



N° 3805

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2012** (n° 3775),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 15

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES

MÉTÉOROLOGIE

CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS

Rapporteur spécial : M. Charles de COURSON

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	5
I.– APRÈS LA GRAVE CRISE TRAVERSÉE EN 2009, LE TRANSPORT AÉRIEN FAIT FACE À DES INCERTITUDES ET DES DÉFIS NOUVEAUX	7
A.– CONSTATÉ EN 2010, LE RETOUR À LA CROISSANCE SE CONFIRME EN 2011	7
1.– La reprise du trafic a été amorcée en 2010	7
2.– Cette reprise se poursuit en 2011 et devrait être confirmée dans les prochaines années	7
B.– LA SITUATION DES COMPAGNIES AÉRIENNES : UN BREF APERÇU	8
1.– Fortement affectées en 2009 par la crise économique, les compagnies aériennes ont retrouvé le chemin de la croissance	8
2.– Le groupe Air France – KLM, touché par la crise, fait difficilement face aux nouvelles formes de concurrence	9
a) <i>La sortie de crise est délicate pour le groupe</i>	9
b) <i>Air France doit faire face à de nouvelles formes de concurrence, auxquelles les réponses ne paraissent pas toujours adaptées</i>	11
C.– À COMPTER DE 2012, LE TRANSPORT AÉRIEN SERA INTÉGRÉ AU SYSTÈME EUROPÉEN D'ÉCHANGE DE QUOTAS DE CO ₂	13
D.– LES AÉROPORTS	15
1.– Aéroports de Paris, qui applique désormais un nouveau contrat de régulation économique, est en bonne santé financière	15
a) <i>Les résultats et la situation financière d'Aéroports de Paris sont très satisfaisants, dans un contexte de sortie de crise</i>	15
b) <i>2011 a été la première année d'exécution du nouveau contrat de régulation économique ...</i>	16
c) <i>Le dispositif PARAFE mériterait d'être étendu</i>	19
2.– Les aéroports régionaux	19
a) <i>Les aéroports régionaux dépendent en partie des compagnies low cost, qui bénéficient de soutiens dont le régime juridique mérite d'être précisé</i>	19
b) <i>L'ouverture du capital des sociétés aéroportuaires a été repoussée sine die</i>	21
3.– En dépit de leur inefficacité, les dépenses de sûreté demeurent excessives	24
D.– L'INDUSTRIE AÉRONAUTIQUE RESTE DYNAMIQUE	26
1.– La bonne santé d'EADS est notamment due au dynamisme d'Airbus	26
2.– Dassault Aviation résiste correctement sur un marché aux perspectives incertaines ..	27

3.– Safran poursuit sa croissance	28
II.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2012	29
A.– LE PROGRAMME <i>MÉTÉOROLOGIE</i>	29
1.– Le budget de Météo-France pour 2012	29
<i>a) L'augmentation de la subvention pour charges de service public versée à Météo-France s'inscrit dans le cadre du futur contrat d'objectifs et de performance</i>	<i>29</i>
<i>b) La stabilisation des recettes commerciales de Météo-France est un véritable enjeu</i>	<i>30</i>
2.– La réorganisation territoriale de Météo-France commencera véritablement en 2012 ..	31
3.– La Nouvelle-Calédonie devrait assumer la charge du service public de la météorologie, dont elle détient la compétence.....	32
B.– LE BUDGET ANNEXE <i>CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS</i>	33
1.– Le projet de budget pour 2012 s'inscrit dans une perspective pluriannuelle.....	33
2.– Les recettes du budget annexe doivent être augmentées afin d'enrayer la spirale de l'endettement	34
<i>a) Les redevances perçues par le budget annexe ne couvrent pas l'intégralité des coûts des services rendus</i>	<i>36</i>
<i>b) La taxe de l'aviation civile devrait être intégralement affectée au budget annexe</i>	<i>38</i>
<i>c) L'affectation de la totalité du produit de la TAC au budget annexe permettrait d'engager son indispensable désendettement.....</i>	<i>40</i>
3.– Aperçu des dépenses par programme	42
<i>a) Le programme 613 Soutien aux prestations de l'aviation civile est le programme support du budget annexe.....</i>	<i>43</i>
<i>b) Le programme 612 Navigation aérienne est le support budgétaire de l'activité de services de la DGAC.....</i>	<i>44</i>
<i>c) Le programme 614 Transports aériens, surveillance et certification retrace les activités régaliennes de la DGAC</i>	<i>45</i>
<i>d) Le programme 611 Formation aéronautique finance la subvention pour charges de service public de l'ENAC, fusionnée avec le SEFA.....</i>	<i>45</i>
4.– L'inadaptation du budget annexe appelle la transformation de la DGAC en établissement public.....	46
<i>a) Souvent dénoncés par la Cour des comptes, les « protocoles sociaux » placent les personnels de la DGAC en marge de la fonction publique</i>	<i>46</i>
<i>b) La volonté de la DGAC de changer de référentiel comptable traduit l'inadaptation du budget annexe à ses activités</i>	<i>48</i>
<i>c) Dans le cadre de l'intégration européenne des prestations de navigation aérienne, la transformation de la DGAC en établissement public administratif est plus que jamais nécessaire</i>	<i>50</i>
EXAMEN EN COMMISSION	53
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	55

SYNTHÈSE

Après avoir connu en 2009 la plus grave crise de son histoire, le transport aérien a renoué avec la croissance en 2010. Le trafic de passagers a augmenté de 6,3 % en volume, le trafic de fret ayant crû trois fois plus vite (+ 18,9 %). La reprise se confirme en 2011, avec une croissance du passage de 6,5 % au premier trimestre.

Dans ce contexte global d'amélioration du trafic, **les compagnies aériennes dégagent à nouveau des bénéfices depuis 2010**, après avoir perdu près de 10 milliards de dollars en 2009. Moins profitables en 2010 et 2011 que les compagnies américaines et asiatiques, les compagnies européennes, et tout particulièrement Air France – KLM, doivent faire face à la concurrence des compagnies du Golfe, dont la stratégie agressive repose sur la constitution de *hubs* permettant de contourner, pour les vols long-courrier, les grands aéroports européens.

En plus de la concurrence des compagnies du Golfe, Air France subit sur le court et moyen-courrier celle des compagnies *low cost*, particulièrement compétitives. En réaction, la compagnie a décidé de baser certains de ses avions sur des escales régionales, afin de réduire le coût unitaire et de développer la desserte de plusieurs dizaines de destination. Ce plan « Bases » n'apparaît cependant pas à la hauteur des enjeux.

Comme les autres compagnies opérant dans le ciel européen, Air France sera intégrée, à compter de 2012, au **système européen d'échange de quotas de CO₂** (dit « ETS »), dont la mise en place suscite de nombreux contentieux.

L'industrie aéronautique française a pu traverser sans trop de heurt la crise économique, même si Dassault Aviation a souffert de l'atonie du marché de l'aviation d'affaires. Les groupes EADS et Safran restent très dynamiques.

Aéroports de Paris applique depuis 2011 le nouveau contrat de régulation économique signé avec l'État, qui permettra de mieux tenir compte des améliorations de la qualité de service.

Le groupe aurait pu envisager d'entrer au capital d'Aéroports de Lyon, mais **la cession des parts détenues par l'État dans les sociétés aéroportuaires, dont le processus avait pourtant été lancé, a été repoussé *sine die*** du fait des réticences d'une partie des chambres de commerce et d'industrie et des collectivités territoriales concernées. Ce renoncement est regrettable, car la privatisation partielle de ces sociétés aurait permis d'apporter des sources de financement au nécessaire développement du réseau aéroportuaire.

Le programme *Météorologie*, seule composante du budget général relevant du présent rapport, verrait en 2011 ses crédits augmenter de 4,5 %, notamment afin de permettre à Météo-France de réaliser des investissements structurants (salle du supercalculateur, renouvellement des radars). Météo-France poursuit la réforme de son organisation territoriale, 18 fermetures de sites étant prévues en 2012. L'établissement continue de prendre en charge l'essentiel des personnels du service météorologique de la Nouvelle-Calédonie, qui détient pourtant cette compétence depuis 1988 ; cette situation confuse appelle des éclaircissements de la part du Gouvernement.

La direction générale de l'Aviation civile (DGAC), dont les activités sont financées par le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens (BACEA)*, se distingue à tout point de vue des autres administrations centrales : par ses activités quasi-commerciales (prestation de services aux acteurs du transport aérien contre le paiement de redevances), par son référentiel comptable (avec la volonté de substituer à la comptabilité de caisse une comptabilité en droits constatés), par la gestion de ses personnels (au moyen de « protocoles sociaux », forme de convention collective appliquée à des agents qui sont pourtant fonctionnaires de l'État).

Tout cela milite en faveur de la transformation de la DGAC en établissement public. Après avoir envisagé cette hypothèse, le Gouvernement y a renoncé face à l'hostilité des organisations syndicales. Le Rapporteur spécial le regrette, d'autant que cette évolution statutaire serait cohérente avec l'intégration croissante de la navigation aérienne au niveau européen (s'agissant de la France, au sein du bloc d'espace fonctionnel d'Europe centrale, ou FABEC).

Le budget annexe ne parvient pas à sortir de ce que la Cour des comptes n'a pas hésité à qualifier de « spirale de surendettement ». Après avoir augmenté de 64 % entre 2001 et 2011, l'endettement progressera à nouveau en 2012, pour dépasser 1,2 milliard d'euros. Le budget annexe, structurellement déséquilibré, s'endette en partie pour financer son fonctionnement : en 2012, l'endettement augmentera de 250 millions d'euros, pour un montant d'investissements de seulement 197 millions.

Au-delà des efforts encore possibles en matière de dépenses (notamment sur les coûteux protocoles sociaux), et sauf à obérer les capacités d'investissement de la DGAC, le désendettement du budget annexe passe par une augmentation de ses recettes. Il serait ainsi judicieux, dans un premier temps, d'**affecter au BACEA l'intégralité du produit de la taxe de l'aviation civile.** Cette mesure permettrait de compenser partiellement le sous-financement du budget annexe, dont certaines prestations devant être financées par des redevances ne le sont en pratique pas.

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

Au 11 octobre 2011, 94 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

I.- APRÈS LA GRAVE CRISE TRAVERSÉE EN 2009, LE TRANSPORT AÉRIEN FAIT FACE À DES INCERTITUDES ET DES DÉFIS NOUVEAUX

A.- CONSTATÉ EN 2010, LE RETOUR À LA CROISSANCE SE CONFIRME EN 2011

1.- La reprise du trafic a été amorcée en 2010

Dans un contexte de reprise de la croissance, **le trafic mondial de passagers a progressé en 2010 de 6,3 % en volume** et de 8 % en passagers-kilomètres transportés (PKT), après une année 2009 très mauvaise.

La reprise a été encore plus spectaculaire s'agissant du fret, qui a progressé de 18,9 % en tonnes-kilomètres transportées (TKT). La reprise du fret est essentiellement due au dynamisme des pays émergents (+ 34,1 % au Moyen-Orient et + 24,8 % en Asie Pacifique).

La croissance du trafic a été particulièrement marquée à l'international : + 8,2 % en PKT et + 20,6 % en TKT. **Elle a été plus modeste en Europe** : les 36 compagnies membres de l'*Association of European Airlines* (AEA) font état d'une croissance globale de 2,7 % s'agissant du passage et de 8,3 % s'agissant du fret.

Le trafic de passagers en France a crû encore plus modérément (+ 1,6 %), l'international (+ 2,1 %) compensant le recul de l'activité intérieure (- 1,4 %).

2.- Cette reprise se poursuit en 2011 et devrait être confirmée dans les prochaines années

La reprise du trafic aérien mondial amorcée en 2010 a été confirmée au premier semestre 2011, en fret (+ 1,2 %) mais surtout en passagers (+ 6,5 %).

Cette bonne tenue du trafic international de passagers est inégale selon les régions du monde : + 17,6 % pour les compagnies d'Amérique latine, + 8,7 % pour les compagnies du Moyen-Orient, + 6,3% pour celles d'Amérique du Nord, mais seulement + 3,7% en Asie-Pacifique et - 1,2% en Afrique.

Les événements survenus en mars au Japon ont affecté l'activité des compagnies de ce pays. En Afrique, le trafic aérien a été touché par les effets de la crise politique en Côte d'Ivoire et par les changements intervenus dans plusieurs pays arabes, dans lesquels le tourisme s'est effondré.

En Europe, la progression du trafic de passagers est plus marquée encore, s'établissant à + 11,4 % ; cette forte croissance relève en partie d'un effet de rattrapage, après le fort recul du printemps 2010 du fait de l'éruption en Islande du volcan Eyjafjöll.

En France, le trafic a progressé sur les six premiers mois de l'année, de 8,9 % en nombre de passagers. Les projections sur l'ensemble de l'année ramèneraient le taux de croissance à une fourchette comprise entre 5 et 6,4 %, sous les hypothèses suivantes : croissance du produit intérieur brut de 2 % et baril de pétrole à 105 dollars.

