la DGAC sont négociés dans des conditions qui ne laissent le plus souvent place qu'à une concertation interministérielle limitée », que « depuis 1987, les relations sociales à l'aviation civile sont réglées au moyen d'avantages statutaires et indemnitaires qui se superposent aux mesures générales prises en faveur de la fonction publique, les avantages obtenus par le corps des ICNA entraînant des améliorations pour les autres catégories de la DGAC, et ces avantages se cumulant » de sorte qu'à « l'issue de la période 1987-1997, les personnels de la DGAC bénéficiaient d'un ensemble de mesures sans équivalent dans le reste de la fonction publique », qu'enfin, s'agissant du protocole 2000, « rien ne paraissait justifier le doublement des avantages catégoriels par rapport au précédent protocole ».

Pour sa part, le directeur général de l'administration et de la fonction publique a aussi précisé que « la politique des personnels de la DGAC, que ce soit en matière statutaire ou indemnitaire, est traditionnellement négociée avec les partenaires sociaux dans le cadre de protocoles pluriannuels, qui font l'objet d'une concertation interministérielle préalable le plus souvent limitée » et que « les mesures dont bénéficient les personnels sont marqués par un très fort atypisme ».

La question de la pérennité de la procédure protocolaire dans sa formule actuelle, ou tout au moins de son rythme, se trouve donc posée : en tout état de cause, il serait nécessaire qu'un bilan de l'équilibre des avantages spécifiques obtenus par les personnels au fil des protocoles et des améliorations constatées du service pour la même période soit établi avant toute nouvelle négociation.

(...)

Les protocoles ont eu un impact considérable sur l'évolution des dépenses de personnel de la DGAC.

L'ensemble des dépenses de personnel représente un montant de 664,7 M€ et absorbe 44 % des dépenses totales du BAAC et 55 % des dépenses d'exploitation en loi de finances initiale pour 2000, la progression des dépenses de personnel entre 1994 et 2000 ayant été de 38,4 %.

¹ Chapitre I du protocole du 3 novembre 1994.

Evolution des dépenses de personnel du BAAC (1994-2000)

Année	1994	1995	95/94	1996	96/95	1997	97/96	1998	98/97	1999	99/98	2000	99/00	94/00
M€	480,2	504,6	5,1 %	553,4	9,7 %	574,7	3,9 %	608,3	5,8 %	640,3	5,3 %	664,7	3,8 %	38,4 %

Au cours de la période 1994-2000, les dépenses de personnel ont augmenté de 184,46 M€, dont 95,74 M€(52 %) liés à la mise en œuvre des protocoles.

Les estimations associées au protocole 2000 révèlent, de surcroît, que l'avenir n'est pas placé sous les auspices d'une plus grande modération dans l'ardeur dépensière de la direction puisque le coût prévisionnel de cet accord s'établit à 73,02 M€, soit 83,6 % à lui seul des deux protocoles de 1994 et 1997, ce qui marque un nouveau dérapage catégoriel.

Certes, la DGAC a fait valoir que le coût des protocoles «n'a pas empêché une diminution du taux unitaire de la redevance de route de 10,6 % entre 1994 et 2000, plaçant la France parmi les pays les moins onéreux » : en fait, il se trouve simplement que la progression du trafic a généré une dynamique de recettes supérieure à celles des dépenses. Cette situation peut s'altérer alors que les engagements financiers consentis envers le personnel sont, en revanche, certains.

La DGAC devrait être plus attentive à l'impact des dépenses de personnel sur la situation de l'autofinancement dégagé par la section d'exploitation du BAAC.

(...)

Au terme de ces analyses, la Cour constate que la politique des rémunérations menée par la DGAC depuis douze ans a conduit à une très forte dérive des charges de personnel avec une augmentation substantielle de la dépense unitaire par agent.

Cette politique coûteuse de rémunérations de la DGAC a trouvé son origine dans la question de la rémunération des contrôleurs aériens dont le métier suppose des sujétions particulières. Progressivement, un phénomène d'extension des avantages consentis s'est effectué au bénéfice des autres personnels.

Or, les comparaisons possibles suggèrent que l'évolution des rémunérations des personnels de la DGAC devrait aujourd'hui être modérée. Si on rapproche, en effet, la situation des personnels de la DGAC du reste de la fonction publique de l'Etat, on observe que l'administration a bénéficié conjointement des dispositifs interministériels et d'avantages propres.

(...)

La Cour (...) estime en définitive que la situation des personnels de la DGAC, et notamment des ICNA, justifierait une pause catégorielle dès lors qu'ils demeurent des fonctionnaires d'Etat.

CHAPITRE II :

LE BUDGET DE LA CONSTRUCTION AÉRONAUTIQUE

Les éléments qui suivent résultent, pour l'essentiel, des réponses apportées au questionnaire adressé par votre rapporteur spécial en application de l'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

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 %, avec 704 unités commandées en 2001 contre 1.121 en 2000. Le secteur des avions de transport régionaux a connu la même évolution, les commandes de Bombardier ayant chuté de 29 % (209 appareils commandés en 2001 contre 296 en 2000), et celles d'Embraer, de 68 % (186 unités contre 438). En terme de livraisons cependant, la situation est contrastée d'un constructeur à l'autre. Airbus, avec 325 appareils livrés (+ 5 %), réalise son meilleur exercice à ce jour. Boeing a livré 527 appareils (+ 8 %), Bombardier en a livré 206 (+ 31 %), Embraer, 178 (- 2 %). Seul le maintien d'un niveau élevé de livraisons a donc permis à l'industrie aéronautique mondiale de progresser en terme de volume d'activité en 2001.

B. LES BONS RÉSULTATS DE L'INDUSTRIE AÉRONAUTIQUE FRANÇAISE EN 2001

En 2001, pour la troisième fois de son histoire, Airbus a enregistré plus de commandes que son concurrent américain Boeing, avec 375 commandes contre 329, soit une part de marché de 53 %. En déduisant les annulations, Airbus conserve de justesse son avance, avec 274 appareils, contre 272 pour Boeing. A un niveau beaucoup plus modeste, le constructeur franco-italien d'avions régionaux ATR a enregistré 25 commandes, contre 23 en 2000.

Au total, l'industrie aéronautique française a battu tous ses records avec un chiffre d'affaires de 25,3 milliards d'euros, réalisé à 74 % à l'exportation et à 76 % dans le civil. Les commandes enregistrées, d'un montant de 35,2 milliards d'euros, ont été largement supérieures au chiffre d'affaire réalisé.

C. DES PERSPECTIVES PLUS SOMBRES POUR 2002 ET LES ANNÉES À VENIR

Au premier semestre 2002, les commandes des constructeurs ont reculé par rapport à la même période en 2001 : - 60 % pour Airbus avec 144 unités commandées, - 7 % pour Boeing avec 169 unités, et - 80 % pour Bombardier avec 31 unités. Par ailleurs, les annulations de commandes et les reports de livraison auront un impact financier important sur les comptes des industriels en 2002. Ainsi, Boeing a annoncé des livraisons en recul de 13 %, Embraer, de 32 %, et ATR, de 30 %. Seuls Bombardier (+ 30 %) et Airbus (- 1 %) ont réussi à améliorer ou à maintenir leur production grâce à des carnets de commandes importants. Les équipementiers et sous-traitants des constructeurs d'aéronefs sont également touchés par cette crise, et prévoient un recul de leur chiffre d'affaire pour 2002.

Boeing a estimé ses livraisons entre 275 et 300 appareils pour 2003, et se refuse à toute prévision pour 2004 et 2005. Airbus considère en revanche que l'importance de son carnet de commande et le lancement de nouveaux programmes (A380, avion de transport militaire A400M) devraient lui permettre de mieux amortir la crise que traverse le transport aérien.

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 2000), l'ensemble des entreprises françaises du secteur aérospatial ont consacré 3,62 milliards d'euros à la recherche et développement, soit 14,6 % du chiffre d'affaires de l'ensemble de la profession, effort financé à hauteur de 44,5 % sur les ressources propres des entreprises. Cet effort diminue régulièrement depuis le début des années 1990 :

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

(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 :

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, les statistiques de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) montrent que les demandes déposées par le secteur aérospatial ont fortement diminué depuis 1997 et ne représentent plus en 2001 que 0,5 % de l'ensemble des demandes.

Airbus a consacré 1.630 millions d'euros à la recherche et développement en 2001, soit un montant en augmentation de 126 % par rapport à l'année précédente, compte tenu des coûts liés au développement des nouveaux modèles (A340-500 et 600, A380). Son principal rival, Boeing, a consacré 1,93 milliard de dollars à la recherche et développement, dont près de 858 millions de dollars pour la seule aviation commerciale (+ 46 % par rapport à l'année 2000). En valeur absolue, les montants consacrés à la recherche et au développement en matière d'aéronautique civile sont beaucoup plus élevés aux Etats-Unis qu'en Europe, compte tenu des synergies existantes avec les programmes de recherche militaire développés par les mêmes entreprises.

B. LE 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 ».

Votre rapporteur rappelle que l'industrie aéronautique civile américaine bénéficie d'aides indirectes importantes grâce aux importants contrats militaires dont elle bénéficie, dès lors que certaines innovations trouvent des applications civiles.