L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) prévoit une croissance en PKT de 6,2 % en 2012 et de 6,1 % en 2013, sous l'hypothèse d'une croissance économique mondiale moyenne estimée à 3,5 % entre 2011 et 2013.

B.- LA SITUATION DES COMPAGNIES AÉRIENNES : UN BREF APERÇU

1.- Fortement affectées en 2009 par la crise économique, les compagnies aériennes ont retrouvé le chemin de la croissance

● Selon l'*International Air Transport Association* (IATA), le bénéfice net de ses 230 compagnies membres a été de 18 milliards de dollars **en 2010**.

Les **compagnies européennes**, dont la croissance a été plus modérée que celles des autres régions du monde (+ 5 % en PKT contre + 10,3 % pour l'ensemble des compagnies membres de l'IATA) ont dégagé un bénéfice net de 1,9 milliard de dollars. Issu de la récente fusion entre British Airways et Iberia, le groupe IAG a vu son chiffre d'affaires augmenter de 10 % au cours de l'exercice, dégageant un résultat opérationnel de 225 millions d'euros. Le chiffre d'affaires de Lufthansa a augmenté de 23 %, permettant au groupe de dégager un bénéfice de 876 millions d'euros.

Les **compagnies américaines** ont affiché des résultats très positifs pour l'année 2010, en partie dus à des réductions très importantes dans les capacités. Le mouvement de consolidation des transporteurs s'est amplifié en 2010, avec les fusions de Delta et Northwest en janvier, et de United et Continental en octobre. American Airlines a choisi une politique différente, consistant à développer des *joint-ventures* avec ses partenaires : IAG pour les lignes transatlantiques, Japan Airlines pour les lignes transpacifiques, Qantas pour les lignes vers l'Australie. D'après l'IATA, les compagnies américaines ont enregistré des bénéfices nets de 4,1 milliards de dollars en 2010.

En 2010, la santé financière des **compagnies asiatiques** a été florissante avec, selon l'IATA, 10 milliards de dollars de bénéfices nets. Les chiffres d'affaires des compagnies ont tous connu des hausses très marquées hormis *Japan Airlines*, toujours en restructuration après sa mise en faillite en 2009. Les compagnies asiatiques ont profité en 2010 d'une économie en croissance forte ainsi que d'un marché intérieur en plein développement, notamment les marchés domestiques chinois et indien. Air China est la compagnie aérienne ayant réalisé en 2010 le bénéfice le plus important (1,83 milliard de dollars), avec un chiffre d'affaires en progression de 61 %.

- L'IATA a ramené de 8,6 à 4 milliards de dollars le montant prévisionnel des bénéfices des compagnies pour l'**exercice 2011**, du fait de la conjonction de plusieurs facteurs : prix élevé du pétrole, conséquences du séisme japonais, troubles politiques dans les pays arabes.

Les compagnies de la région Asie Pacifique devraient rester les plus profitables (2,1 milliards de dollars), devant les compagnies américaines (1,2 milliard de dollars) et européennes (500 millions de dollars).

2.– Le groupe Air France – KLM, touché par la crise, fait difficilement face aux nouvelles formes de concurrence

a) La sortie de crise est délicate pour le groupe

- **Air France – KLM a été plus durement touché par la crise que ses principaux concurrents**, du fait d'une part d'une exposition plus forte aux variations du cours du pétrole, et d'autre part d'une flotte importante de cargos, dont le trafic a très fortement reculé.

- **En 2010**, le trafic du groupe a atteint 204,7 milliards de PKT, soit une hausse de 1,1 % par rapport à l'exercice précédent. Le coefficient de remplissage s'est établi à 81,6 %, en hausse d'un point. Le groupe a transporté un total de 71,3 millions de passagers, soit une baisse de 0,1 %.

Le chiffre d'affaires consolidé d'Air France – KLM s'est élevé à 23,6 milliards d'euros, en hausse de 12,6 %.

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

(en millions d'euros)

	2009/2010	Part dans le chiffre d'affaires total (%)	2010/2011	Part dans le chiffre d'affaires total	Variation
Passagers réguliers	15 489	73,8	17 290	73,2	+ 11,6
Autres recettes passagers	778	3,7	813	3,4	+ 4,5
Fret régulier	2 313	11,0	2 996	12,7	+ 29,5
Autres recettes fret	126	0,6	163	0,7	+ 29,4
<i>Total transport aérien</i>	<i>18 706</i>	<i>89,1</i>	<i>21 262</i>	<i>90</i>	<i>+ 13,7</i>
Maintenance	956	4,6	1 029	4,4	+ 7,6
Autres	1 332	6,3	1 324	5,6	- 0,6
Total chiffre d'affaires	20 994	100	23 615	100	+ 12,6

Source : direction générale de l'Aviation civile.

Le résultat d'exploitation a été positif de 122 millions d'euros, contre une perte de 1 285 millions d'euros au cours de l'exercice précédent. Le résultat courant avant impôts et le résultat net consolidé se sont établis à, respectivement, 437 et 613 millions d'euros.

COMPTES CONSOLIDÉS DU GROUPE

(en millions d'euros)

	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
Chiffre d'affaires	23 073	24 114	23 970	20 994	23 615
Excédent brut d'exploitation	3 021	3 041	1 473	152	1 555
Résultat d'exploitation	1 240	1 405	- 129	- 1 285	122
Résultat financier	- 165	- 123	- 1 100	- 497	- 449
Résultat courant avant impôts	1 118	1 149	- 1 204	- 2 129	437
Résultat net consolidé – part du groupe	891	748	- 814	- 1 559	613

Source : direction générale de l'Aviation civile.

Les capitaux propres consolidés du groupe s'élevaient au 31 mars 2011 à 6,91 milliards d'euros, en hausse de 27,5 %. Les dettes nettes ont quant à elles diminué de 5,7 %, à 5,89 milliards d'euros. Au 31 mars 2011, le ratio d'endettement est ainsi passé à 0,85 (contre 1,15 au 31 mars 2010 et 0,78 au 31 mars 2009).

• Au cours du **premier trimestre de l'exercice 2011/2012**, le groupe a enregistré une hausse de 9,4 % de son trafic passager par rapport au premier trimestre de l'exercice 2010/2011, malgré la crise japonaise et les événements politiques en Afrique et au Moyen-Orient. Cette progression tient compte de l'effet de base lié à la quasi-interruption du trafic lors de l'éruption du volcan islandais.

Le chiffre d'affaires consolidé enregistre une croissance de 8,7 % sur le premier trimestre.

Le résultat d'exploitation du trimestre est négatif de 145 millions d'euros, se dégradant de 9,8 % par rapport à celui du premier trimestre 2010/2011. Ce résultat s'explique par une forte croissance des charges externes, du fait notamment d'une hausse de 46 % du prix du baril de brent en dollars.

● **Depuis l'été, un nouveau ralentissement du trafic se fait sentir**, en particulier s'agissant du fret.

● **Afin de faire face aux difficultés liées à la crise économique, le groupe Air France – KLM a pris une série de mesures :**

- un contrôle strict de l'emploi, avec gel des embauches ;
- une croissance des capacités de long-courrier revue à la baisse sur la saison hivernale (+ 2,7 % contre + 5,1 % prévus initialement) ;
- des plans d'économies supplémentaires dans chaque unité ;
- un ajustement des investissements.

b) Air France doit faire face à de nouvelles formes de concurrence, auxquelles les réponses ne paraissent pas toujours adaptées

● Avec 7,3 % du trafic international mondial en 2010, **Air France – KLM reste le premier transporteur international**. Le groupe se situe au troisième rang pour le trafic total (international et domestique), derrière Delta Airlines d'une part et United – Continental d'autre part.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution entre 2007 et 2010 des parts de marché (en passagers transportés) d'Air France sur les liaisons entre la France et les principaux faisceaux.

PARTS DE MARCHÉ D'AIR FRANCE-KLM

Zone géographique	Trafic 2009 (en nombre de passagers transportés)	Parts de marché % Air France 2007	Parts de marché % Air France 2008	Parts de marché % Air France 2009	Parts de marché % Air France 2010
Domestique hors outre-mer	21 800 000	86	84	80	78
Europe	51 400 000	30	30	30	30
Afrique du Nord	11 800 000	18	17	17	17
Afrique (autres)	5 400 000	46	48	50	47
Amériques (Nord et Sud)	11 800 000	56	55	57	56
Asie	5 900 000	46	48	47	46
Moyen-Orient	3 500 000	30	28	27	24
Outre-mer	5 700 000	29	29	29	29
Total	124 800 000	42	41	42	41

Source : direction générale de l'Aviation civile.

• **Sur le segment long-courrier, Air France subit désormais la concurrence des compagnies du Golfe.** Depuis quelques années, les États du golfe arabo-persique, soucieux de leur développement économique en dehors des activités pétrolières, ont réalisé des investissements considérables dans leurs infrastructures et ont encouragé leurs compagnies aériennes à se doter des appareils les plus récents pour développer leur activité.

Cette politique de développement rapide porte ses fruits. L'activité des compagnies du Golfe a ainsi augmenté d'environ 50 % en trois ans. Cette croissance repose essentiellement sur les passagers en correspondance, la zone de chalandise de la région n'étant pas suffisamment importante.

Les huit principales compagnies aériennes du Golfe ont transporté 84,6 millions de passagers et près de 300 milliards de PKT en 2010, soit respectivement 1,2 fois plus de passagers et 1,5 fois plus de PKT qu'Air France – KLM.

La compagnie la plus importante de cette région, Emirates, a transporté 31,4 millions de passagers en 2010, soit l'équivalent de 44% des passagers d'Air France – KLM, et affiche une progression de trafic de 48 % en passagers et 55 % en PKT en trois ans.

Le trafic entre la France et les pays du Golfe est passé de 964 000 passagers en 2007 à 1,4 million en 2010, soit une croissance de 48,5 % en trois ans ⁽¹⁾, sachant que nombre de ces passagers poursuivent leur voyage en correspondance au-delà des pays du Golfe. En effet, compte tenu de la relative faiblesse du marché naturel de point à point entre la France et ces États du Golfe persique, leurs compagnies axent leur stratégie sur une mise en correspondance de nombreuses villes d'Europe avec l'Asie, l'Afrique de l'Est et l'Océanie, *via* leurs *hubs* de Dubaï (Emirates), Abu Dhabi (Etihad) et Doha (Qatar Airways).

Depuis 2002, les compagnies du Golfe captent l'essentiel de la croissance du marché entre l'Europe d'une part, l'Asie, l'Afrique et le Moyen-Orient d'autre part. Le nombre de passagers transportés par les trois principaux groupes européens (Air France – KLM, Lufthansa et British Airways) est ainsi resté stable alors que leur part dans ce marché passait de 35 % en 2002 à 23 % en 2010.

Il faut en outre signaler que **ces transporteurs bénéficient d'avantages compétitifs importants par rapport à leurs concurrents européens**, en raison notamment de leur environnement social et fiscal et du coût d'accès aux aéroports sur lesquels ils sont basés.

(1) La progression est de 71 % sur la même période pour la seule compagnie Emirates.

• C'est avant tout sur le segment court et moyen-courrier qu'Air France perd des parts de marché, notamment du fait de la concurrence des compagnies *low cost*.

Les résultats des principales compagnies *low cost*, qui avaient mieux résisté à la crise que les compagnies traditionnelles, ont encore progressé en 2010 : les bénéfices de Ryanair ont atteint 400 millions d'euros contre 291 millions d'euros en 2009, ceux d'easyJet 142 contre 84, et ceux de Vueling 46 contre 29. Certaines compagnies connaissent toutefois des difficultés, à l'image d'Air Berlin dont le résultat négatif de 2009 (- 10 millions d'euros) s'est très significativement dégradé en 2010 (- 97 millions d'euros).

24 compagnies à bas coût fréquent le ciel français en 2011, desservant 533 liaisons. easyJet reste en tête du marché avec 11,3 millions de passagers transportés (45 % du marché), devant Ryanair (6,5 millions de passagers et 26 % du marché).

Afin de renouer avec la croissance sur le moyen-courrier, Air France a développé un projet « Bases », consistant à baser certains de ses avions dans des escales de province (Marseille, Nice, Toulouse et Bordeaux). Il s'agit d'éviter, pour certains trajets, un détour par le *hub* de Paris. Ce plan doit permettre, grâce à une utilisation plus intensive des avions (12 heures par jour) et un meilleur amortissement des coûts fixes, de réduire de 15 % environ les coûts unitaires. De nouvelles routes seraient desservies (54 au total), permettant de transporter chaque année 4,5 millions de passagers supplémentaires.

Fondé sur le volontariat des pilotes, le plan « Bases » a été officiellement lancé en octobre 2011, pour l'heure depuis la seule escale de Marseille. S'il est bien évidemment trop tôt pour en dresser un premier bilan, **le Rapporteur spécial continue de penser que la contre-offensive d'Air France n'est pas encore à la hauteur des enjeux, et qu'il aurait fallu que la compagnie crée une véritable filiale *low cost*, directement ou *via* KLM.**

C.- À COMPTER DE 2012, LE TRANSPORT AÉRIEN SERA INTÉGRÉ AU SYSTÈME EUROPÉEN D'ÉCHANGE DE QUOTAS DE CO₂

• La directive européenne 2008/101/CE du 19 novembre 2008 visant à intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (*Emissions Trading Scheme*, ou ETS), est entrée en vigueur le 2 février 2009, avant d'être dûment transposée en droit national.

Sont concernés par l'ETS tous les vols à l'arrivée et au départ de l'Union européenne (UE) à partir de 2012, effectués suivant les règles de vol aux instruments avec des aéronefs de 5,7 tonnes ou plus, à quelques exceptions près. Une exemption est prévue pour les exploitants commerciaux effectuant moins d'un aller-retour par jour.

Un plafond d'émissions est défini, correspondant à 97% des émissions du secteur aérien en 2005, ce plafond étant abaissé à 95 % à partir de 2013. Des quotas correspondant au plafond sont distribués par les États membres, à raison de 15 % aux enchères et de 85 % à titre gratuit. Ce dernier pourcentage est réduit à 82 % à partir de 2013 en raison d'une réserve spéciale de 3 % de quotas distribués gratuitement aux nouveaux exploitants ou à ceux qui auraient eu une croissance supérieure ou égale à 18 % par an depuis 2010.

À la fin du mois d'avril de chaque année à partir de 2013, les exploitants doivent remettre des quotas en quantité égale à leurs émissions déclarées de l'année précédente. Ces quotas peuvent être des quotas aériens ou des quotas ordinaires, reçus gratuitement ou achetés aux enchères ou sur le marché. Une amende de 100 euros par quota manquant est prononcée à l'encontre d'un exploitant qui ne satisfait pas à ses obligations. En dernier recours, une interdiction d'exploiter peut être prononcée au niveau européen à l'encontre d'un exploitant récalcitrant, sur demande d'un État membre.

En 2011, le prix du quota a varié entre 11 et 17 euros. Avec une hypothèse de prix du quota allant de 15 euros en 2012 à 30 euros en 2020, et une croissance des émissions de 3 % par an, l'estimation du coût de l'ETS pour l'ensemble des exploitants se monte à environ 1 milliard d'euros en 2012, 1,5 milliard en 2013 et 4,5 milliards en 2020, pour un total de 23 milliards d'euros de 2012 à 2020.

Rapporté au passager, par exemple sur un vol aller-retour entre Paris et New-York, le coût de l'ETS représenterait environ 5 euros en 2012 et 15 euros en 2020, compte tenu de la part de quotas gratuits et de l'émission correspondante d'une tonne de gaz carbonique.

Il est estimé que **la France pourrait mettre aux enchères environ 4 millions de quotas par an**, ce qui pourrait représenter environ 60 millions d'euros en 2012, sous l'hypothèse d'une tonne à 15 euros.

L'usage qui sera fait de ces ressources devra être communiqué à la Commission européenne.

• **De nombreux pays tiers contestent l'application de la directive européenne à leurs exploitants aériens**, notamment la Chine, les États-Unis, la Russie, l'Inde et l'Algérie.

Une plainte a été déposée auprès des tribunaux anglais par des compagnies américaines, ce qui a donné lieu à une question préjudicielle posée à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), portant principalement sur la portée extraterritoriale de la directive et l'atteinte au principe de souveraineté contenu dans la convention de Chicago ⁽¹⁾. La CJUE devrait rendre son arrêt vers la fin de l'année 2011.

(1) *Convention relative à l'aviation internationale civile du 7 décembre 1944.*

La Chine a menacé de prendre des mesures de rétorsion envers les pays de l'UE, et a présenté comme telle la décision de geler une commande d'Airbus.

Air Algérie a déposé une plainte auprès du tribunal administratif de Paris, contestant également la validité de la directive.

Par ailleurs, des discussions auront lieu à l'automne 2011 dans le cadre de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). À cette occasion il pourrait être reproché aux États membres de l'UE de ne pas avoir pleinement appliqué les dispositions de la résolution A37-19 de la dernière assemblée de l'OACI, prévoyant une obligation de négociation avec les pays tiers et la possibilité d'exempter de toute mesure de marché les pays dont le trafic international serait inférieur à 1 % du trafic mondial.

D.– LES AÉROPORTS

1.– Aéroports de Paris, qui applique désormais un nouveau contrat de régulation économique, est en bonne santé financière

a) Les résultats et la situation financière d'Aéroports de Paris sont très satisfaisants, dans un contexte de sortie de crise

• Malgré un trafic passager quasi stable sur **l'année 2010** (+ 0,4 %), le chiffre d'affaires consolidé a augmenté de 4 %, pour s'établir à 2 739 millions d'euros. Ce dynamisme est notamment dû à la forte croissance des activités commerciales et de services (+ 8,5 %). L'EBITDA a progressé de 5 %, et le résultat net de 11,3 %.

• Au **premier semestre 2011**, le trafic passager est en forte hausse (+ 7,4 %). En neutralisant l'effet de base lié aux interruptions de trafic provoquées au printemps 2010 par le volcan Eyjafjöll, la croissance est de 3,7 %, alors même que le trafic vers certaines zones du monde a été perturbé (séisme au Japon, soulèvements dans le monde arabe). Le chiffre d'affaires a progressé de 3,2 % et l'EBITDA (revenu avant intérêts, impôts, dotations aux amortissements et provisions sur immobilisations), de 6,3 %. Ces bons résultats ont été obtenus en dépit d'un recul du trafic cargo, de 1,8 % en glissement annuel fin août 2011.

La situation financière du groupe est solide, le *gearing* (ratio dette nette/fonds propres) restant stable à 65 %, pour une dette nette de 2,2 milliards d'euros.

• **Pour 2012**, les perspectives du groupe sont construites sur une hypothèse de croissance du trafic prudente, + 2,4 %.

• **L'actionnariat du groupe**, présenté dans le tableau ci-après, est globalement stable. La principale interrogation à moyen terme concerne le Fonds stratégique d'investissement, dont la participation au capital d'un groupe comme Aéroports de Paris (ADP) ne paraît pas être au cœur de sa mission.

ACTIONNARIAT D'AÉROPORTS DE PARIS AU 30 JUIN 2011

État	52,1 %
Schiphol Group	8 %
Fonds stratégique d'investissement	8 %
Institutionnels	21,6 %
<i>Dont institutionnels français</i>	<i>11,1 %</i>
<i>Dont institutionnels non-résidents</i>	<i>10,5 %</i>
Actionnaires individuels français et non identifiés	8,1 %
Salariés	2,1 %
TOTAL	100 %

Source : Aéroports de Paris.

b) 2011 a été la première année d'exécution du nouveau contrat de régulation économique

• Aéroports de Paris perçoit deux types de redevances pour service rendu, qui demeurent sa principale source de recettes comme l'illustre le tableau ci-après.

RECETTES D'AÉROPORTS DE PARIS

(en millions d'euros)

	2009	2010	2010/2009
Redevances aéronautiques	782,8	795,1	1,6%
Redevances spécialisées	170,9	176,4	3,3%
Activités commerciales	377,2	428,3	13,6%
Parcs stationnement et accès	141,8	148,5	4,8%
Prestations industrielles	73,9	63,4	- 14,2%
Taxe d'aéroport	433,5	435,9	0,6%
Recettes locatives	272,6	282,1	3,5%
Escale et prestations annexes	123,5	130,4	5,7%
Autres recettes	252,3	274	8,6%
Produits financiers liés à l'activité	5,2	4,9	- 5,1%
Chiffre d'affaires	2 633,4	2 739	4 %

Source : Aéroports de Paris.

• **L'évolution des tarifs des redevances perçues par ADP est déterminée par un contrat de régulation économique (CRE) conclu entre la société et l'État pour une durée de cinq ans.**

Signé le 23 juillet 2010, le CRE 2011-2015 porte sur un champ plus restreint que le CRE 2006-2010, puisque sont sorties du périmètre régulé les activités commerciales et de services ainsi que les activités immobilières dites de diversification.

Le CRE ambitionne de concilier deux grands objectifs :

- l'amélioration de la qualité de service et de la satisfaction des clients, notamment grâce à une rénovation complète des aéroports les plus anciennes ;
- une évolution modérée des tarifs des redevances.

Le contrat couvre cinq périodes tarifaires, la première du 1^{er} avril 2011 au 31 mars 2012, les quatre autres du 1^{er} avril au 31 mars de l'année suivante.

L'évolution des tarifs entre deux périodes consécutives est plafonnée par **référence à un « taux plafond de base »**. Le taux d'évolution du plafond de base des redevances principales et des redevances accessoires est, pour les périodes tarifaires 2011 à 2015, égal à :

$i(n)+0\%$, $i(n)+1\%$, $i(n)+1,5\%$, $i(n)+2,2\%$, $i(n)+2,2\%$,

où $i(n)$ représente l'évolution en pourcentage de l'indice des prix à la consommation hors tabac. Ainsi, pour la période tarifaire courant du 1^{er} avril 2012 au 31 mars 2013, le plafond de base de l'évolution des redevances sera supérieur d'un point à l'inflation.

Ce plafond de base peut être ajusté, le cas échéant, en fonction des facteurs suivants :

– un facteur lié au trafic. Si l'évolution du trafic sort d'une plage prédéfinie, les tarifs des redevances pourront compenser la moitié de l'excédent ou du déficit, sans qu'il soit possible de faire évoluer les tarifs de plus de 0,5 point ;

– à compter de 2012, un facteur lié aux objectifs de satisfaction des clients et de qualité de service, sous forme d'un bonus/malus ;

– à compter de 2013, un facteur lié à la réalisation dans les délais prévus des investissements stratégiques ;

– un facteur lié à la réalisation des investissements courants, permettant sous conditions de minorer les redevances en cas de réalisation incomplète desdits investissements.

• **La qualité de service, jugée insuffisante par la Cour des comptes dans son rapport public thématique de juillet 2008 ⁽¹⁾ va devenir, dès 2012, un critère majeur d'évolution des redevances.** Afin de suivre l'évolution de la qualité de service, une liste de 10 indicateurs assortis d'incitations financières a été définie :

- satisfaction globale des passagers à l'arrivée et au départ ;
- satisfaction des passagers sur la propreté des aéroports ;
- orientation en correspondance à Paris-Charles de Gaulle ;
- signalisation et information sur les vols ;
- salles d'embarquement ;
- disponibilité des postes de stationnement des avions ;
- disponibilité des passerelles télescopiques ;
- disponibilité des équipements électromécaniques dans les aéroports ;
- disponibilité des tapis de livraison ;
- délai de réponse aux réclamations des passagers et du public.

Aéroports de Paris entend actionner trois leviers pour augmenter encore la qualité de service :

– la réalisation d'investissements de capacité ou de rénovation, avec notamment l'ouverture du nouveau satellite S4 du terminal 2E prévue en juillet 2012 ;

– la poursuite du développement des activités commerciales. Alors que les surfaces dédiées au commerce ont été augmentées de 70 % depuis l'entrée en bourse d'ADP, le groupe entend désormais attirer des enseignes de marques ;

– le développement d'une véritable culture du service. À cette fin a été créée une « université du service », par laquelle le groupe souhaite faire passer les personnels exerçant leur activité à Roissy, et pas seulement les employés d'ADP.

Le Rapporteur spécial salue les efforts réalisés par Aéroports de Paris en matière d'amélioration de la qualité de service.

(1) Les aéroports français face aux mutations du transport aérien.

c) Le dispositif PARAFE mériterait d'être étendu

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

Dans une première phase, il a été décidé de déployer le système à Paris – Charles de Gaulle et Paris - Orly, à hauteur de 27 sas au total entre 2009 et 2011 dont 15 pour la seule année 2009. 24 des 27 sas ont été déployés ; les trois autres le seront d'ici mars 2012.

Le financement de cette première phase est assuré par : la taxe d'aéroport (10,6 millions d'euros sur 2009-2011, soit 45 % du financement) ; le ministère de l'Intérieur (10,7 millions d'euros, soit 46 % du financement) ; Aéroports de Paris (2,1 millions d'euros, soit 9 % du financement).

Le succès de cette technologie, de surcroît moins coûteuse en personnel que la méthode classique de contrôle, a conduit ADP à faire part de son souhait d'installer 32 sas supplémentaires à Orly et Roissy. Pour l'heure, le Gouvernement n'a pas donné de suite favorable à cette demande. Dans les réponses au questionnaire budgétaire du Rapporteur spécial, il est indiqué qu' « *après la phase initiale d'expérimentation et de lancement, le déploiement du système entre aujourd'hui dans une phase plus industrielle qui justifie une révision des conditions de son financement et notamment un réexamen de la contribution apportée par les ressources de la taxe d'aéroport* ».

Le Rapporteur spécial souhaiterait que soit sérieusement envisagé d'étendre l'utilisation de PARAFE, dispositif de nature à améliorer la satisfaction des passagers et dont le déploiement permettrait vraisemblablement de générer rapidement des gains en dépenses de personnel.