Par ailleurs, certaines dispositions fiscales sont particulièrement favorables aux constructeurs aéronautiques américains. Les *Foreign Sales Corporation* (FSC) sont un système mis en place par les Etats-Unis en 1971, qui équivaut à des subventions aux exportations. Il fait actuellement l'objet d'un contentieux dans le cadre de l'OMC, et les Etats-Unis ont déclaré vouloir se mettre en conformité avec leurs engagements internationaux. Selon la Commission européenne, Boeing a réalisé au cours des quatre dernières années une économie d'impôts de 540 millions de dollars grâce à ce dispositif fiscal.

C. LES CRÉDITS ACCORDÉS EN 2001, 2002 ET 2003

1. Les crédits consacrés à l'aide à la construction aéronautique en 2001

En 2001, des annulations de 23,16 millions d'euros en autorisations de programme et de 30,49 millions d'euros en crédits de paiement ont affecté principalement le programme de recherche, celui du développement des équipements de bord ainsi que la dotation réservée à l'avance remboursable pour le développement de nouveaux moteurs par SNECMA. Par ailleurs, 99,092 millions d'euros en crédits de paiement ont été gelés et reportés sur l'exercice 2002. Il convient de souligner que les mesures d'annulation et de gel en 2000¹ et 2001 ont contribué à créer, à la fin de l'année 2001, un volume de factures impayées de l'ordre de 25 millions d'euros.

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances en 2001, la Cour des comptes note que « *la gestion de ces crédits d'avances devient ainsi aléatoire et l'autorisation parlementaire est affaiblie. Ces blocages et annulations affectent lourdement les ressources consacrées au soutien industriel et posent, corrélativement la question du bien-fondé du rattachement budgétaire des aides à l'industrie aéronautique à la section transports* ».

¹ Au cours de l'exercice 2000, 59,46 millions d'euros en autorisations de programme et 74,70 millions d'euros en crédits de paiement ont été annulés, et 60,22 millions d'euros en autorisations de programme et 127,3 millions en crédits de paiement ont été gelés. L'annulation des crédits concernait principalement l'annuité prévue pour soutenir par avance remboursable le lancement de l'A380 ainsi qu'une partie de la dotation destinée aux soutiens aux projets des équipementiers, l'avancement de ces projets n'étant pas alors suffisants pour donner lieu à engagement des autorisations de programme.

2. Les crédits consacrés à l'aide à la construction aéronautique en 2002

A ce jour, aucune mesure d'annulation n'a été décidée pour l'exercice 2002. Une régulation a limité le niveau des autorisations de programme pouvant être affectées avant le 31 juillet 2002 à 36,8 millions d'euros sur la ligne « recherche amont », 33,8 millions d'euros sur la ligne « équipements de bord » et 9,4 millions d'euros sur la ligne « avions de transport » (hors avances pour l'A380). Les prévisions de consommation de crédits de paiement laissaient prévoir un déficit important de la dotation de la loi de finances initiale, en particulier sur les lignes « recherche amont » et « équipements de bord ». Par conséquent, la loi de finances rectificative pour 2002 (n° 2002-1050 du 6 août 2002) a complété la dotation du chapitre 53-22 à hauteur de 66,6 millions d'euros en crédits de paiement.

3. Les dotations budgétaires pour 2003

Les crédits demandés au titre du chapitre 53-22 sont consacrés à plusieurs type de dépenses de recherche et développement. Dans le projet de budget pour 2003, le montant des avances remboursables représente un peu moins de la moitié des crédits consacrés au soutien public à la construction aéronautique civile.

a) 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 2003 s'élève à 58,375 millions d'euros en AP et 59 millions d'euros en CP.

b) Moteurs (article 36)

La dotation demandée pour l'année 2003 s'élève à 25 millions d'euros en AP et 20,581 millions d'euros en CP. Elle doit permettre de soutenir, au moyen d'une avance remboursable, la participation de la SNECMA au développement de deux nouveaux moteurs (le GE 90-115, développé en coopération avec General Electric et destiné aux Boeing 777 à long rayon d'action, et le GP 7200, développé avec General Electric et Pratt & Whitney, qui doit équiper le futur A380).

c) Equipements 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. La dotation prévue pour 2003 s'élève à 47,706 millions d'euros en AP et 42,371 millions d'euros en CP.

d) Avions de transport (article 81)

La dotation demandée pour 2003 s'élève à 113,649 millions d'euros en AP et 158,263 millions d'euros en CP. Elle est destinée à couvrir :

- l'annuité 2002 de l'avance remboursable concernant l'A380 au bénéfice d'Airbus France et de ses partenaires (les sociétés Latécoère, Socata et Aircelle). Seules les AP nécessaires pour couvrir les paiements de l'année sont demandées pour 2003 ;

- la fin du versement de l'avance remboursable allouée aux programmes A340-500 et 600.

e) Autres aéronefs (article 84)

La dotation proposée pour 2003 s'élève à 13,21 millions d'euros en AP et 15,265 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.

f) Etudes, recherches et matériel pour la sécurité des aéronefs

La dotation proposée pour 2003 s'élève à 1,75 million d'euros en AP et 1,2 millions 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.

4. L'évolution du montant des avances remboursables

Le tableau ci-après compare les montants proposés en matière d'avances remboursables pour 2003 avec ceux de l'année 2002 (les montants sont arrondis au million d'euros le plus proche) :

Année (millions d'euros)	LFI 2002		PLF 2003		Variation	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Avances remboursables, dont :	272	231	199	235	- 27 %	+ 2 %
A380	152	137	114	152	- 25 %	+ 11 %
A340-500 et 600	25	30	0	6	- 100 %	- 80 %
Falcon F7X	21	21	12	14	- 42 %	- 33 %
Moteurs	32	21	25	21	- 23 %	0 %
Equipements	40	23	48	42	+ 19 %	+ 85 %

Source : Direction des programmes aéronautiques civils

Le montant des autorisations de programme est en baisse de 27 %, tandis que celui des crédits de paiement augmente légèrement. 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.

5. Les remboursements des avances par les industriels

Les avances accordées par l'Etat aux industriels doivent lui être remboursées ultérieurement. Le tableau suivant indique le montant des remboursements exigibles pour les années 2000 à 2003 et les compare avec le montant des avances nouvelles accordées au cours des mêmes années :

année	2000	2001	LFI 2002	PLF 2003
Avances remboursables accordées	143	72	231	235
Avances exigibles	229	239	181	211
Solde pour l'Etat	+ 86	+ 167	- 50	- 24

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

Pour les années 2002 et 2003, les prévisions montrent 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.

CHAPITRE III

UN SECTEUR EN PROFONDE MUTATION

I. UN SECTEUR EN CRISE

A. LES CONSÉQUENCES DES ATTENTATS DU 11 SEPTEMBRE 2001 SUR LES COMPAGNIES AÉRIENNES

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 mondiale. 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. Pour l'ensemble des compagnies, on constate une diminution sensible du chiffre d'affaires et du résultat pour l'année 2001 :

Résultat net des compagnies aériennes européennes en 2001

Compagnies	Résultat net (en millions d'euros)			
	2001	2000	1999	1998
Air France	53	421	354	249
Iberia	50	201	150	320
Bmi (British Midland)	20	13	22	18
Finnair	7	109	85	75
TAP air Portugal	- 44	- 122	- 115	12
Aer Lingus	- 100	72	50	67
Olympic Airways	- 102	- 88	- 76	6
SAS	- 115	230	206	320
KLM	- 224	77	337	207
Austrian Airlines	- 166	53	43	37
British Airways	- 224	106	- 341	325
Lufthansa	- 633	689	630	731
Alitalia	- 907	- 256	6	211
Sabena		- 325	- 14	22
Sair Group		- 1.900	179	226
Total	- 2.285	- 720	1.516	2.826

Source : Air & Cosmos, Mai 2002

Les compagnies aériennes américaines sont confrontées à la plus grande crise financière de leur histoire, avec une perte totale d'environ 8 milliards de dollars en 2001. La sixième compagnie américaine, US Airways, s'est placée sous la protection du chapitre 11 de la loi sur les faillites américaine, compte tenu de son incapacité à faire face au paiement de ses créanciers. La valorisation boursière des compagnies aériennes américaine a considérablement chuté : celle de la première compagnie, American Airlines, a ainsi atteint la valeur de 3 de ses appareils, la compagnie en opérant près de 900 ! Enfin, la marge d'exploitation d'United Airlines a été de - 13,3 % sur l'exercice 2001.

Au mois de novembre, la compagnie aérienne United Airlines est d'ailleurs proche du dépôt de bilan. Elle doit engager un plan de restructuration intégrant une économie de 14 milliards de dollars, dont 5,2 milliards de dollars sur les salaires, sur une durée de cinq ans et demi, afin d'obtenir des prêts garantis par les autorités fédérales et éviter de s'inscrire au chapitre 11. La compagnie cherche également à obtenir un soutien financier de la part de Lufthansa, qui est son principal partenaire dans l'alliance « Star Alliance ».

Les compagnies aériennes américaines demandent de nouvelles aides de la part du Congrès américain, considérant que l'augmentation de leurs coûts est essentiellement liée à la désaffection des passagers liée aux mesures de sûreté drastiques imposées par l'administration et à la croissance des primes d'assurance.