2.– Les aéroports régionaux

a) Les aéroports régionaux dépendent en partie des compagnies low cost, qui bénéficient de soutiens dont le régime juridique mérite d'être précisé

• **Le trafic des principaux aéroports régionaux⁽¹⁾ s'est redressé en 2010**, après deux années de baisse consécutives, dans un contexte de crise du transport aérien et tout particulièrement des voyages d'affaires, principale source de croissance de ces aéroports. Avec 43,97 millions de passagers en 2010, le trafic a progressé de 2,9 % par rapport à 2009.

(1) Nice, Lyon, Marseille, Toulouse, Bâle-Mulhouse, Bordeaux, Nantes, Montpellier et Strasbourg.

• **L'activité de certains aéroports régionaux est très dépendante de la présence des compagnies *low cost***, voire exclusivement liée à elle. Tel est le cas des aéroports de Beauvais et Carcassonne, comme l'illustre le tableau suivant.

PRÉSENCE DES *LOW COST* PAR PLATE-FORME

Aéroport	Trafic <i>low cost</i> en 2010 (passagers)	Évolution du trafic 2010/2009 %	Part (%) du trafic <i>low cost</i> dans le trafic total en 2010
Paris – Orly	5 573 529	5	22
Paris – Charles de Gaulle	4 744 068	6	8
Beauvais	2 929 736	13	100
Nice	2 863 245	- 6	30
Bâle-Mulhouse	2 248 315	11	55
Marseille	1 727 858	- 4	24
Lyon	1 420 765	11	18
Toulouse	1 186 255	11	19
Bordeaux	723 866	61	20
Nantes	659 664	68	22
Carcassonne	392 574	- 13	100

Source : direction générale de l'Aviation civile.

Le trafic *low cost* est d'autant plus important que, dans un contexte budgétaire contraint, l'État va concentrer les moyens destinés aux lignes d'aménagement du territoire sur les liaisons les plus utiles en matière de désenclavement et d'aménagement du territoire et, en conséquence, réduire les sommes consacrées aux liaisons pour lesquelles existe une alternative convenable.

• **Mais le développement du trafic *low cost* suscite un abondant contentieux**, relatif à la conformité au droit de la concurrence et au droit communautaire des aides qui peuvent être accordées à ces compagnies, notamment *via* la modulation des redevances.

L'article R. 224-2 du code de l'aviation civile prévoit que, pour les aéroports mis en service après le 1^{er} août 2005, des tarifs différenciés peuvent être fixés en fonction des coûts d'investissement et d'exploitation afférents à ces aéroports, et de la qualité de service.

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

S'agissant de l'aéroport de Marseille – Provence, à la suite de plusieurs requêtes de la compagnie Air France, le Conseil d'État a annulé les tarifs différenciés mis en place par l'exploitant à compter du 1^{er} juin 2006, considérant que l'adéquation de ces tarifs au coût et à la qualité du service rendu n'avait pas été suffisamment établie.

Le Conseil d'État a par ailleurs annulé les tarifs 2008, 2009 et 2010 de la redevance passager de l'aérogare MP2 à Marseille, sans mettre en cause cette fois l'adéquation de ces tarifs au coût et à la qualité du service rendu, mais considérant que la subvention d'investissement accordée par le département des Bouches-du-Rhône pour financer la création de l'aérogare MP2 constituait une aide d'État non notifiée à la Commission européenne, et qu'en tenant compte de cette aide d'État irrégulièrement accordée dans le calcul des redevances passager de l'aérogare MP2, les tarifs étaient entachés d'illégalité.

De son côté, la Commission européenne a ouvert au même moment une procédure contre la France en raison des mesures tarifaires dont ont bénéficié, depuis sa création en 2006, les compagnies utilisatrices de l'aérogare MP2, mais également des modalités de financement des infrastructures de cette aérogare.

Plus généralement, la Commission a engagé une consultation sur la révision des lignes directrices établies par elle en décembre 2005 sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux.

Compte tenu de la multiplication des contentieux, la clarification des règles applicables, à laquelle ne manquera pas d'aboutir la révision des lignes directrices, apparaît nécessaire.

b) L'ouverture du capital des sociétés aéroportuaires a été repoussée sine die

Les grands aéroports régionaux de l'État étaient gérés de longue date par les chambres de commerce et d'industrie (CCI) compétentes, dans le cadre de concessions attribuées par l'État.

Ce mode classique de gestion des aéroports a été jugé mal adapté aux enjeux de développement liés à l'accroissement du trafic. En effet, les CCI sont des établissements publics de l'État soumis au principe de spécialité, et ne sont à ce titre pas propriétaires des éventuels excédents d'exploitation réalisés. Par ailleurs, les concessions sont en général trop courtes au regard de la durée d'amortissement des investissements.

L'article 7 de la loi du n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports⁽¹⁾ a donc mis en place un cadre permettant une réforme du mode de gestion de ces aéroports. À l'initiative de la CCI concernée et avec l'accord de l'État, la concession en vigueur peut être transférée avant terme à une société de droit privé.

Sur ce fondement, **sept sociétés aéroportuaires ont été créées** : Aéroports de Lyon, Aéroport de Toulouse – Blagnac, Aéroport de Bordeaux, Aéroports de la Côte d'Azur, Aéroport de Montpellier – Méditerranée, Aéroport

(1) Désormais codifié aux articles L. 6322-1 à L. 6322-4 du code des transports.

de Strasbourg – Entzheim, Aéroport de La Réunion – Roland Garros ⁽¹⁾. **Elles sont détenues en totalité par des personnes publiques**, selon le partage suivant : 60 % du capital pour l'État, 25 % pour la CCI et 15 % pour les collectivités territoriales intéressées.

À l'occasion de la préparation de la loi de 2005, le Premier ministre s'était engagé à ce que le capital des sociétés aéroportuaires demeure majoritairement public jusqu'au 31 décembre 2013. Cet engagement ne s'oppose pas à une **ouverture minoritaire du capital des sociétés aéroportuaires à des structures privées**, ouverture envisagée dès la préparation de la loi de 2005.

Une telle ouverture du capital, qui se ferait par cession d'une fraction des parts de l'État, permettrait d'**enrichir la gestion des aéroports régionaux de l'expérience du secteur privé**, mais surtout de **diversifier les sources de financement** destinées à l'exploitation et au développement des aéroports.

Le Gouvernement a donc lancé le processus de cession de ses parts, étant entendu qu'afin de respecter l'engagement pris en 2005 par le Premier ministre – et sauf à ce que d'autres partenaires publics entrent au capital –, **le volume des parts cédées par l'État ne devrait pas dépasser dans un premier temps 49,9 %**, afin que les structures publiques continuent de détenir plus de 50 % du capital des sociétés aéroportuaires (10,1 % pour l'État, 15 % pour les collectivités territoriales et 25 % pour les CCI). Il faut en outre préciser que quel que soit le niveau d'ouverture du capital des sociétés aéroportuaires, l'État n'en demeurerait pas moins propriétaire des aéroports et autorité concédante.

Ont été fréquemment cités comme **candidats potentiels au rachat des parts de l'État** : Veolia Transport ⁽²⁾, Vinci ⁽³⁾, Keolis ⁽⁴⁾, le groupe australien Macquarie ⁽⁵⁾, la SNC Lavalin ⁽⁶⁾, la Caisse des dépôts et consignations ⁽⁷⁾, et, s'agissant de Lyon, Aéroports de Paris.

Le capital de la société aéroportuaire de Nice, dont le chiffre d'affaires est supérieur à 150 millions d'euros, ne pourrait semble-t-il être ouvert au secteur privé que par voie législative, l'article 7 de la loi n° 86-793 du 2 juillet 1986 autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social disposant que « *sont approuvés par la loi les transferts au secteur privé de la propriété [...] des entreprises dont l'État détient directement plus de la moitié du capital social et [...] dont le chiffre d'affaires [...] est supérieur à 150 millions d'euros* ».

(1) Les deux dernières sociétés aéroportuaires, celles de Strasbourg et Saint-Denis de La Réunion, ont été créées récemment, respectivement en mai et juin 2011.

(2) Gestionnaire des plates-formes de Nîmes, Beauvais-Tillé, Lille-Lesquin.

(3) Dont la filiale Vinci Airports gère les plates-formes de Grenoble, Chambéry, Clermont-Ferrand, Quimper, Rennes et Dinard.

(4) Gestionnaires des plates-formes d'Angers, Épinal, Troyes et Dôle.

(5) Premier groupe aéroportuaire mondial.

(6) Société canadienne gestionnaire des plates-formes de Tarbes-Lourdes et Vatry.

(7) Via sa filiale CDC Infrastructure.

L'ouverture du capital des autres sociétés aéroportuaires peut en principe emprunter la voie réglementaire⁽¹⁾, mais doit nécessairement faire l'objet d'une **mise en concurrence, afin de respecter les normes nationales et communautaires.**

Compte tenu du caractère stratégique des plates-formes aéroportuaires pour le développement local, **les chambres de commerce et d'industrie et les collectivités territoriales ont été associées au processus par le Gouvernement**, qui leur a proposé deux options alternatives :

– soit leur participation à la procédure d'appel d'offres, afin qu'elles puissent acquérir tout ou partie des parts cédées par l'État ;

– soit leur association à la définition du cahier des charges de l'appel d'offres, ce qui aurait donné une forme de droit de regard, *ex ante*, sur le profil des candidats au rachat des parts cédées par l'État.

Aucune de ces deux formules n'a paru convenir aux CCI et aux collectivités concernées. Certaines d'entre elles, notamment à Bordeaux et Lyon, ont manifesté une réelle opposition à la cession des parts de l'État à des opérateurs privés, souhaitant être davantage associées. En conséquence, le processus a été interrompu et la cession des parts de l'État repoussée *sine die*.

S'il juge la volonté des collectivités territoriales et des CCI d'être associées parfaitement légitime, le Rapporteur spécial espère un déblocage rapide de la situation. En effet, l'entrée d'acteurs privés dans le capital des sociétés aéroportuaires aurait permis d'apporter de nouvelles sources de financement, et de dynamiser ainsi le réseau aéroportuaire français.

Dans l'hypothèse d'un blocage durable, **une autre solution mériterait d'être mise à l'étude afin d'apporter des moyens nouveaux aux sociétés aéroportuaires : le transfert à ces sociétés, sous forme d'apport en capital, du foncier de l'emprise aéroportuaire**, détenu par l'État⁽²⁾. Un tel transfert a déjà été opéré, au profit d'Aéroports de Paris, par l'article 2 de la loi de 2005 précitée.

(1) La situation d'Aéroports de Lyon devrait être éclaircie.

(2) À l'exclusion du domaine public aéroportuaire sur lequel l'État exerce ses missions régaliennes (sécurité, lutte contre le péril aviaire et animalier...).

3.— En dépit de leur inefficacité, les dépenses de sûreté demeurent excessives

• En préalable aux développements qui suivent, il faut rappeler ici la **différence entre la sécurité et la sûreté** :

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

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

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

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

La loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 a augmenté de 50 centimes le taux plafond des aéroports de classe 3 et de 1,5 euro celui des aéroports de classe 1. En effet, **l'insuffisance de financement** préexistante à la crise a été aggravée par celle-ci, alors que les coûts de sécurité et de sûreté à la charge des exploitants d'aéroport augmentent. La même loi a en outre étendu à certaines collectivités ultramarines le champ d'application de la taxe d'aéroport et de sa majoration ⁽¹⁾.

TARIFS DE LA TAXE D'AÉROPORT PAR CLASSE EN 2011

Classe	1	2	3
Nombre d'unités de trafic de l'aérodrome ou du système aéroportuaire	Plus de 10 millions (Aéroports de Paris et Nice)	2,2 à 10 millions (Lyon, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Nantes)	De 5 001 à 2,2 millions
Tarif par passager	De 4,30 à 11,5 euros	De 3,50 à 9,50 euros	De 2,60 à 12 euros

Source : direction générale de l'Aviation civile.

(1) La taxe est désormais due au profit des aéroports de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et de Mayotte. La majoration est étendue dans ces mêmes collectivités, mais également à Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Pour les vols intérieurs calédoniens, polynésiens et mahorais, la taxe et la majoration ne sont pas dues pour les passagers, le fret ou le courrier en correspondance.

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

La loi de finances pour 2008 a donc institué une **majoration de la taxe d'aéroport**, dont le produit avait vocation à se substituer aux financements budgétaires insuffisants. Fixée par loi de finances pour 2010 à 1,25 euro maximum par passager – soit un relèvement de 25 centimes –, la majoration est perçue sur le trafic des aéroports de classe 1, 2 ou 3, puis son produit est réparti entre les plus petits aéroports (de classe 3 ou non éligibles à la taxe), en fonction des besoins.