S'agissant du trafic aérien, il convient de noter que, pour la première fois depuis le mois de septembre 2001, le trafic passager du secteur aérien, international et intérieur, a renoué avec la croissance au mois d'août 2002, avec une progression de 1,5 % du nombre de passagers transportés. Le trafic augmente sur l'ensemble des destinations, à l'exception toutefois de l'Amérique du nord et du Moyen-orient.

En France, les compagnies Air Lib et Air Littoral sont confrontées à d'importantes difficultés financières, tandis qu'Air France a mieux résisté à la crise que la plupart de ses concurrents.

B. LA SITUATION CRITIQUE DES COMPAGNIES FRANÇAISES AIR LIB ET AIR LITTORAL

1. Air Lib

La société d'exploitation AOM Air Liberté (« Air Lib ») a été constituée le 24 août 2001 sous la forme d'une société anonyme, filiale à 99 % de la société Holco SAS, détenue à 100 % par M. Jean-Charles Corbet. Au 30 juin 2002, la société employait 2.793 personnes dont 1.429 personnels navigants, et disposait d'une flotte de 30 appareils. A la suite de pertes d'exploitation importantes en 2001, Air Lib a réorganisé son système d'exploitation, sans réussir à redresser sa situation financière.

Afin de compenser la défaillance de Swissair suite aux attentats du 11 septembre 2001, l'Etat avait accordé à Air Lib une aide au sauvetage sous la forme d'un prêt de 30,5 millions d'euros notifié à la Commission européenne. Ce prêt arrivait à échéance le 9 juillet 2002. Air Lib en a alors sollicité le renouvellement pour une durée de 6 mois. Au terme d'un audit de la compagnie commandité par l'Etat, il a été renouvelé pour une durée de 4 mois, soit jusqu'au 9 novembre 2002, afin de mettre en oeuvre et de définir les mesures de restructuration nécessaires au redressement de la compagnie.

Jusqu'à la dernière minute, il a semblé que la licence d'exploitation d'Air Lib ne serait pas renouvelée compte tenu de l'absence de garanties apportées aux pouvoirs publics par son actionnaire sur la viabilité de la compagnie. Finalement, la présentation d'un investisseur potentiel (le groupe néerlandais IMCA) a permis de proroger jusqu'au 31 janvier 2003 sa licence d'exploitation et de reporter jusqu'au 9 janvier l'échéance de remboursement de ses dettes publiques faisant l'objet d'un moratoire (qui s'élevaient à environ 60 millions d'euros) et de son prêt de 30,5 millions d'euros.

2. Air Littoral

Air Littoral est une société anonyme dont le capital, d'un montant de 15 millions d'euros, est détenu intégralement par M. Marc Dufour. A la suite des difficultés du groupe Swissair, Air Littoral n'a pas reçu un versement de 100 millions de francs qui devait lui être versé et a perdu des recettes commerciales importantes (liées à la billetterie et aux contrats d'affrètement non honorés).

Au 17 avril 2002, la flotte de la compagnie se composait de 31 appareils. Air Littoral connaît une situation financière tendue en 2002, qui l'a conduit à procéder à des cessions d'actifs, à entamer une action en justice

contre les sociétés du groupe Swissair afin de récupérer des créances non réglées, et à solliciter la participation des collectivités locales. Par ailleurs, la compagnie a réduit sa flotte (de 36 à 31 appareils) et a rationalisé son réseau.

Après la mise en oeuvre d'un plan social à la fin de l'année 2001, la compagnie emploie 655 salariés.

C. LA PRIVATISATION D'AIR FRANCE

Les bons résultats d'Air France ont essentiellement été obtenus grâce à la qualité de son hub à Roissy, à la structure de son réseau, moins dépendant de l'évolution du marché entre l'Europe et l'Amérique du nord que British Airways, par exemple, ainsi qu'aux gains de part de marché obtenus sur les liaisons avec l'Afrique, suite à la faillite de Sabena et de Swissair, et enfin, aux économies rendues possibles par le développement de son alliance stratégique « Skyteam ». Cette alliance se développe, Air France et Alitalia ayant décidé d'engager début 2003 une prise de participations croisées de 2 %, sous réserve de l'accord des services de la concurrence de la Commission européenne. Par ailleurs, une décision devrait être prise au cours du premier semestre de l'année 2003 quant à l'entrée dans l'alliance Skyteam des compagnies américaines Continental Airlines et Northwest, ainsi que de la compagnie néerlandaise KLM.

Au cours de l'exercice 2001-2002, Air France a dégagé un résultat d'exploitation positif et sa marge d'exploitation s'établit à 1,9 %, alors que les marges d'exploitation de British Airways (- 1,7 %), de KLM (- 2,4 %) et de Lufthansa (- 3,8 %) sont toutes négatives.

On notera que le groupe Air France affiche le plus fort ratio de masse salariale sur chiffre d'affaires des principales compagnies européennes, mais l'écart diminue. En effet, afin d'améliorer sa compétitivité, Air France a pris des mesures pour réduire sa masse salariale. Le ratio de masse salariale sur chiffre d'affaires est passé de 32,5 % à la fin de l'exercice 1998-1999 à 29,8 % à la fin de l'exercice 2001-2002 (il s'élève à environ 27 % chez KLM et Lufthansa, et à environ 24 % chez British Airways).

Le gouvernement a considéré que le développement d'Air France, et, en particulier, celui de ses alliances avec d'autres compagnies aériennes, rendait souhaitable sa privatisation, qui était initialement prévue pour la fin de l'année 2002. La chute des cours de la bourse, et en particulier, celle du cours des actions Air France suite à la grève engagée par les pilotes de la compagnie en septembre 2002, a conduit à reporter la privatisation, prévue cependant pour l'année 2003, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ayant considéré qu'il n'imaginait pas que le transport aérien puisse être considéré à court terme comme un placement boursier particulièrement attractif.

Il convient de noter que la privatisation d'Air France impliquera la négociation par les salariés et la direction d'un accord collectif reprenant les droits et les garanties dont les salariés de la compagnie bénéficient aujourd'hui dans le cadre de leur statut.

D. 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* » (« bas-coûts ») se développent de manière rapide sur l'ensemble du territoire européen, grâce à des prix très inférieurs à ceux pratiqués par les grandes compagnies nationales.

Le nombre de passagers transportés par ces 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. Les commandes d'avions annoncées par ces compagnies montrent qu'elles envisagent de se développer fortement : Easyjet a commandé 120 appareils, et Ryanair a effectué une commande ferme de 100 appareils, assortie d'une option pour 50 autres appareils.

Le patron de Ryanair, la plus importante compagnie « *low cost* » à ce jour en Europe, estime que sa compagnie deviendra la cinquième plus importante 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.

Sur le seul marché français, le trafic des compagnies « bas-coûts » pourrait atteindre, à l'horizon 2006, d'après les simulations effectuées par la DGAC, quelque 11 millions de passagers, soit :

- 16 % du trafic avec l'Union européenne (y compris la Suisse) ;
- 14,5 % du trafic intérieur et avec l'Union européenne (y compris la Suisse) ;
- 9,4 % du trafic total intéressant la France.

Les compagnies « bas-coûts » devraient ainsi assurer près de 40 % de la croissance attendue du trafic de passagers à l'horizon 2006.

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 bénéficier par ailleurs de facilités compte tenu de l'impact touristique et commercial de l'ouverture d'une lignes nouvelles pour la région d'implantation de l'aéroport.

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.

II. LE TROISIÈME AÉROPORT ET LES AÉROPORTS PARISIENS

A. LA REMISE EN CAUSE DE LA DÉCISION DE CONSTRUIRE UN TROISIÈME AÉROPORT À CHAULNES

Le Gouvernement de Lionel Jospin avait décidé le 22 février 2002 de retenir le site de Chaulnes pour la construction d'un troisième aéroport en région parisienne. Suite à cette décision, un arrêté préfectoral avait défini un territoire de 10.000 hectares à l'intérieur duquel un sursis à statuer pouvait être opposé par les pouvoirs publics à toute demande de construction.

Le Gouvernement de Jean-Pierre Raffarin a décidé de revenir sur la décision de construire un troisième aéroport. Une mission d'information parlementaire sur « l'avenir du transport aérien français et de la politique aéroportuaire » a été créée par la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale. Cette mission devra étudier l'opportunité de la construction d'une nouvelle plate-forme aéroportuaire en région parisienne.

Votre rapporteur rappelle que l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle possède la plus forte capacité d'expansion en Europe. Il dispose de quatre pistes, l'une d'entre elle n'étant cependant pas encore utilisée en l'absence de

tour de contrôle permettant d'y surveiller parfaitement l'ensemble des mouvements. Il considère que le développement des capacités de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle doit être poursuivi, quel que soit par ailleurs le choix retenu par le gouvernement au sujet du troisième aéroport. La prise en compte de l'environnement et la maîtrise des nuisances sonores constitue une condition essentielle de ce développement.