- **En dépit de l'augmentation des tarifs plafonds de la taxe d'aéroport, de la création d'une majoration, et de l'augmentation du tarif de cette majoration, les ressources ne suffisent toujours pas à couvrir les coûts.**

Fin 2011, les coûts de sécurité et de sûreté devraient s'élever à 860 millions d'euros (dont 618 millions d'euros pour les seuls coûts de sûreté), soit une hausse de plus de 8 % en un an. Le produit attendu de la taxe d'aéroport serait en progression significative par rapport à 2010 : 879 millions d'euros contre 783 millions d'euros. L'insuffisance de financement devrait donc être réduite, passant de 110 millions d'euros en 2010 à 82 en 2011.

- **Le Rapporteur spécial déplore depuis plusieurs années l'inefficacité des mesures de sûreté** liée notamment à l'insuffisante formation des agents et au contrôle défaillant de l'accès à la zone réservée.

C'est au lendemain des terribles attentats du 11 septembre 2001 que ces dépenses ont connu une croissance débridée : il faut en effet rappeler que « seulement » 116 millions d'euros y étaient consacrés en 2000.

Les sommes englouties dans l'installation d'instruments de contrôle électriques auraient été mieux employées au développement d'une lutte contre les réseaux terroristes en amont.

Au dixième anniversaire des attentats du 11 septembre, et à un an de l'élection présidentielle aux Etats-Unis, **il est plus que jamais temps d'engager des discussions internationales afin de réduire les exigences de sûreté.**

D.– L'INDUSTRIE AÉRONAUTIQUE RESTE DYNAMIQUE

1.– La bonne santé d'EADS est notamment due au dynamisme d'Airbus

• Le groupe EADS est constitué de quatre divisions, qui sont toutes des leaders mondiaux de leurs secteurs :

– Airbus (conception, production et entretien d'avions de transport civils et militaires) ;

– Eurocopter (conception, production et entretien d'hélicoptères civils et militaires) ;

– Astrium (conception et production de satellites, de systèmes de lancement, d'infrastructures spatiales et services) ;

– Cassidian, nouveau nom depuis septembre 2010 de l'ancienne division Systèmes de défense et de sécurité (systèmes de communication sécurisée de sécurité maritime, de surveillance des frontières, drones, cybersécurité), qui porte la part d'EADS (37,5 %) dans l'actionnariat de MBDA, premier missilier mondial.

• En 2010, le chiffre d'affaires du groupe a progressé de 7 %, s'établissant à 45,8 milliards d'euros. Le résultat net, négatif en 2009 (– 763 millions d'euros), a atteint 553 millions d'euros en 2010.

• **Ces bons résultats s'expliquent notamment par le dynamisme d'Airbus**, qui, pour la troisième année consécutive, a été en 2010 le premier vendeur d'avions de ligne de plus de 100 places au monde, avec 574 commandes nettes (contre 530 pour Boeing) et 510 livraisons (contre 462). Le carnet de commandes à fin 2010 assure à Airbus six années d'activité.

Le fait le plus marquant de l'année 2010 est le lancement de la commercialisation de l'A320 NEO, version remotorisée de la famille des monocouloirs d'Airbus. Cet avion, qui pourrait entrer en service en octobre 2015, a enregistré 1 245 commandes et intentions d'achat entre décembre 2010 et octobre 2011.

Le développement des programmes A400M et A350 suit son cours normalement, les premières livraisons étant prévues pour respectivement le premier et le dernier trimestre de l'année 2013.

• **Le groupe a lancé un plan, « Vision 2020 », tendant à la diversification de ses activités**, en particulier dans le secteur des services. Il s'agit de rendre EADS moins tributaire de l'activité très cyclique de production d'avions. Alors qu'Airbus représente aujourd'hui plus de 60 % des revenus du groupe, l'objectif serait de ramener cette part à 50 % d'ici 2020.

Le groupe a donc décidé de conduire une politique de croissance externe, en réalisant des acquisitions. Après les récents rachats de Vector Aerospace au Canada (maintenance des hélicoptères) et de Metron aux États-Unis (gestion du trafic aérien), EADS vient de racheter le principal fournisseur indépendant de services de communications mobiles mondiales par satellite, Vizada.

● **Le maintien de l'équilibre franco-allemand dans la gouvernance du groupe pourrait devenir à court terme un sujet majeur.** Daimler, qui détient actuellement 15 % d'EADS, a accepté de conserver ses parts jusqu'en 2012 dans le cadre d'un pacte d'actionnaires avec l'État français et Lagardère, qui détiennent *via* la SOGEADE (Société de gestion de l'aéronautique, de la défense et de l'espace) 22,5 % du capital d'EADS. Le rachat des participations de Daimler par un actionnaire à même de représenter les intérêts de l'Allemagne va nécessairement se poser.

● **L'accompagnement de la croissance de la production d'avions de ligne est un deuxième sujet majeur.** Airbus investit pour répondre à la montée en cadence de sa production qui pourrait atteindre 600 avions par an dans les prochaines années, mais elle a besoin que l'ensemble de la filière soit capable de l'accompagner. Airbus sous-traite en effet 70 % de la valeur de sa production. Le défi est que ses partenaires industriels, en premier lieu les petites et moyennes entreprises, trouvent les ressources financières et humaines pour répondre à l'augmentation des plans de charges.

2.– Dassault Aviation résiste correctement sur un marché aux perspectives incertaines

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

L'actionnariat du groupe est stable : 50,55 % pour le Groupe industriel Marcel Dassault, 46,32 % pour EADS France, 3,13 % dans le public.

● **Frappé de plein fouet par la crise économique, le secteur de l'aviation d'affaires s'est stabilisé en 2010.** Le chiffre d'affaires de Dassault Aviation a progressé de 22 % (4 187 millions d'euros), grâce à un nombre record de livraison de Falcon, et en dépit d'un recul des activités de défense. Le résultat net consolidé a progressé dans les mêmes proportions, pour s'établir à 395 millions d'euros.

Pour 2011, le groupe prévoit un chiffre d'affaires en baisse par rapport à celui de 2010, avec seulement 65 Falcon à livrer. La reprise se confirme tout de même avec 22 Falcon vendus au premier semestre 2011, contre seulement deux pendant le premier semestre 2010.

En 2013, le biréacteur Falcon 2000S entrera en service, après avoir été certifié fin 2012. Le F2000S constituera l'entrée de gamme de l'avionneur sur un marché déjà occupé par le Challenger 300, le Gulfstream G 250 ou encore le Hawker 4000.

● **Le groupe réalise l'essentiel de son activité à l'exportation** : 80 % du chiffre d'affaires, 93 % des exportations étant réalisées dans le domaine civil. L'exportation du Rafale demeure d'ailleurs l'un des objectifs de Dassault Aviation.

Le marché américain, représentant autrefois la moitié des ventes, est atone. L'aviation d'affaires européenne reste incertaine et celle du Moyen-Orient est perturbée par le printemps arabe. En revanche, le marché des BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine) est bien reparti et les commandes chinoises sont très dynamiques.

● **Le groupe, qui employait près de 11 500 personnes fin 2010, a réussi à traverser la crise sans procéder à aucun licenciement**, se contentant de recourir à des mesures de chômage partiel. Les concurrents américains auront en revanche licencié, sur la même période, près de 30 000 personnes.

3.– Safran poursuit sa croissance

Le groupe SAFRAN est issu de la fusion, en 2005, de Sagem et Snecma. Il regroupe désormais trois activités : propulsion aéronautique et spatiale, équipements aéronautiques, défense et sécurité.

La structure du capital de SAFRAN, entré au CAC 40 en 2011, se présentait au 30 juin comme suit : 30,2 % pour l'État, 16,1 % pour les salariés, 1,8 % pour Areva, 1,9 % en autocontrôle et le solde (50 %) dans le public.

Au 31 décembre 2010, le groupe employait plus de 54 000 personnes.

En 2010, le chiffre d'affaires de Safran s'est élevé à 10,76 milliards d'euros, en hausse de 3 % par rapport à 2009, essentiellement du fait de la croissance des activités de défense.

Le résultat net a progressé de 29 %, atteignant 508 millions d'euros.

Les perspectives du groupe sont favorables, grâce à la réussite technologique du moteur CFM LEAP-X, successeur du CFM 56, lui-même grand succès commercial de Safran. Le LEAP devrait équiper en grande partie les futurs A320 NEO.

*

* *

II.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2012

A.- LE PROGRAMME MÉTÉOROLOGIE

1.- Le budget de Météo-France pour 2012

a) *L'augmentation de la subvention pour charges de service public versée à Météo-France s'inscrit dans le cadre du futur contrat d'objectifs et de performance*

• Le programme 170, structuré en deux actions présentées dans le tableau ci-dessous, finance la subvention pour charges de service public perçue par l'établissement public administratif Météo-France, seul opérateur du programme.

PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DEMANDÉS

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		2011	2012	Évolution %	2011	2012	Évolution %
1	Observation et prévision météorologiques	176 620 500	184 497 000	+ 4,5	176 620 500	184 497 000	+ 4,5
2	Recherche dans le domaine météorologique	21 669 238	22 803 000	+ 5,2	21 654 471	22 803 000	+ 5,3
Total		198 289 738	207 300 000	+ 4,5	198 274 971	207 300 000	+ 4,5

Source : projet annuel de performances.

Le montant de la subvention demandé pour 2012 – 207,3 millions d'euros – est inférieur de 5 millions d'euros au montant prévu par la programmation triennale 2011-2014, en raison des impératifs généraux de maîtrise des dépenses publiques. **Les crédits prévus pour 2012 seraient néanmoins supérieurs de 9 millions d'euros à ceux votés pour 2011.**

• **Cette progression assez significative s'inscrit dans le cadre du futur contrat d'objectifs et de performance (COP) entre l'État et Météo-France, en cours de conclusion.**

Quinquennal (2012-2016) et non plus triennal, le futur COP devrait prévoir d'une part la **reconstitution partielle du fonds de roulement de l'établissement**, fragilisé par les prélèvements prévus par le COP 2009-2011 ; ce « rebasage » doit contribuer au retour vers un compte de résultat équilibré dès 2012, sachant que le déficit constaté au titre de l'exercice 2011 pourrait être plus modeste que la prévision initiale (3,5 millions d'euros).

Le nouveau COP devra d'autre part permettre **la poursuite ou le lancement d'importants programmes d'investissements** :

– achèvement du transfert, de Trappes vers Toulouse, de la direction des systèmes d'observation ;

– poursuite de la construction, toujours à Toulouse, de l'infrastructure d'accueil du nouveau supercalculateur, qui devrait être achevée à l'été 2013 ;

– lancement d'un plan de renouvellement du réseau de radars.

● **Le dynamisme des dépenses d'investissement s'accompagne de la poursuite de l'effort de maîtrise des dépenses de personnel**, dont la progression (+ 1 %, soit + 2,8 millions d'euros) résulte d'une nouvelle augmentation du taux de cotisation au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*.

Le COP 2009-2011 prévoyait la suppression de 131 équivalents temps plein travaillé (ETPT), au moyen du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Après avoir rempli cet objectif, Météo-France prévoit en 2012 la suppression de 45 ETPT, pour 90 départs en retraite. Dans ces conditions, le plafond d'emplois de l'établissement s'établira à 3 409 ETPT.

b) La stabilisation des recettes commerciales de Météo-France est un véritable enjeu

● En plus de la subvention pour charges de service public, Météo-France devrait percevoir en 2012 les recettes suivantes :

– 39,2 millions d'euros de subvention du programme 193 *Recherche spatiale*⁽¹⁾, au titre de la contribution de la France à l'organisation internationale des satellites de météorologie EUMETSAT. Cette subvention, du même montant qu'en 2011, ne fait que transiter par Météo-France, qui la reverse à EUMETSAT ;

– 87,25 millions d'euros de redevances de navigation aérienne, dont le produit reste stable par rapport à 2011 ;

– 6,45 millions d'euros de retour sur cession d'actifs, en provenance du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, essentiellement au titre de la vente de l'ancien siège de Météo-France, près du pont de l'Alma à Paris. Cette somme contribuera au financement des deux opérations immobilières mentionnées plus haut : 2,6 millions d'euros pour l'achèvement de la nouvelle direction des systèmes d'observation et 3,85 millions d'euros pour la poursuite de la construction à Toulouse de l'infrastructure d'accueil du nouveau supercalculateur ;

– 6 millions d'euros de recettes diverses ;

– 41 millions d'euros de recettes commerciales.

(1) *Mission Recherche et enseignement supérieur.*

• La prévision de recettes commerciales est identique à celle de l'exercice 2011. Cet objectif est assez ambitieux, puisqu'il suppose que la progression des autres postes de recettes commerciales absorbe la baisse continue, depuis plusieurs années, du poste lié au kiosque téléphonique. Ainsi, le nombre d'appels vers le service Audiotel de Météo-France a été inférieur à 15 millions en 2010, alors qu'il dépassait 40 millions au début des années 1990. Or, l'Audiotel représente encore plus du tiers des recettes commerciales de Météo-France, leader historique sur ce segment du marché.