B. L'AMENAGEMENT DES CONDITIONS DE DEVELOPPEMENT DU TRAFIC A ROISSY

L'ancien ministre des transports, Monsieur Jean-Claude Gayssot, avait promis de limiter le nombre annuel de passagers à Roissy à 55 millions. Le nouveau ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, M. Gilles de Robien, a considéré que « *la limitation en passagers n'est pas appropriée pour assurer un développement durable de cette plate-forme. En revanche, il importe que le niveau global de gêne sonore soit plafonné. Des dispositions réglementaires seront prises, instituant un nouvel indicateur basé sur des bruits au sol. Cet indicateur restera plafonné à la valeur moyenne atteinte au cours des trois dernières années. Par ailleurs, le nombre de vols de nuit, qui a considérablement progressé au cours des cinq dernières années, sera réduit entre minuit et cinq heures, par la mise en place de nouveaux règlements et par un accord conclu par l'Etat, Air France et la Poste. Pour l'aéroport d'Orly, le couvre-feu nocturne est maintenu, ainsi que la limitation fixée à 250.000 mouvements annuels par l'arrêté du 6 octobre 1994. En outre, plusieurs dispositions de portée générale seront mises en place, notamment, dans un délai de cinq ans, le retrait, jusqu'ici limité à la nuit, des avions les plus bruyants du « chapitre 3 », l'application de sanctions pour le non-respect des couloirs aériens, la constitution d'un observatoire du bruit aérien réunissant des élus, des associations et des professionnels. Bien entendu, la maîtrise de l'urbanisation dans les zones exposées au bruit sera renforcée ; ainsi les plans d'exposition au bruit (PEB) seront révisés d'ici à fin 2005. Les plans de gêne sonore (PGS) seront également revus d'ici au 31 décembre 2003 de façon à permettre, en particulier aux riverains des aéroports de Paris-Charles-de-Gaulle et de Paris-Orly, de bénéficier d'aides pour la protection phonique de leur habitation* »¹.

Votre rapporteur considère que le plafond fixé pour l'aéroport de Roissy en nombre de passagers ne correspondait aucunement aux nuisances subies par les riverains. Par conséquent, les mesures prises par le Gouvernement sur ce point lui semblent guidées par un souci de pragmatisme bienvenu.

¹ In Journal Officiel Sénat, réponse à la question n° 446 de notre collègue Bernard Angels, p. 2646.

Il l'encourage à prendre davantage en considération la dégradation de l'environnement et les nuisances sonores induites par le développement du trafic aérien, constatant que la France connaît un retard important par rapport aux Etats-Unis ou aux Pays-Bas sur ce point, en dépit des progrès effectués au cours des dernières années.

CHAPITRE IV : LE FONDS D'INTERVENTION POUR LES AÉROPORTS ET LE TRANSPORT AÉRIEN ET L'ARTICLE 71 RATTACHÉ

I. LE FONDS D'INTERVENTION POUR LES AÉROPORTS ET LE TRANSPORT AÉRIEN (FIATA)

A. LES MISSIONS DU FIATA

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'Etat 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 suffit pas à couvrir les besoins correspondants.

La vocation du FIATA est essentiellement péréquatrice, en faveur des lignes aériennes non rentables, d'une part, et des aérodromes ne disposant pas de ressources suffisantes pour couvrir leurs dépenses de sûreté, d'autre part. Le fonds se compose de deux sections : la section « transports aériens », qui concourt à assurer l'équilibre financier des dessertes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire, et la section « aéroports », qui concerne les dépenses directes de l'Etat et les subventions versées aux gestionnaires d'aéroports.

B. LE FINANCEMENT DU FIATA

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).

Le produit de cette taxe est affecté pour partie au BAAC et pour partie au FIATA, selon une clef de répartition définie annuellement en loi de finances. Le tableau ci-après retrace l'évolution de la clef de répartition du produit de la taxe de l'aviation civile entre le BAAC et le FIATA depuis 1999 :

Evolution de la clef de répartition du produit de la TAC

(en %)

	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	PLF 2003
BAAC	90	77,7	83,6	72,13	76,04
FIATA	10	22,3	16,4	27,87	23,96

C. LES DÉPENSES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

S'agissant des dépenses destinées à subventionner les entreprises de transport aérien dans le cadre de l'aménagement du territoire, sept transporteurs exploitaient avec la participation financière du FIATA treize liaisons métropolitaines et deux transporteurs exploitaient sept liaisons outre-mer au 31 août 2002. A cette même date, le montant total des compensations financières ordonnancées ou en cours d'ordonnancement versées par le fonds depuis son instauration pour l'aide aux dessertes aériennes s'élevait à 62,5 millions d'euros.

Les crédits du chapitre 1 du FIATA, destinés à subventionner les entreprises de transport aérien dans le cadre de l'aménagement du territoire, se répartissent comme indiqué dans le tableau ci-après :

Evolution des crédits du chapitre 1 du FIATA (FPTA avant 1999)

(en millions d'euros)

Exercice	Crédits	Dépenses
1995	22,87	0,00
1996	17,23	9,99
1997	6,10	16,49
1998	7,32	10,50
1999	7,77	9,44
2000	7,62	11,12
2001 (1)	0,00	9,59
2002	15,24	15,2
2003 (2)	16,00	16,00

(1) Compte tenu des reports de crédits, ce chapitre n'avait pas été doté en loi de finances initiale pour 2001.

(2) Les dépenses prévisionnelles pour 2003 comprennent le versement du reliquat des soldes des conventions antérieures à l'année 2002 (2,2 millions d'euros) et la quasi-totalité des acomptes exigibles en 2003 au titre des conventions signées en 2002, pour un montant de 13,7 millions d'euros.

Source : ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer

D. LES DÉPENSES AÉROPORTUAIRES DU FIATA

Le chapitre 6 du FIATA retrace les subventions versées aux gestionnaires d'aérodromes en matière de sécurité et de sûreté. Le montant global des subventions qui devraient être versées en 2002 sur ce chapitre s'élève à 31 millions d'euros. Le tableau suivant retrace les dotations en loi de finances initiale et la dépense effective sur ce chapitre depuis 1999 :

Evolution des crédits du chapitre 6 du FIATA

(en millions d'euros)

Crédits / année	1999	2000	2001	2002 (1)
Inscrits en LFI	7,17	12,81	1,52	35,52
Reports n-1	0	4,75	10,62	0,2
Total fonds disponibles	7,17	17,56	12,14	35,72
Dépense	2,41	6,94	11,94	31,00
A reporter n+1	4,75	10,62	0,2	4,72

(1) les prévisions correspondant à l'année 2002 sont celles prévues initialement. Compte tenu de l'évolution du trafic, la recette effective sera inférieure au montant des crédits inscrits, et devrait donc conduire à une diminution sensible du montant des reports par rapport aux indications figurant dans le tableau ci-dessus.

Source : direction générale de l'aviation civile

Les subventions qui devraient être versées en 2002 aux gestionnaires d'aérodrome sont destinées :

- d'une part, à assurer, sur tous les aéroports de province de classe 3, le financement de la mesure exceptionnelle de passage de 25 à 50 % du taux de fouille des bagages à main des passagers, pour un montant évalué à 4,12 millions d'euros ;

- d'autre part, à compléter, comme les années précédentes, le financement des mesures de sûreté sur les plates-formes ou le produit de la taxe d'aéroport est inexistant ou insuffisant, pour un montant évalué à 26,89 millions d'euros.

Par ailleurs, les dépenses directes de l'Etat correspondent aux chapitres 5 et 7 du FIATA. L'ensemble des dépenses de la section aéroportuaire du FIATA prévues pour 2002 est retracé dans le tableau suivant :

Crédits de la section aéroportuaire du FIATA

(en millions d'euros)

	Reports 2001	LFI 2002	Crédits 2002
Dépenses directes de l'Etat en matière de sûreté et de service de sécurité incendie et sauvetage (chapitre 5)	1,09	8,08	9,17
Subventions aux gestionnaires d'aérodromes (chapitre 6)	0,2	35,52	35,72
Total fonctionnement	1,29	43,60	44,90
Dépenses directes de l'Etat en matière de sûreté (chapitre 7)	11,65	25,00	36,65
Dépenses directes de l'Etat relatives au service de sécurité incendie et sauvetage (SSIS)	0,96	6,10	7,06
Total équipement	12,62	31,10	43,71
Total de la section aéroportuaire du FIATA	13,91	74,70	88,61

Source : direction générale de l'aviation civile

E. LA DIMINUTION DES DÉPENSES FINANÇÉES PAR LE FIATA EN 2003

Après les attentats du 11 septembre 2001, le gouvernement a pris des mesures afin de mieux assurer la sûreté du transport aérien, qui comportent des dispositions législatives et réglementaires, mais également des mesures opérationnelles, décidées après avis du groupement interministériel des vols sensibles (GIVS). Le coût supplémentaire global des mesures retenues a été estimé, pour le secteur aéroportuaire, à 209,6 millions d'euros en 2002, dont 88 millions d'euros en investissements et 121,6 millions d'euros de coûts d'exploitation.

Sur ces coûts, 105,1 millions d'euros correspondent à l'application du plan VIGIPRATE et à des dépenses non-reconductibles d'acquisition de matériels. Le chapitre 6 du FIATA a financé ces dépenses à hauteur de 4,12 millions d'euros, pour les petits aéroports. Les autres dépenses (soit 104,5 millions d'euros) correspondent à des mesures pérennes, notamment l'exploitation des dispositifs d'inspection-filtrage des personnels et des bagages de soute. 88,4 millions d'euros sont financés par la taxe d'aéroport et 16,1 millions d'euros sont financés par le chapitre 6 du FIATA, au titre de la péréquation au profit des petits aéroports.