L'établissement est également leader sur les segments en développement : le site Internet www.meteofrance.com fait partie des 25 sites français les plus visités, tandis que l'application iPhone a connu un grand succès lors de son lancement (plus d'un million de téléchargements en cinq mois). Mais sur ces segments, souvent quasi-gratuits, Météo-France doit affronter la concurrence d'opérateurs privés, pour certains filiales de grands groupes.

Dynamique au cours de la décennie 1990, la croissance des services aux professionnels – qui fournissent la moitié des recettes commerciales de l'établissement – est désormais plus modeste, du fait de la concurrence déjà mentionnée pour les services aux particuliers, mais également du fait de la crise économique.

Le maintien du niveau des recettes commerciales à moyen terme apparaît comme un véritable défi, compte tenu de la décroissance spontanée des secteurs traditionnels et de la concurrence sur les secteurs dynamiques, au surplus caractérisés par leur quasi-gratuité.

2.– La réorganisation territoriale de Météo-France commencera véritablement en 2012

À la suite de la révision générale des politiques publiques, le conseil de modernisation des politiques publiques a décidé le 12 décembre 2007 de lancer la réorganisation territoriale de Météo-France, avec pour objectif de réduire de 108 à 55 le nombre des implantations métropolitaines de l'établissement. En effet, l'organisation héritée de 1982 était devenue obsolète compte tenu de l'évolution des technologies.

Du fait des conséquences de cette réorganisation sur le plan social, il a été décidé que les fermetures seraient présentées trois ans avant leur mise en œuvre effective. C'est donc en 2012 qu'auront lieu les 18 premières fermetures, fermetures qui s'échelonnent jusqu'en 2017.

Dans le cadre du projet dénommé « Accompagnement individuel de la réorganisation territoriale », des entretiens individuels ont été conduits avec les agents concernés, afin de construire avec eux la suite de leurs parcours professionnels. À l'été 2011, la quasi-totalité des agents concernés (dont environ 300 par une mobilité géographique) a pu obtenir une réponse acceptable.

Le Rapporteur spécial, qui soutient de longue date le projet de réorganisation territoriale de Météo-France, est satisfait de le voir enfin mis en œuvre.

3.— La Nouvelle-Calédonie devrait assumer la charge du service public de la météorologie, dont elle détient la compétence

À l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, le Rapporteur spécial avait souhaité appeler l'attention de la commission des Finances et de l'Assemblée sur les modalités de financement du service public de la météorologie en Nouvelle-Calédonie.

En application du 27° de l'article 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, celle-ci est compétente en matière de météorologie. Cette compétence avait été transférée à la Nouvelle-Calédonie par loi référendaire n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie.

Ainsi, depuis 1992, la Nouvelle-Calédonie dispose d'un service territorial de la météorologie (STM). Ce service compte 70 personnes, mais 56 d'entre elles sont rémunérées par Météo-France, et seulement 14 par la Nouvelle-Calédonie.

L'appel du Rapporteur spécial à clarifier cette situation peu lisible, en faisant en sorte que la Nouvelle-Calédonie finance elle-même le service météorologique pour lequel elle est compétente, n'a pas été entendu. Un complément d'information a été demandé, sans suite à ce jour. **Un amendement sera donc déposé à la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, afin de réduire la dotation globale de compensation versée à la Nouvelle-Calédonie au titre des services et établissements publics transférés, à hauteur du montant pris en charge par Météo-France.**

B.– LE BUDGET ANNEXE CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS

1.– Le projet de budget pour 2012 s'inscrit dans une perspective pluriannuelle

• Alors même que l'article 6 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 ne soumet pas expressément les budgets annexes à la programmation pluriannuelle, le projet de loi de finances pour 2012 s'inscrit néanmoins dans ce cadre.

Le plafond d'autorisations d'engagement (AE) prévu pour 2012 dans le cadre de la programmation était de 2 214,6 millions d'euros et le plafond de crédits de paiement (CP) de 2 202,4 millions d'euros. Les plafonds finalement demandés dans le projet de loi de finances pour 2012 sont de respectivement 2 216,9 et 2 204,8 millions d'euros (soit une augmentation de 2,3 millions d'euros en AE et 2,4 millions d'euros en CP).

À périmètre constant, les crédits demandés pour 2012 sont ceux prévus dans le cadre de la programmation pluriannuelle : en effet, l'augmentation de quelque 2 millions d'euros s'explique par une mesure de périmètre, résultant elle-même de l'achèvement de la consolidation du service national d'ingénierie aéroportuaire (cf. *infra*).

• **La direction générale de l'Aviation civile (DGAC) poursuivra en 2012 l'effort de réduction des effectifs** engagé en 2011 : 496 emplois devraient être supprimés entre 2011 et 2013, dont 149 en 2012 :

– 240 du fait de la modernisation des fonctions support ;

– 57 du fait de la fusion de l'École nationale de l'aviation civile et du service d'exploitation de la formation aéronautique ;

– 199 du fait de réorganisations destinées à répondre aux exigences européennes en matière de performance de la navigation aérienne (réorganisation des zones d'approche et des activités de maintenance, regroupement des bureaux régionaux d'information aéronautique).

• Associé à la réduction des coûts de fonctionnement (– 2,5 % en 2012 pour un objectif de – 10 % sur la période 2011-2013), l'effort de réduction des effectifs doit permettre de dégager des marges de **financement des programmes stratégiques du « Ciel unique » européen** ⁽¹⁾ :

(1) Cf. *infra* pour davantage de détails.

– la constitution du bloc d’espace fonctionnel Europe centrale (FABEC)⁽¹⁾, volet organisationnel de l’intégration européenne des services de navigation aérienne ;

– la création de l’entreprise commune SESAR (*Single European Sky ATM Research*), opératrice du volet technologique, visant à développer un nouveau système de navigation aérienne permettant d’assurer la sécurité et la fluidité du trafic à horizon 2020.

La programmation triennale prévoit en conséquence des montants d’investissement très significatifs : 186 millions d’euros en 2011, puis 197 millions d’euros en 2012 ainsi qu’en 2013.

2.– Les recettes du budget annexe doivent être augmentées afin d’enrayer la spirale de l’endettement

L’article 18 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose que « *des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l’État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu’elles sont effectuées à titre principal par lesdits services* ».

Si les différentes redevances (pour l’essentiel les redevances aériennes) constituent la principale catégorie de recettes du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA), celui-ci est également financé, entre autres recettes, par l’affectation d’une partie du produit de la taxe de l’aviation civile (TAC), l’équilibre étant assuré par le recours à l’emprunt.

Le tableau ci-après présente le détail des recettes du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* pour 2011 et 2012, ainsi que leur évolution en volume.

(1) Pour Functional Airspace Block Europe centrale.

ÉVALUATION DES RECETTES DU BUDGET ANNEXE

(en euros)

Désignation des recettes	2011	2012	Différence en pourcentage
Vente de produits fabriqués et marchandises	80 000	85 000	+ 6,25
Redevances de route	1 147 500 000	1 129 080 000	- 1,60
Redevance océanique	12 000 000	14 000 000	+ 16,6
Redevances pour services terminaux de la circulation aérienne pour la métropole	228 900 000	231 700 000	+ 1,22
Redevances pour services terminaux de la circulation aérienne pour l'outre-mer	33 000 000	36 000 000	+ 9,09
Redevances de route. Autorité de surveillance	10 400 000	10 920 000	+ 5
Redevances pour services terminaux de la circulation aérienne. Autorité de surveillance	2 200 000	2 300 000	+ 4,54
Redevances de surveillance et de certification	29 700 000	31 000 000	+ 4,38
Prestations de service	610 000	600 000	- 1,64
Autres recettes d'exploitation	2 755 000	2 960 000	+ 7,44
Variation des stocks (production stockée)	0	0	-
Production immobilisée	0	0	-
Subventions d'exploitation	0	0	-
Autres produits de gestion courante	55 000	55 000	0
Taxe de l'aviation civile	307 955 000	321 842 955	+ 4,51
Produits financiers	615 000	650 000	+ 5,69
Produits exceptionnels hors cessions immobilières	16 880 000	2 500 000	- 85,19
Produits exceptionnels issus des cessions immobilières	8 000 000	7 000 000	- 12,5
Reprises sur amortissements et provisions	3 800 000	3 800 000	0
Autres recettes	0	0	-
Totaux recettes nettes de fonctionnement	1 804 450 000	1 794 492 955	- 0,55
Reprise du résultat d'exploitation	13 386 464	0	
Amortissements	160 000 000	160 000 000	-
Produit brut des emprunts	194 382 536	250 291 607	+ 28,76
Autres recettes en capital	0	0	
Prélèvement sur le fonds de roulement			
Total recettes brutes en capital	367 769 000	410 291 607	+ 11,56
À déduire :			
Reprise du résultat d'exploitation	13 386 464	0	
Amortissements	160 000 000	160 000 000	-
Total recettes nettes en capital	194 382 536	250 291 607	+ 28,76
Total recettes nettes du budget annexe	1 998 832 536	2 044 784 562	+ 2,30
Évaluation fonds de concours et attribution de produits	22 740 000	23 480 000	+ 3,25
Total recettes nettes y compris FDC et ADP	2 021 572 536	2 068 264 562	+ 2,31

Source : projet annuel de performances FDC : fonds de concours ADP : attributions de produits.

Depuis plusieurs années, le Rapporteur spécial s'inquiète du recours croissant à l'emprunt, dont une partie est désormais consacrée au financement de dépenses de fonctionnement, dès lors que le montant de l'emprunt dépasse celui des investissements. Afin d'enrayer ce que la Cour des comptes n'a pas hésité à qualifier, dans sa note sur l'exécution du budget 2009, de « spirale de surendettement », des efforts supplémentaires peuvent sans doute être faits sur le volet dépenses du budget annexe (cf. *infra*) ; mais une action sur le volet recettes est également nécessaire, notamment en affectant au budget annexe l'intégralité du produit de la TAC.

a) Les redevances perçues par le budget annexe ne couvrent pas l'intégralité des coûts des services rendus

Le produit des redevances de navigation aérienne en métropole serait en léger recul.

• Le budget annexe perçoit, pour la métropole, deux types de redevances de navigation aérienne :

– la **redevance de route** rémunère les services de contrôle en route ;

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

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

Anticipant de deux ans l'entrée en vigueur des nouvelles règles communautaires en matière de tarification des services de navigation aérienne, prévues par le règlement CE n° 1070/2009, **la DGAC a substitué en 2010 au mécanisme correcteur un régime dit d'incitation à la performance**. Il s'agit de déterminer à l'avance, pour une durée maximale de cinq ans, les taux unitaires des redevances de navigation aérienne. La fixation des taux repose sur un contrat de service (dit « plan de performance ») imposant des gains de productivité au prestataire, la direction des services de la navigation aérienne (DSNA).

La DGAC a élaboré un plan de performance 2012-2014, transmis à la Commission européenne le 30 juin 2011. Actuellement en cours de validation par la Commission, ce plan prévoit pour 2012 :

– s'agissant de la redevance de route, une baisse du taux unitaire de 3,6 % et une progression des unités de service de 3,6 % également ;

– s'agissant de la RSTCA, une progression du taux unitaire de 0,5 % et une progression du trafic de 2,6 % en unités de service (unités de facturation des redevances).

Dans ces conditions, le produit de la redevance de route s'établirait en 2012 à 1 140 millions d'euros (–1,5 % par rapport au produit prévisionnel 2011) et celui de la RSTCA à 234 millions d'euros (+1,25 %). Le produit global des redevances de navigation aérienne en métropole serait de 1 374 millions d'euros contre 1 389 en 2011.

Il faut relever que les prévisions pour 2012 ont été réajustées depuis l'année dernière ; en effet, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, les évolutions de taux anticipées pour 2012 étaient de - 1,7 % pour la redevance de route, et - 4,4 % pour la RSTCA.

■ La création de la redevance océanique ne suffit pas à couvrir correctement les coûts de la navigation aérienne outre-mer.

Jusqu'en 2010, le régime de redevances de navigation aérienne outre-mer était très différent de celui applicable en métropole. Alors même que le taux de RSTCA y était supérieur à celui de la métropole (15,20 euros par unité de service contre 4,68 euros en métropole en 2009), **les coûts des services de navigation aérienne n'étaient couverts qu'à hauteur du tiers**, essentiellement du fait de l'absence de redevance de route.

Le système de tarification des services de navigation aérienne outre-mer a été complété en 2010 par la création d'une redevance océanique. En facturant les services rendus aux survols dans les espaces aériens gérés par la France outre-mer, cette nouvelle redevance devait permettre :

– de faire payer des usagers qui bénéficiaient jusqu'alors gratuitement des services de navigation aérienne ;

– de réduire le poids de la RSTCA.

De fait, le taux unitaire de la RSTCA a été réduit de 21 %, s'établissant désormais à 12 euros par unité de service. En revanche, **l'objectif en termes de taux de couverture des coûts par le produit des redevances (40 %) n'a pas été atteint** : ce taux a été de seulement 35,8 % en 2010, contre 32,3 % en 2009, avant la mise en place de la redevance océanique.

Espérées à 45 millions d'euros, les recettes de la redevance océanique et de la RSTCA outre-mer ont atteint seulement 39,6 millions d'euros en 2010. Ces résultats en demi-teinte s'expliquent en partie par les stratégies de contournement de certaines compagnies qui, pour ne pas avoir à s'acquitter de la redevance océanique, ont choisi de modifier leurs routes, évitant notamment le survol de la Polynésie française. La DGAC a indiqué au Rapporteur spécial que cette stratégie, coûteuse en carburant, pourrait évoluer.

Pour 2011, l'objectif demeure 45 millions d'euros (12 millions de redevance océanique et 33 millions de RSTCA) ; il est de 50 millions pour 2012 (respectivement 14 et 36 millions), prévision assise, selon les termes du projet annuel de performances, sur « *l'augmentation du trafic en 2012 et éventuellement [...] une évolution de la tarification qui sera décidée à l'automne 2011 après consultation des usagers* ».

Même si le produit perçu finit par être conforme aux prévisions, **le Rapporteur spécial estime que l'objectif de couverture des coûts par les redevances manque d'ambition**. Ce sont en effet 100 % des prestations de services qui devraient être « redevancées » ; en l'état, la différence entre le coût des services rendus et le produit des redevances est d'environ 65 millions d'euros par an. Financé par l'emprunt, cet écart alimente l'endettement structurel du budget annexe.

▪ Les redevances de surveillance et de certification ne couvrent qu'une partie du coût du service rendu.

Créées par l'article 120 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004, ces redevances visent à faire financer par les opérateurs qui en bénéficient les services rendus par la DGAC⁽¹⁾ en matière de surveillance et de contrôle technique, antérieurement financées par la taxe de l'aviation civile.

Le produit attendu pour le budget annexe en 2012 est légèrement supérieur à celui prévu pour 2011, du fait de la reprise du trafic aérien : 31 millions d'euros contre 29,7 millions d'euros.

Il faut rappeler que la perception de ces redevances s'est heurtée à des difficultés résultant de leur impact économique sur certains secteurs, en particulier l'aviation légère. Les protestations des usagers ont conduit la DGAC à conduire un important travail de concertation, qui se déroule dans une structure dédiée, la Commission consultative du BACEA. Lors de la mise en place de redevances, la DGAC a décidé de ne pas recouvrer la totalité des coûts des activités « redevançables ». En conséquence, **les redevances ne couvrent qu'environ 40 % du coût des activités pourraient y être soumises**.

b) La taxe de l'aviation civile devrait être intégralement affectée au budget annexe

● Créée en 1999, la taxe de l'aviation civile est due par les entreprises de transport aérien public. Elle est assise sur le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarqués en France.

Le tarif de la taxe est différencié selon la destination et la nature du vol (passage ou fret). Augmentés par la loi de finances initiale pour 2010⁽²⁾ afin de fournir au budget annexe des recettes supplémentaires dans un contexte de fort recul du trafic aérien, et indexés depuis 2011 sur l'indice des prix à la consommation⁽³⁾, les tarifs sont désormais les suivants :

(1) Et plus particulièrement la direction de la sécurité de l'aviation civile.

(2) Article 54 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

(3) Article 110 de la loi de finances initiale pour 2010.

– 4,17 euros par passager embarqué à destination de la France, d'un autre État membre de la Communauté européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ou de la Confédération suisse ;

– 7,49 euros par passager embarqué vers d'autres destinations ;

– 1,25 euro par tonne de courrier ou de fret embarquée.

• En application du III de l'article 302 *bis* K du code général des impôts, la loi de finances détermine la répartition du produit de la TAC entre le budget général et le BACEA. La quotité de TAC affectée au budget annexe ne cesse de croître depuis 2007, afin de permettre à la direction générale de l'Aviation civile de financer des activités ne pouvant l'être par le produit de redevances.

L'article 17 du présent projet de loi de finances propose une nouvelle augmentation, modeste, de la quotité de TAC affectée au budget annexe : celle-ci passerait en effet de 80,32 % à 80,91 % (soit + 0,59 point). Le produit prévisionnel de la TAC s'élevant pour 2012 à 398 millions d'euros – sous une hypothèse de croissance du trafic global de 3 % –, cette augmentation devrait procurer au BACEA un surplus de recettes d'environ 2,35 millions d'euros.

Cette somme correspond au transfert vers le budget annexe, depuis le budget général ⁽¹⁾, de 40 équivalents temps plein travaillé (ETPT), au titre de **l'achèvement de la consolidation du service national de l'ingénierie aéronautique (SNIA)**.

Créé en 2008 dans le cadre de la réorganisation des « bases aériennes », et rattaché à la DGAC, le SNIA est un service à compétence nationale qui s'appuyait jusqu'en 2011 sur des moyens humains rattachés à deux supports budgétaires différents : le BACEA pour les ETPT relevant de la DGAC, le budget général pour ceux relevant des directions départementales des territoires (DDT). Dans un souci de bonne gestion, un premier transfert de personnel a été opéré en loi de finances pour 2011 : 219 ETPT ont été basculés du budget général vers le budget annexe, basculement déjà financé par une augmentation de la quotité de TAC affectée au BACEA (de 77,35 à 80,32 %) ⁽²⁾.

Ces 219 ETPT correspondaient aux personnels des DDT métropolitaines dédiés aux infrastructures aéroportuaires. L'augmentation de la quotité de TAC affectée au BACEA proposée pour 2012 a pour objet de procéder à un mouvement identique s'agissant des DDT ultramarines ; 40 ETPT seraient concernés.

Au total, le produit de TAC affecté au budget annexe s'élèverait, pour 2012, à environ 322 millions d'euros.

(1) *Programme 217* Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer de la mission Écologie, développement et aménagement durables.

(2) *Article 60 de la loi de finances initiale pour 2011.*

• **L'affectation au BACEA de l'intégralité du produit de la TAC permettrait d'accroître les recettes de 76 millions d'euros, somme qui pourrait être utilement affectée à la réduction de l'endettement.**

D'un point de vue économique, il ne serait pas absurde que le produit d'une taxe acquittée par les compagnies aériennes serve en totalité au financement des activités de la direction générale de l'Aviation civile, dont le cœur de métier est la prestation de service auxdites compagnies.

D'un point de vue juridique, l'affectation de l'intégralité de la TAC au budget annexe n'entrerait pas en contradiction avec l'article 18 de la LOLF, puisque le budget annexe demeurerait très majoritairement financé par le produit de redevances : leur part dans les recettes totales nettes passerait, pour 2012, de 70,3 à 67,9 %, tandis que celle de la TAC passerait de 15,6 à 18,5 %.

Le versement de l'ensemble du produit de la TAC au budget annexe permettrait de réduire significativement le montant des coûts non couverts par les recettes, en particulier les redevances. **La DGAC estime à 225 millions d'euros le coût des activités redevançables non financées par redevances ; 112 millions d'euros sont couverts par la TAC, ce qui appelle mécaniquement une couverture de 113 millions d'euros par l'emprunt.**

c) L'affectation de la totalité du produit de la TAC au budget annexe permettrait d'engager son indispensable désendettement

Dans sa note sur l'exécution du budget 2010, la Cour des comptes relevait qu'**entre 2001 et 2011, la dette du BACEA s'est accrue de 64 %**. Sur les seules années 2009 et 2010, dans un contexte de crise du transport aérien, l'endettement a progressé de 30 %, soit 270 millions d'euros. « *Entré dans une spirale de surendettement incontrôlé* », le BACEA a désormais recours à l'emprunt pour financer son fonctionnement, puisque **le montant annuel d'emprunt est supérieur au montant annuel des investissements**.

La situation du budget annexe, déjà préoccupante, va s'aggraver en 2012, puisqu'il est prévu de faire passer le plafond d'emprunt de 194,4 à 250,3 millions d'euros. En fin d'année 2012, l'endettement net s'élèverait à 1 214 millions d'euros, contre 1 161 millions d'euros prévus pour fin 2011.

Dans un référé en date du 8 juin 2010 sur les perspectives du budget annexe, communiqué à la commission des Finances conformément à l'article L. 135-5 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a dressé un constat sévère des causes de l'endettement croissant du budget annexe, constat rappelé dans l'encadré ci-après.

EXTRAITS DU RÉFÉRÉ DE LA COUR DES COMPTES DU 8 JUIN 2010

L'analyse de la Cour a montré que ce déficit est structurel et tient en particulier au volet « régalién » : la DGAC n'a pas suffisamment contenu la hausse de ces coûts, du fait notamment d'une politique de rémunération très généreuse, et le montant de TAC affecté au BACEA n'a pas suffi à les financer. [...]

Une crise de trésorerie inéluctable [...] est survenue en 2009 sous l'effet de la contraction du trafic aérien. La DGAC n'a alors eu d'autre choix que de financer son déficit d'exploitation et la reconstitution de son fonds de roulement par une forte hausse de sa dette.

Entre 2006 et 2008, cette situation n'a suscité de réaction ni de la part de la DGAC, entretenue ans l'idée d'un rétablissement automatique à moyen terme de l'équilibre du BACEA, ni de la direction du Budget. Aucune norme de dépense, ni aucune régulation n'ont été mises en œuvre. [...]

Les premières mesures de gel et d'économie sont intervenues en 2009 et se poursuivent en 2010. Elles sont cependant critiquables à deux égards. Elles restent d'abord insuffisantes, puisqu'elles n'ont que marginalement contribué à l'atténuation du déficit, rendant finalement nécessaire une augmentation de la dette. [...] Ces mesures sont surtout déséquilibrées, car elles portent principalement sur l'investissement (sur les 30 millions d'euros annulés dans la loi de finances rectificative pour 2009, 25 millions d'euros portaient sur ce poste), qui sert de variable d'ajustement à court terme, et marginalement sur les dépenses de fonctionnement. Cette situation est d'autant plus regrettable que les besoins d'équipement sont accrus par la perspective d'intégration européenne [...]. Cette contraction de l'investissement contraste avec la dérive des dépenses de personnel. Entre 2006 et 2008, elles ont progressé de 6 % par an (hors effet de l'augmentation des cotisations au compte d'affectation spéciale *Pensions*) malgré la suppression de 266 emplois, sous l'effet d'une politique très généreuse souvent critiquée par la Cour. [...]

La Cour souhaite insister sur le fait que la gravité de la situation n'appelle pas de simples mesures d'ajustement conjoncturelles, mais une véritable rupture, en particulier dans la politique des ressources humaines et des rémunérations.

Le Rapporteur spécial partage le constat ainsi dressé. Mais si des efforts sur le volet dépenses sont possibles et souhaitables, en particulier s'agissant des dépenses de personnel, le désendettement du budget annexe passe également par l'augmentation de ses recettes. L'article 61 de la loi de finances initiale pour 2011 a prévu d'affecter en totalité les produits de cession immobilières au désendettement du budget annexe. 21 millions d'euros de recettes sont anticipées à ce titre sur la période 2011-2013, dont 7 millions d'euros en 2012.

Cette mesure est bienvenue, mais le désendettement du BACEA appelle des décisions plus radicales. À ce titre, **l'affectation de l'intégralité de la TAC au BACEA, que le Rapporteur spécial a proposée par amendement, permettrait d'amorcer l'indispensable désendettement.** Ainsi, au titre de l'année 2012, les 76 millions d'euros de recettes supplémentaires résultant de cette affectation effaceraient l'augmentation prévue du plafond d'endettement (+ 55 millions d'euros), et permettraient de réduire de 21 millions d'euros le stock de dette.

3.– Aperçu des dépenses par programme

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DU BUDGET ANNEXE PAR PROGRAMME ET PAR ACTION

(en euros)

Numéro et intitulé du programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2011	Demandées pour 2012	Évolution (en %)	Ouverts en LFI pour 2011	Demandés pour 2012	Évolution (en %)
613 - Soutien aux prestations de l'aviation civile	1 514 402 910	1 550 780 170	2	1 507 866 910	1 545 026 770	2
Ressources humaines et management	1 102 288 110	1 119 573 752	2	1 101 165 110	1 118 338 752	2
Logistique	36 297 800	34 674 434	- 4	30 884 800	30 156 034	- 2
Affaires financières	375 817 000	396 531 984	6	375 817 000	396 531 984	6
612 - Navigation aérienne	506 046 000	517 097 440	2	497 128 000	512 695 440	3
Management et gestion	15 750 000	12 792 440	- 19	13 750 000	13 212 440	- 4
Centres en route	336 816 000	340 314 000	1	329 038 000	336 994 000	2
Aéroports	90 791 000	100 866 000	11	85 391 000	96 566 000	13
Exploitation du contrôle aérien en outre-mer	13 822 000	15 728 000	14	19 053 000	19 480 000	2
Ingénierie technique de la navigation aérienne	28 200 000	30 212 000	7	29 600 000	28 258 000	- 5
Maintien des compétences de la navigation aérienne	20 667 000	17 185 000	- 17	20 296 000	18 185 000	- 10
614 – Transports aériens, surveillance et certification	48 112 000	49 973 760	4	53 636 000	48 001 760	- 11
Développement durable et régulation	25 465 000	25 957 000	2	25 001 000	25 385 000	2
Surveillance et certification	19 768 000	19 621 760	- 1	25 066 000	19 110 760	- 24
Enquêtes de sécurité aérienne	2 879 000	4 395 000	53	3 569 000	3 506 000	- 2
611 – Formation aéronautique	100 201 626	99 060 592	- 1	100 201 626	99 060 592	- 1
Formation aux métiers de la direction de l'aviation civile	45 502 000	44 460 000	- 2	45 502 000	44 560 000	- 2
Formation des acteurs du transport aérien et de l'aviation générale	35 303 626	30 710 000	- 13	35 303 626	30 710 000	- 13
Recherche, expertise et actions de soutien	19 396 000	23 890 592	23	19 396 000	23 890 592	23
Totaux	2 168 762 536	2 216 911 962	2	2 158 832 536	2 204 784 562	2

Source : projet annuel de performances.

a) *Le programme 613 Soutien aux prestations de l'aviation civile est le programme support du budget annexe*

• Ce programme concentre en effet les moyens de fonctionnement de la DGAC, en particulier ses personnels.