Les crédits du FIATA prévus par le projet de loi de finances pour 2003 sont en diminution de 21 %, compte tenu de l'achèvement du programme d'investissement destiné à assurer le contrôle de 100 % des bagages de soute. Cependant, la part du FIATA destinée au soutien des dessertes aériennes régionales s'élève à 16 millions d'euros, en progression de 5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002.

II. L'ARTICLE 71 RATTACHÉ

A. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX APPLICABLES À LA TAXE D'AÉROPORT

Jusqu'au 1^{er} juillet 1999, les dépenses aujourd'hui couvertes par la taxe d'aéroport étaient pour partie prises en charge par la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA), recette du budget annexe de l'aviation civile, et pour partie, réalisées directement par les services de l'Etat. Ce système a été invalidé en 1998 par un arrêt du Conseil d'Etat (Syndicat des compagnies aériennes autonomes, 20 mai 1998) annulant l'article de l'arrêté interministériel fixant le tarif de la RSTCA au motif que les coûts des « *missions d'intérêt général qui incombent, par nature, à l'Etat* » ne peuvent être mis à la charge des usagers au moyen de redevances. La loi de finances initiale pour 1999 a donc institué la taxe d'aéroport, perçue au-dessus

d'un certain trafic, sur chaque passager et tonne de fret, au profit des exploitants d'aéroports, pour financer les dépenses de service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs (SSLIA), de sûreté, de lutte contre le péril aviaire, ainsi que les dépenses afférentes aux mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux.

1. Les tarifs de la taxe

A compter du 1^{er} janvier 2002, la taxe d'aéroport n'est plus perçue que sur les plates-formes traitant plus de 5.000 unités de trafic par an¹. En effet, l'article 94 de la loi de finances initiale pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) a relevé le seuil de trafic à partir duquel un aéroport est éligible à la perception de la taxe.

a) La fixation des fourchettes de tarifs applicables par catégorie d'aéroports

Le Parlement vote la fourchette des taux applicables aux différentes catégories d'aéroports (les aéroports de la classe 1 regroupent ceux dont le nombre d'unités de trafic est supérieur à 10.000.001 ; les aéroports de la classe 2 regroupent ceux dont le nombre d'unités de trafic est compris entre 4.000.001 et 10.000.000 ; les aéroports de la classe 3 regroupent ceux dont le nombre d'unités de trafic est compris entre 5.001 et 4.000.000) :

Répartition des aéroports par classe

Classe	Nombre en 1999	Nombre en 2000	Nombre en 2001	Nombre en 2002
1 ²	1	1	1	1
2	4	4	4	4
3	96	94	89	73
Total	100	99	94	78

Source : direction générale de l'aviation civile (DGAC)

On notera que la diminution du nombre d'aéroports appartenant à la classe 3 en 2002 résulte pour l'essentiel du relèvement du seuil de trafic de 1.000 à 5.000 unités de trafic, ce qui a entraîné la suppression *de facto* de la perception de la taxe d'aéroport pour les plus petits d'entre eux.

¹ Une unité de trafic (UDT) correspond à un passager ou à cent kilogrammes de fret ou de courrier.

² L'appartenance à une classe d'aérodromes étant déterminée pour un aéroport ou un système aéroportuaire, le taux de la taxe d'aéroport est identique pour les quatre plates-formes gérées par ADP (Orly, Roissy, Le Bourget, Pontoise).

L'encadrement par la loi des tarifs de la taxe d'aéroport en 2002¹ :

Classe	1	2	3
Tarifs par passager	De 2,45 à 4,7 euros	De 1,2 à 4,7 euros	De 2,6 à 9,5 euros
Tarifs par tonne de fret ou de courrier	De 0,15 à 0,6 euros	De 0,15 à 0,6 euros	De 0,6 à 1,5 euros

b) Le calcul des taux applicables est spécifique à chaque aéroport

Les tarifs de la taxe d'aéroport applicables sur chaque plate-forme sont fixés par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'aviation civile et du budget, daté du 29 décembre 2001 pour l'exercice 2002. **Ils sont fixés pour chaque aéroport en fonction du besoin de financement relatif aux missions indiquées plus haut.**

Pour la détermination du niveau de la taxe d'aéroport, les besoins prévisionnels de financement des missions concernées sont appréciés sur la base des déclarations des exploitants d'aéroports, au regard des postes de dépense suivants :

- le personnel, le fonctionnement (maintenance, exploitation), les contrats de sous-traitance ;
- pour les investissements, l'annuité d'amortissement ;
- les frais financiers et les frais généraux.

Sont également prises en compte les subventions éventuelles des collectivités locales affectées au financement des missions concernées.

Ainsi, l'impact des mesures de sûreté pour les exploitants d'aérodromes se traduit par des dépenses inscrites dans l'assiette de la taxe d'aéroport. Les dépenses courantes (frais des personnels assurant le contrôle de sûreté et contrats de maintenance) sont directement imputées sur le produit de cette taxe ; les dépenses d'investissement (installation des appareils de détection fournis par l'Etat, aménagements réalisés pour faciliter les mesures de sûreté) le sont par l'intermédiaire des annuités d'emprunts ou des dotations annuelles aux amortissements.

¹ IV de l'article 1609 quatervicies du code général des impôts.

Les déclarations des exploitants d'aéroports sont vérifiées par la direction générale de l'aviation civile (DGAC)¹.

c) La difficulté de définir le périmètre des dépenses relevant d'un financement par la taxe d'aéroport

Par lettre de mission en date du 3 octobre 2001 signée par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et par le ministre de l'équipement, des transports et du logement, l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale de l'aviation civile et de la météorologie (IGACEM) ont été chargées d'une expertise sur les conditions de détermination des dépenses effectuées par les gestionnaires d'aérodromes en matière de sécurité, de sûreté et de contrôles environnementaux, financées à titre principal depuis le 1^{er} juillet 1999 par la taxe d'aéroport. Les investigations ont été menées au cours de l'automne 2001 à Aéroports de Paris (ADP) et pour les aéroports de Marseille-Provence (classe 2) et Pau-Pyrénées (classe 3).

La DGAC indique qu'il ressort notamment de ces rapports que *« le système actuel de la taxe d'aéroport n'est pas encore stabilisé. Bien au contraire, la montée en puissance des dépenses a fait apparaître une multiplicité de cas particuliers dans lesquels le débat entre dépenses relevant de la redevance et dépenses relevant de la taxe est difficile, et ce, malgré la définition, établie par les administrations concernées, du périmètre des dépenses éligibles au financement par la taxe d'aéroport ; l'arrêt du Conseil d'Etat du 6 avril 2001 (Electricité de France et Gaz de France) reflète cette difficulté : il valide le principe et les taux des redevances perçues par ADP au titre de la délivrance des titres d'accès et de circulation dans les zones réservées des aéroports parisiens, alors que cette mission était considérée, initialement, comme relevant de l'intérêt général et d'un financement par la taxe »*.

Le rapport de l'IGF et de l'IGACEM indique que la définition des dépenses financées par la taxe d'aéroport *« ne pose pas de difficultés particulières pour les luttes contre les incendies d'aéronefs, de lutte contre le péril aviaire et de mesures de contrôles environnementaux, qui sont généralement assurés au sein d'unités fonctionnelles clairement identifiées et dont l'exercice est réglementé par le code de l'aviation civile et des réglementations spécifiques*.

¹ 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, en particulier quant à la consistance des moyens mis en œuvre et au 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 ou apports en nature, sont pris en compte.

Il n'en va pas de même pour la sûreté, activité également réglementée recouvrant l'inspection filtrage des passagers et de leurs bagages à main (IF), le contrôle des bagages de soute des passagers (CBS) et le contrôle d'accès (CA) des personnels de l'aéroport ayant accès à la zone réservée sûreté :

- d'une part, ces activités sont encore exercées dans la majorité des aéroports de province par des personnels d'Etat (gendarmerie des transports aériens – GTA, police, voire douanes pour le contrôle des bagages de soute) ; même à Aéroports de Paris, où le transfert de ces activités s'est réalisé en premier, les postes d'accès routiers continuent à être servis par la GTA jusqu'au 1^{er} janvier 2002. En tout état de cause, même une fois le transfert effectué, ces activités demeurent exercées sous l'autorité de l'Etat, qui en fixe les conditions d'applications et peut, par exemple, décider un renforcement temporaire des mesures, ce qui a été le cas après les attentats du 11 septembre 2001 ;

- d'autre part, ces activités, généralement sous-traitées lorsqu'elles sont transférées aux gestionnaires d'aéroports, sont étroitement imbriquées aux autres activités d'exploitation de l'aéroport : à titre d'exemple, le contrôle des bagages de soute n'est qu'un des éléments de la chaîne de traitement des bagages depuis la banque d'enregistrement en aérogare jusqu'à la soute de l'avion. La plupart des gestionnaires d'aéroports, et spécialement ADP, ont donc choisi de ne pas créer une structure opérationnelle spécialisée en matière de sûreté, mais d'englober ces activités et le contrôle des sous-traitants dans l'ensemble des activités d'exploitation, ce qui rend plus difficile leur traitement comptable.

(...)

Avec la montée en charge des dépenses de sûreté au cours de l'année 2001, les difficultés d'interprétation de la jurisprudence du Conseil d'Etat sur l'imputation des dépenses sur la taxe d'aéroport ou la redevance se sont multipliées, exposant le système de financement des aéroports français à deux écueils :

- le premier écueil est celui de la facilité : comme tous les gestionnaires rencontrés l'ont reconnu facilement, l'imputation d'une dépense sur la taxe d'aéroport présente pour eux l'avantage de la faire échapper au contrôle des compagnies aériennes, consultées sur l'évolution des taux de redevances réglementées par l'intermédiaire des commissions consultatives économiques ; de plus, les garanties de recouvrement d'une taxe sont supérieures à celles d'une redevance ;

- le second écueil est celui du contentieux : une imputation erronée d'une dépense sur la redevance peut être sanctionnée par le juge administratif.

Au delà des solutions ponctuelles proposées par la mission sur les difficultés évoquées par les gestionnaires et qui sont elles-mêmes susceptibles d'être contestées, il conviendrait d'assurer la sécurité juridique du système par une solution législative ou réglementaire opposable au tiers

(...)

Créé à partir d'une évolution jurisprudentielle dont il s'inspire largement, le système de la taxe d'aéroport n'est pas encore stabilisé au plan juridique. Malgré la volonté d'homogénéisation de la DGAC, les pratiques peuvent encore varier selon les aérodromes. La situation semble toutefois nettement plus maîtrisée dans les aéroports de province, où les questionnaires DGAC sont remplis avec le soutien des DAC, qu'à ADP, qui ne bénéficie pas d'un soutien technique particulier et dont, paradoxalement, les spécificités de la comptabilité analytique rendent plus difficile l'exercice d'identification des charges imputables sur la taxe ».

2. Le recouvrement de la taxe

En application de l'article 1609 quatervicies du code général des impôts, les compagnies aériennes doivent procéder aux déclarations auprès de la direction des aéroports de Paris pour les passagers, le fret ou le courrier embarquant au départ du système aéroportuaire de Paris¹ (aérodromes de classe 1), et auprès du service de gestion de la taxe d'aéroport (SGTA)² pour les passagers, le fret ou le courrier au départ des autres aérodromes concernés (aérodromes de classe 2 et 3). Comme pour la taxe de l'aviation civile, les déclarations du mois M doivent être déposées au plus tard le dernier jour du mois suivant les vols commerciaux (M+1).

Au début du mois M+3 pour les aérodromes de classe 2 et 3, le SGTA procède au traitement de répartition du produit par aérodromes et remet les ordres de paiement à l'agence comptable secondaire entre le 10 et le 15 du mois. Les gestionnaires d'aérodrome sont crédités en moyenne au cours de la deuxième quinzaine du mois M+3.

Au 31 juillet 2002, le taux de recouvrement de la taxe (soit la part des montants reversés par rapport aux montants attendus par les gestionnaires d'après leurs données de trafic) au titre de l'année 2001 est estimé à 93,4 %.

¹ L'établissement public Aéroports de Paris est doté d'un comptable public, collecte pour son propre compte le produit de la taxe, et assure les contrôles correspondants.

² Ce service à compétence nationale, rattaché au service des affaires financières de la Direction générale de l'aviation civile, institué par un arrêté du 22 octobre 1999, est installé à Aix-en-Provence. Doté d'un effectif de huit personnes, dont deux agents détachés de la direction générale des impôts, il est chargé des opérations de contrôle d'assiette, pour son domaine de responsabilité, y compris l'émission de titres exécutoires, et de la répartition des produits entre les exploitants des aérodromes concernés.

3. Le produit de la taxe

Montants déclarés au titre de la taxe d'aéroport

(en millions d'euros)

Année	1999 *	2000	2001
ADP	43,83	89,35	96,40
Autres aéroports	32,90	71,70	78,08
total	76,72	161,05	174,48

Source : DGAC

* : pour l'exercice 1999, il s'agit des droits au titre des vols effectués au cours de la période du 1^{er} juillet au 31 décembre 1999.

Le total des produits reversés hors aéroports de Paris au titre de l'année d'assiette 2001 s'élève à 76,56 millions d'euros au 31 juillet 2002. L'écart entre le montant déclaré et le montant reversé s'explique par l'existence de déclarations sans paiement pour lesquelles des actions de recouvrement spécifiques sont engagées.

Pour l'année 2002, le produit total attendu de la taxe d'aéroport est estimé à 284 millions d'euros. Ce produit est en forte augmentation, compte tenu de la hausse des tarifs de la taxe permise par l'article 94 de la loi de finances initiale pour 2002 et mise en oeuvre par l'arrêté interministériel du 29 décembre 2001.

4. Les subventions versées par le FIATA

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 contrôle 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.

Le tableau suivant présente l'évolution détaillée de l'exécution des crédits en matière de subventions versées aux gestionnaires d'aérodromes, en matière de sécurité et de sûreté (chapitre 6 du FIATA).

Subventions du FIATA versées aux gestionnaires d'aérodromes

(en millions d'euros)

année	1999	2000	2001	2002 (prévisions)
LFI	7,17	12,81	1,52	35,52
Reports n-1	0	4,75	10,62	0,2
Total des fonds disponibles	7,17	17,56	12,14	35,72
Dépense	2,41	6,94	11,94	31,00
A reporter à n+1	4,75	10,62	0,2	4,72*

Source : DGAC

* La DGAC indique que, compte tenu des prévisions actuelles de trafic, les recettes sur le chapitre 6 du FIATA seront inférieures aux crédits de paiement inscrits. Dans ces conditions, il est prévu que les reports soient nuls.

La DGAC justifie les reports importants de crédits en 1999 et 2000 par la difficulté de réaliser des prévisions, compte tenu de la création récente du dispositif et de l'insuffisance des informations quant au coût des missions.

Le montant global des subventions qui devraient être versées en 2002 est évalué à 31 millions d'euros. Ses subventions sont essentiellement destinées :

- à assurer, sur tous les aéroports de province de la classe 3, le financement du passage de 25 à 50 % du taux de fouille des bagages à main des passagers (pour 4,12 millions d'euros) ;

- à compléter, comme les années précédentes, le financement des mesures de sécurité et de sûreté sur les plates-formes où le produit de la taxe d'aéroport est inexistant ou insuffisant. Une somme de 26,89 millions d'euros est prévue à cet effet, répartie entre 90 aéroports.

Exécution de la section aéroportuaire du FIATA, chapitre par chapitre, de 2000 à 2002

(en milliers d'euros)

en K€	Reports 1999	LFI 2000	Crédits 2000	Dépenses effectives	Reports 2000	LFI 2001 (*)	Crédits 2001	Dépenses effectives	Reports 2001	LFI 2002	Crédits 2002
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(4)	(5) = (3) - (4)	(6)	(7) = (5) + (6)	(8)	(9) = (7) - (8)	(10)	(11) = (9) + (10)
5 Dépenses directes de l'Etat en matière de sûreté et de service de sécurité incendie et sauvetage		8.080	8.080	7.720	360	8.080	8.440	7.346	1.094	8.080	9.174
6 Subventions aux gestionnaires d'aéroports relatives au service de sécurité incendie et sauvetage (SSIS) ou en matière de sûreté	4.752	12.806	17.558	6.943	10.615	1.524	12.140	11.939	201	35.521	35.722
<i>Total Fonctionnement</i>	<i>4.752</i>	<i>20.886</i>	<i>25.638</i>	<i>14.662</i>	<i>10.975</i>	<i>9.604</i>	<i>20.580</i>	<i>19.285</i>	<i>1.295</i>	<i>43.601</i>	<i>44.896</i>
7 Dépenses directes de l'Etat en matière de sûreté		18.294	18.294	14.323	3.971	26.138	30.109	18.455	11.653	25.002	36.655
Dépenses directes de l'Etat relatives au service de sécurité incendie et sauvetage (SSIS)	7.622	8.232	15.855	12.550	3.305	6.792	10.097	9.133	964	6.098	7.062
<i>Total Equipement</i>	<i>7.622</i>	<i>26.526</i>	<i>34.149</i>	<i>26.872</i>	<i>7.276</i>	<i>32.929</i>	<i>40.205</i>	<i>27.588</i>	<i>12.617</i>	<i>31.100</i>	<i>43.717</i>
TOTAL GENERAL	12.374	47.412	59.786	41.535	18.251	42.533	60.785	46.873	13.912	74.701	88.613

Source : DGAC – Service des bases aériennes

(*) après arrêté de sous-répartition

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

1. Le coût de la fiscalité et des compagnies aériennes en France

La part de la taxe d'aéroport dans le coût total de touchée d'un appareil à l'aéroport de Paris Charles de Gaulle demeure faible au regard de l'ensemble des charges afférentes à un vol commercial : elle représente à peine plus de 10 % du total des charges supportées par un Boeing 747-400 à pleine capacité lors de son atterrissage :

Charges supportées par un Boeing 747-400 à pleine charge lors de son atterrissage à Paris-CDG

(en euros)

Redevance d'atterrissage	2.900,0
Redevance de balisage	32,5
Redevance de stationnement (1 heure)	673,0
Redevance passagers	4.468,5
Redevances pour services terminaux	1.075,3
TGAP (atterrissage de jour)	26,3
Total à la charge de la compagnie	9.175,6
<i>Soit par passager :</i>	<i>20,4</i>
<u>Taxe d'aéroport</u>	<u>3,6</u>
Taxe de l'aviation civile	6,7
Total des taxes à la charge du passager	10,2
Coût total par passager	30,6

Source : DGAC

Par comparaison, le coût de touchée d'un appareil similaire à l'aéroport de New York Kennedy avoisinerait, selon la DGAC, aux heures de pointe (les tarifs étant modulés en fonction des horaires), 80 euros par passager.

2. L'augmentation des dépenses couvertes par la taxe d'aéroport

La DGAC indique qu'il ressort des rapports de l'IGF et de l'IGACEM mentionnés plus haut que « les dépenses couvertes par la taxe d'aéroport sont en pleine phase de montée en puissance, essentiellement en matière de sûreté : en 2002, elles devraient dépasser 10 % des dépenses d'ADP, mais représenteront plus du quart à Marseille et plus du tiers à Pau. Cette augmentation, qui s'est accélérée depuis les attentats du 11 septembre 2001,

tient cependant pour l'essentiel à des tendances prévues de longue date : objectif de taux d'inspection filtrage des bagages de soute de 100 % à la fin de 2002, renforcement des mesures de contrôle d'accès des personnels, mais aussi accords d'aménagement-réduction du temps de travail ».

Après les attentats du 11 septembre 2001, le gouvernement a pris des mesures afin de mieux assurer la sécurité du transport aérien, qui comportent des dispositions législatives et réglementaires, mais également des mesures opérationnelles, décidées après avis du comité interministériel des vols sensibles. Le coût supplémentaire global des mesures retenues a été estimé, pour le secteur aéroportuaire, à 209,6 millions d'euros en 2002, dont 88 millions d'euros en investissements et 121,6 millions d'euros de coûts d'exploitation.

Sur ces coûts, 105,1 millions d'euros correspondent à l'application du plan VIGIPIRATE et à des dépenses non-reconductibles d'acquisition de matériels. Le chapitre 6 du FIATA a financé ces dépenses à hauteur de 4,12 millions d'euros, pour les petits aéroports. Les autres dépenses (soit 104,5 millions d'euros) correspondent à des mesures pérennes, notamment l'exploitation des dispositifs d'inspection-filtrage des personnels et des bagages de soute. 88,4 millions d'euros sont financés par la taxe d'aéroport et 16,1 millions d'euros sont financés par le chapitre 6 du FIATA, au titre de la péréquation au profit des petits aéroports.

En 2002, les missions de sécurité, de lutte contre le péril aviaire, de sûreté et de contrôles environnementaux à la charge des exploitants des aérodromes devraient être financées à 75 % par la produit de la taxe d'aéroport.

Pour l'année 2003, la DGAC indique que *«les coûts croissants en matière de sûreté, notamment suite aux mouvements sociaux des personnels de sûreté intervenus au début de l'été 2002, conduisent le gouvernement à proposer, par voie législative, une augmentation des taux plafonds de la taxe d'aéroport pour les plates-formes les plus importantes. Ainsi, il est demandé que ces taux plafonds soient respectivement portés à 8,50 euros par passager pour les plates-formes de classe 1 et à 8 euros par passager pour celles appartenant à la classe 2 (Nice, Lyon, Marseille et Toulouse ».*

3. Une nouvelle augmentation des tarifs de la taxe d'aéroport

Le présent article prévoit, pour la deuxième année consécutive, une augmentation des tarifs de la taxe d'aéroport. Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des tarifs de la taxe d'aéroport depuis 2001, par classe d'aéroports (en euros) :

Aéroports de classe 1 :

Année	2001	LFI 2002	PLF 2003
Tarifs par passager	De 2,44 à 3,05 euros	De 2,45 à 4,7 euros	De 4,3 à 8,5 euros
Tarifs par tonne de fret ou de courrier	De 0,3 à 0,61 euros	De 0,15 à 0,6 euros	De 0,3 à 0,6 euros

Aéroports de classe 2 :

Année	2001	LFI 2002	PLF 2003
Tarifs par passager	De 1,22 à 2,59 euros	De 1,2 à 4,7 euros	De 3,5 à 8 euros
Tarifs par tonne de fret ou de courrier	De 0,15 à 0,61 euros	De 0,15 à 0,6 euros	De 0,15 à 0,6 euros

Aéroports de classe 3 :

Année	2001	LFI 2002	PLF 2003
Tarifs par passager	De 2,59 à 7,62 euros	De 2,6 à 9,5 euros	De 2,6 à 9,5 euros
Tarifs par tonne de fret ou de courrier	De 0,61 à 1,52 euros	De 0,6 à 1,5 euros	De 0,6 à 1,5 euros

Le dispositif proposé par le gouvernement ne conduit à augmenter que les taux plancher et plafond des grands aéroports (ADP, ainsi que les quatre aéroports de classe 2) pour les tarifs par passagers. Pour les tarifs par tonne de fret ou de courrier, seul le tarif plancher d'Aéroports de Paris est relevé de 0,15 à 0,3 euros, les autres tarifs demeurant inchangés.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre rapporteur spécial constate que le coût de la mise en oeuvre des mesures de sûreté prises suite aux attentats du 11 septembre 2001 est important. Les besoins de financement des gestionnaires d'aéroport sont donc en forte croissance. Le relèvement des tarifs des grands aéroports vise à éviter que ces derniers n'émargent au chapitre 6 du FIATA. En revanche, les tarifs des aéroports de la classe 3 ne sont pas modifiés. Par conséquent, la décision du gouvernement vise à préserver la vocation péréquatrice du FIATA au profit des petits aéroports, dont les ressources sont moindres que les grandes plates-formes.

Votre rapporteur spécial considère que ce choix doit permettre de financer les mesures de sûreté dans les aéroports français de manière à en répartir le coût de manière équitable. Cependant, il note que les observations effectuées par la mission d'inspection de l'IGF et de l'IGACEM conduisent à s'interroger sur la répartition des modalités de financement de ces mesures et l'homogénéité du périmètre des dépenses relevant de la taxe d'aéroport. Il relève que la complexité des modes de financement des dépenses aéroportuaires suscite de nombreux contentieux qui conduisent à revoir régulièrement l'organisation de ce financement.

M. Charles de Courson, rapporteur spécial des crédits des transports aériens à l'Assemblée nationale, indique que *« parce que l'augmentation sans fin des dépenses n'est pas la bonne stratégie face à la spécificité des menaces pesant sur le transport aérien et parce que la pression fiscale est déjà très pénalisante pour un secteur fortement exposé à la concurrence internationale, il faut que cesse cette volonté de neutraliser par la taxe le surcoût de la sûreté et qu'une réflexion de fond s'engage sur la logique et le sens du durcissement croissant des contraintes de sûreté à la charge des exploitants d'aéroports »*¹.

La commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté un amendement, sur la proposition de son rapporteur spécial, tendant à réduire les taux des plafonds pour les aéroports de classes 1 et 2 respectivement à 8 et 7,5 euros pour les tarifs par passagers (soit une diminution de 0,5 euros). Votre rapporteur spécial note cependant que les dépenses financées par la taxe d'aéroport sont pour la plupart, incompressibles, compte tenu des réglementations nationales et internationales en vigueur en matière de sécurité et de sûreté, d'une part, et des conventions collectives relatives au personnel assurant leur mise en oeuvre, d'autre part. Par conséquent, une diminution des tarifs plafonds de la taxe ne conduirait qu'à solliciter davantage le FIATA, ce qui impliquerait de modifier la quotité de la taxe de l'aviation civile affectée à ce dernier.

Cet amendement d'appel a été retiré lors de la discussion du présent article en séance publique à l'Assemblée nationale, jeudi 24 octobre.

¹ *Projet de loi de finances pour 2003, rapport spécial « Equipement, transports, logement, tourisme et mer – Transports aériens- » n° 256, annexe 24, page 83.*

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mardi 29 octobre 2002 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a ensuite procédé à l'examen du budget annexe de l'aviation civile et des crédits de l'équipement, des transports et du logement : III. - Transports et sécurité routière : Aviation et aéronautique civiles et article 71 rattaché, sur le rapport de M. Yvon Collin, rapporteur spécial.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial, a rappelé que le secteur du transport aérien subissait, depuis les attentats du 11 septembre 2001, la plus importante crise de son histoire, avec une diminution du trafic aérien sur l'ensemble du monde, pour la première fois depuis la guerre du Golfe. Pour la France, le trafic de passagers s'est réduit de 2,2 % au cours de l'année 2001 et ce n'est qu'au mois d'août 2002 que le trafic a connu une légère progression par rapport à l'année écoulée. Il a noté que le contexte international incitait également à une grande prudence quant à l'évolution du marché.

M. Yvon Collin a rappelé que les compagnies aériennes avaient été fortement affectées par la diminution du trafic et qu'elles avaient également été confrontées à une hausse de leurs charges : croissance des coûts liés aux mesures de sûreté, hausse « mécanique » des redevances compte tenu de la diminution du trafic, coûts liés à la hausse des primes d'assurance. Il a souligné que cet « effet de ciseaux » avait condamné les compagnies les plus fragiles financièrement, notamment, pour l'Europe, Swissair et Sabena. Il a rappelé que d'autres compagnies étaient dans une situation financière particulièrement précaire, notamment, en France, Air Lib et Air Littoral.

Dans ce contexte, M. Yvon Collin, rapporteur spécial, a souligné que la construction du budget annexe de l'aviation civile était particulièrement tendue, les marges de manoeuvres de la direction générale de l'aviation civile concernant les dépenses étant très limitées, car le renouvellement des équipements ou la mise en oeuvre des mesures de sûreté peuvent difficilement être reportés à des jours meilleurs. Il a indiqué que les dépenses de personnel augmentaient de plus de 5 % en 2003, soit les deux tiers de l'accroissement des dépenses du budget annexe, compte tenu des mesures indemnitaires et de la création de 393 emplois supplémentaires prévues par le protocole triennal d'accord conclu le 7 décembre 2000 avec des syndicats.

Il a souhaité rappeler que les durées de formation des personnels de l'aviation civile rendaient difficilement envisageable un ajustement conjoncturel des emplois. Cependant, il s'est interrogé sur la croissance des primes et indemnités diverses prévue par le protocole d'accord, qui constituent, in fine, une dépense à la charge des compagnies aériennes. Enfin, il a rappelé que l'accord conclu en 2000 reposait sur une hypothèse de

croissance annuelle du trafic de 5,8 %, ce qui est loin d'être le cas pour les deux premières années d'application.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial, a souligné que la construction du budget annexe de l'aviation civile (BAAC) était également contrainte par le niveau d'endettement de celui-ci. Il a rappelé que la direction générale de l'aviation civile (DGAC) avait dû reporter ses ambitions de désendettement, compte tenu de la situation du transport aérien, et que l'endettement du BAAC devrait s'accroître en 2003 de 35,2 millions d'euros. Cependant, il a estimé que la DGAC devait demeurer vigilante sur son niveau d'endettement.

M. Yvon Collin a indiqué que les recettes du budget annexe devaient augmenter de 4,4 % en 2003 par rapport à la loi de finances initiale pour 2002, grâce, outre la hausse du montant des emprunts, à la hausse des recettes tirées des redevances, dont les tarifs devaient progresser en 2003, bien que de manière modérée par rapport aux autres pays européens. Par ailleurs, il a indiqué que la fin du programme d'équipement pour assurer 100 % du contrôle des bagages de soute permettait de réduire la part du produit de la taxe de l'aviation civile affectée au fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) et d'augmenter celle versée au profit du budget annexe, alors que ce produit est en régression.

Il a considéré que la suppression de la subvention du budget général au BAAC créait une situation où tous les acteurs étaient logés à la même enseigne et que, dans ce contexte, il s'agissait de répartir le poids des charges entre les acteurs privés et la DGAC, de manière à préparer au mieux l'avenir. Il a considéré que ce projet de budget montrait que chacun prenait sa part dans cette situation.

Il a indiqué que son homologue de l'Assemblée nationale, Charles de Courson, avait vivement dénoncé l'accroissement des coûts liés à la mise en oeuvre des mesures de sûreté, considérant qu'elles étaient inefficaces, et que leur coût nuisait à la compétitivité des compagnies françaises par rapport à leurs concurrentes, dès lors que la France avait pris de l'avance sur les normes internationales en vigueur.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial, a estimé pour sa part que ces mesures de sûreté étaient indispensables, même si l'on pouvait formuler des doutes sur leur efficacité dans l'absolu, compte tenu des risques liés au terrorisme qui sont toujours, et peut-être plus que jamais, d'actualité. Cependant, il a considéré que la situation concurrentielle des entreprises françaises devait être examinée avec beaucoup de soin. Or, il a indiqué que la fiscalité pesant sur les acteurs français du transport aérien ne paraissait pas, à ce jour, particulièrement défavorable par rapport à leurs concurrents européens.

En revanche, il a estimé qu'il convenait de contrôler très fermement la mise en oeuvre de la politique de sûreté. Il a rappelé que la France avait choisi d'en confier une part importante aux gestionnaires d'aéroport, qui font appel à des entreprises de sous-traitance. En dépit des précautions prises, il a considéré que la rotation importante des effectifs, ainsi que le niveau de rémunération des personnels en charge de ces missions ne pouvaient empêcher d'exprimer certaines craintes. Il a souligné qu'une part importante de l'augmentation des coûts de sûreté était d'ailleurs liée à la hausse des rémunérations de ces personnels, suite à la grève du début de l'été.

A ce sujet, il a indiqué que les Etats-Unis avaient privilégié le recours à des agents fédéraux pour assurer la sûreté des infrastructures aéroportuaires. Par ailleurs, il a rappelé que les compagnies américaines, en grande difficulté, avaient bénéficié d'importantes mesures de soutien suite aux attentats du 11 septembre, et sollicitaient actuellement le Congrès américain pour la mise en oeuvre de nouvelles mesures transitoires destinées à couvrir les coûts des mesures de sûreté, ainsi que pour prolonger le régime de couverture des risques mis en place par le gouvernement américain.

Alors que le marché américain du transport aérien a été libéralisé dès le début des années 1980, **M. Yvon Collin** a souligné que le gouvernement intervenait fortement pour aider les compagnies à surmonter la crise actuelle. Il a considéré que la Commission européenne pratiquait une politique davantage orientée vers un libre ajustement du marché, avec un encadrement très strict des aides publiques. Il a précisé que le système assurantiel mis en place après les attentats du 11 septembre pour pallier la hausse considérable des primes demandées par les compagnies d'assurance ne devrait par exemple pas être reconduit après le 1^{er} novembre de cette année, la Commission européenne considérant que le retour des compagnies aériennes sur le marché aura un effet bénéfique sur les tarifs, tout en lançant une enquête sur d'éventuelles ententes entre les assureurs ! Cela, alors que pour leur part, les Etats-Unis et le Japon envisagent de reconduire leur système jusqu'à la mise en oeuvre de fonds de mutualisation dont la création est envisagée.

S'agissant des crédits consacrés aux avances remboursables, **M. Yvon Collin, rapporteur spécial**, a indiqué que le projet de budget était marqué par une certaine stabilité, et permettra notamment de poursuivre le développement du projet d'Airbus A 380. Il a ajouté que les crédits consacrés à la recherche étaient, quant à eux, en forte augmentation, après une diminution en loi de finances initiale 2002, partiellement compensée par une ouverture de crédits dans le cadre du collectif d'été. Il a noté que les constructeurs aéronautiques français avaient assez bien résisté à la crise jusqu'ici. Cependant, il a rappelé que les dépenses consacrées à la recherche et au développement par les constructeurs français demeuraient sensiblement moindres que leurs concurrents américains, qui bénéficient des synergies développées avec les contrats militaires.

Il a estimé que l'Union européenne était appelée à jouer un rôle croissant en matière de transport aérien. Dans l'absolu, il s'en est félicité, considérant qu'il convenait d'harmoniser autant que possible les normes en la matière. Mais il a souhaité que cela ne contribue pas à accroître le décalage concurrentiel existant avec les Etats-Unis.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial, a ensuite présenté l'article 71 rattaché, concernant la fixation des tarifs planchers et plafonds de la taxe d'aéroport. Il a indiqué que l'augmentation de ces tarifs visait à prendre en compte l'augmentation des coûts d'exploitation des équipements de sûreté dans les aéroports. Il a rappelé que c'était la deuxième hausse consécutive, mais qu'elle ne concernait cette année que les tarifs passagers applicables aux grands aéroports (Aéroports de Paris et 4 grands aéroports de province) et le tarif « fret » d'Aéroports de Paris.

Il a indiqué que les tarifs applicables aux petits aéroports étaient inchangés, ce qui soulignait la volonté de conserver la vocation péréquatrice du FIATA, qui subvient aux besoins non couverts par le produit de la taxe. Il a précisé que si les tarifs de la taxe d'aéroport n'étaient pas modifiés, le FIATA serait également sollicité pour assurer le financement des dépenses de sûreté des grands aéroports, ce qui impliquerait soit une hausse des tarifs de la taxe de l'aviation civile, soit une moindre affectation du produit de celle-ci au budget annexe, qui devrait en conséquence augmenter le montant de ses emprunts.

Il a donc considéré sur ce point, comme pour l'ensemble du budget, que la disparition de la subvention du budget général conduisait à n'offrir qu'une alternative pour réduire le niveau de la fiscalité du secteur : soit revenir sur les mesures de sûreté décidées suite aux attentats du 11 septembre, soit accroître l'endettement du budget annexe.

A l'issue de cette présentation, il a exprimé un avis favorable sur le budget annexe de l'aviation civile et sur les crédits de l'aviation et de l'aéronautique civiles, ainsi qu'à l'article 71 qui lui est rattaché, qui marquent la recherche d'un certain équilibre dans un contexte de crise et d'incertitude.

La commission a alors **décidé de réserver sa position** sur le budget annexe **jusqu'à l'audition du ministre** de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, le 6 novembre, ainsi que **celle sur les crédits de l'aviation et de l'aéronautique civiles**, le président rappelant qu'il serait procédé à un seul vote sur les crédits du ministère de l'équipement, le 13 novembre.