Le plafond d'emploi autorisé pour 2012 serait de 11 151, contre 11 268 en 2011. Cette réduction résulte de la conjonction des mouvements suivants :

– transfert vers le budget annexe de 40 ETPT depuis le budget général, afin d'achever la consolidation du service national d'ingénierie aéroportuaire (cf. *supra*) ;

– transfert de la DGAC vers l'École nationale de l'aviation civile de 12 ETPT (cf. *infra*) ;

– suppression de 145 ETPT, dans le cadre du schéma pluriannuel de réduction des emplois.

• La DGAC a lancé en 2007 un plan de modernisation de ses fonctions support, qui se poursuivra jusqu'en 2015, et dont les axes sont présentés dans l'encadré ci-dessous.

LE PROGRAMME DE MODERNISATION DES FONCTIONS SUPPORT DE LA DGAC

1. La mise en place d'un service facturier : supprimer les contrôles redondants, réduire les délais de paiement des fournisseurs, améliorer la sécurité des paiements.

2. La modernisation de la fonction achat : améliorer l'efficacité économique de l'achat tout en garantissant les délais et la qualité de l'approvisionnement.

3. La modernisation de l'informatique de gestion

4. La coordination des procédures en matière de ressources humaines : clarifier les rôles, les procédures et les responsabilités entre les services centraux et les services de proximité ; réaliser l'intégration de la gestion administrative et de la paie.

5. La convergence vers l'opérateur national de paye

6. L'optimisation de la gestion du patrimoine immobilier : transfert de la gestion du patrimoine immobilier au SNIA, opérateur unique de la gestion immobilière.

7. La modernisation de la fonction logistique : définition d'une politique d'achat pour améliorer l'efficacité économique et opérationnelle dans ce domaine.

Quel que soit le succès de ce plan de modernisation, il ne suffira pas au rétablissement financier du budget annexe, qui ne peut passer que par son désendettement.

b) Le programme 612 Navigation aérienne est le support budgétaire de l'activité de services de la DGAC

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

C'est depuis le programme 612 que sont financés les **grands programmes d'investissement** réalisés dans le cadre de l'intégration communautaire des activités de navigation aérienne, en particulier le projet SESAR, présenté dans l'encadré ci-dessous.

PRÉSENTATION DU PROJET SESAR

Le projet SESAR, *Single European Sky ATM Roadmap*, lancé par la Commission européenne sur une proposition de l'industrie, constitue le volet technologique du « Ciel unique européen ». L'objectif de ce projet est de développer un système européen de nouvelle génération intégrant des technologies, modes d'organisation et composants industriels capables d'assurer la sécurité et la fluidité du trafic aérien à l'échéance de 2020. Ce projet comprend trois phases : une phase de définition (2006-2008), une phase de développement (2008-2013) et une phase de déploiement (à compter de 2014).

L'entreprise commune SESAR a été créée par le règlement n° 219/2007 du Conseil, adopté le 27 février 2007. La décision de lancement de l'entreprise commune a été prise par le Conseil en juin 2007 sur la base d'un rapport de la Commission présentant les premiers éléments relatifs à la phase de définition et aux conditions de financement public et privé de l'entreprise commune. L'entreprise commune dispose d'un budget global de l'ordre de 2 100 millions d'euros sur huit ans. La Communauté et Eurocontrol, membres fondateurs de l'entreprise commune, apportent chacun un tiers de cette somme. Le tiers restant émane des autres membres : industriels, prestataires de services de la navigation aérienne ou usagers.

De 2006 à 2008, un consortium de partenaires (usagers de l'espace aérien, prestataires de services de navigation aérienne, aéroports, industriels, organismes de recherches, militaires) a été chargé de mettre au point la définition du projet. Il a remis à l'entreprise commune en mars 2008 une proposition de plan directeur du programme SESAR.

Le Conseil des ministres des Transports du 9 octobre 2008 a validé par une résolution ce résultat de la phase de définition, autorisant ainsi le lancement de la phase de développement de SESAR et permettant aux industriels candidats à l'adhésion à l'entreprise commune de manifester formellement leur intérêt à s'engager.

Le 30 mars 2009, le Conseil des ministres a adopté une décision approuvant le plan directeur ATM (*Air Traffic Management*). La France est un contributeur majeur de la phase de développement, *via* la DSNA (61 millions d'euros).

Sur la base de réflexions d'un groupe de travail, la Commission européenne prépare une communication sur la phase de déploiement du programme SESAR, notamment sa gouvernance et son financement, pour la présenter au Conseil des ministres des Transports d'octobre 2011.

• Une part non négligeable des crédits du programme *Navigation aérienne* (238,1 millions d'euros prévus en 2011) est destinée au **financement d'organismes extérieurs** qui fournissent des services à la DSNA. Cette nécessaire contribution au financement des organismes extérieurs, de même que les investissements dans les projets d'intégration communautaire, limitent en partie les marges de manœuvre qui pourraient être dégagées, sur le volet dépenses, pour le redressement financier du budget annexe.

c) *Le programme 614 Transports aériens, surveillance et certification retrace les activités régaliennes de la DGAC*

L'action *Développement durable et régulation*, de nature assez composite, finance la politique conduite par la DGAC – et plus spécifiquement la **direction du transport aérien** (DTA) – dans quatre domaines : développement durable, régulation économique et soutien à la construction aéronautique, sûreté, stratégie internationale et coopération.

L'action *Surveillance et certification*, qui résulte de la fusion des anciennes actions *Contrôles opérationnels* et *Soutien opérationnel*, retrace l'activité de la **direction de la sécurité de l'aviation civile** (DSAC).

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

d) *Le programme 611 Formation aéronautique finance la subvention pour charges de service public de l'ENAC, fusionnée avec le SEFA*

• Depuis le début de l'année 2011, les missions du service d'exploitation de la formation aéronautique (SEFA) sont exercées par l'École nationale de l'aviation civile, seul opérateur du programme 611.

Avec la fusion de l'ENAC et du SEFA, que le Rapporteur spécial appelait de ses vœux, la France dispose désormais d'une véritable « université de l'aviation civile » de rang international, l'une des seules au monde à dispenser une formation dans presque tous les secteurs techniques du transport aérien.

Depuis la fusion, l'école a été réorganisée autour des structures suivantes :

- une direction de la formation au pilotage et des vols ;
- une direction de l'international et du développement ;
- un département « Admission et vie des campus » ;
- un pôle des programmes pédagogiques.

• Cette fusion a entraîné, en 2011, une réorganisation de la maquette du programme, assortie d'une augmentation significative du montant de la subvention pour charges de service public perçue par l'ENAC (de 63,4 millions d'euros en 2010 à 102 millions d'euros en 2011).

Pour 2012, alors que la programmation triennale prévoyait une subvention de 103 millions d'euros, celle-ci serait ramenée à 100,9 millions d'euros, afin de corriger une surestimation des dépenses de personnel. L'ENAC devrait en outre recevoir 33,8 millions d'euros de ressources propres.

Le plafond d'emplois pour 2012 prévu par la même programmation triennale était de 866 ETP ; il sera finalement de 878, du fait du transfert de 12 ETP depuis le programme 613.

En dépit de cette mesure de périmètre, l'ENAC devrait tenir l'objectif de suppression de 57 emplois sur la période 2011-2013 :

- 25 postes au titre de la modernisation de l'ancien SEFA ;
- 17 postes du fait de la mutualisation des deux secrétariats généraux et des deux services informatiques ;
- 15 postes du fait de la réduction du nombre d'enseignants, elle-même liée à la réduction du nombre d'élèves sur certaines formations.

En outre, l'ENAC participe à l'effort de réduction des dépenses de fonctionnement de 10 % en trois ans.

4.– L'inadaptation du budget annexe appelle la transformation de la DGAC en établissement public

a) Souvent dénoncés par la Cour des comptes, les « protocoles sociaux » placent les personnels de la DGAC en marge de la fonction publique

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

Depuis une dizaine d'années, la Cour des comptes critique régulièrement cette modalité de gestion des ressources humaines. Depuis les derniers travaux de la Cour sur le sujet (référé adressé le 8 octobre 2009 à la commission des Finances sur la négociation du nouveau protocole social avec les organisations syndicales de la DGAC), **la DGAC a engagé des réformes bienvenues.**

D'une part, le régime des primes versées aux personnels a enfin été légalisé au moyen de trois décrets publiés en 2010⁽¹⁾, alors qu'il reposait depuis 1970 sur des décrets irréguliers car jamais publiés. Il aura fallu attendre, avant de procéder à cette régularisation, que la Cour des comptes engage la responsabilité des comptables de la DGAC au titre de l'année 2007, pour un montant de 260 millions d'euros.

D'autre part, la DGAC a mis fin à la pratique des « clairances », organisation officieuse des vacances des contrôleurs aériens qui, selon la Cour, permettait aux contrôleurs aériens de travailler seulement 99 jours en moyenne par an. Depuis juin 2010, des contrôles de présence sont régulièrement effectués.

En revanche, il n'a pas été mis fin à la pratique des protocoles sociaux, que le directeur général de l'Aviation civile présentait, à l'occasion de son audition par la commission des Finances le 1^{er} juin 2010, comme un moyen d'« *assurer la gestion sociale de la DGAC [...] de lisser certaines évolutions, d'éviter une conflictualité excessive* ».

Un protocole 2010-2012 a été signé le 22 juillet 2010 avec certaines organisations syndicales, mais attaqué devant le juge administratif par les représentants, au sein de la DGAC, de la Confédération générale du travail (CGT) et de Force ouvrière (FO).

Négocié dans un climat social tendu, ce protocole prévoit notamment une augmentation du montant indemnitaire annuel des personnels administratifs concernés par la nouvelle organisation des fonctions support, mais également des ouvriers d'État.

Le coût du protocole triennal est évalué par la DGAC à 11,6 millions d'euros. Cette somme correspond au retour vers les personnels de 50 % des économies réalisées en 2011 et 2012 grâce au schéma de réduction des emplois (cf. *supra*), mais également à la fraction non consommée de l'enveloppe indemnitaire prévue pour 2010, la sous-consommation résultant de l'opposition d'une partie des syndicats aux mesures prévues par le protocole.

Dans les réponses au questionnaire budgétaire adressées au Rapporteur spécial, la DGAC indique que « *le surcoût des mesures protocolaires par rapport à l'application des règles communément applicables aux fonctionnaires de l'État est difficile à définir car la majorité des personnels de la DGAC est constituée par des corps techniques régis par des statuts spéciaux* ». Difficilement quantifiable, le surcoût n'en est pas moins réel.

(1) Décret n° 2010-920 du 3 août 2010 fixant le régime particulier des primes allouées à certains personnels techniques de la navigation aérienne (régularisation du décret du 5 août 1970) ; décret n° 2010-921 du 3 août 2010 fixant le régime particulier des primes allouées à certains personnels techniques de l'aviation civile (régularisation du décret du 28 octobre 1970) ; décret n° 2010-922 du 3 août 2010 portant attribution d'une indemnité spéciale à certains personnels techniques de l'aviation civile (régularisation du décret du 28 octobre 1970).

Mais au-delà même du surcoût qu'ils génèrent, **les protocoles sociaux participent d'une interrogation générale sur l'adaptation du support budgétaire et du statut de la DGAC à ses activités**. De fait, alors même qu'ils sont fonctionnaires d'État, les personnels de la DGAC signent avec elle ce qui s'apparente, *de facto*, à une convention collective.

b) La volonté de la DGAC de changer de référentiel comptable traduit l'inadaptation du budget annexe à ses activités

Dans sa contribution au rapport sur le projet de loi de règlement pour 2010 ⁽¹⁾, le Rapporteur spécial a consacré un développement à la question du référentiel comptable utilisé par la DGAC, passage reproduit dans l'encadré ci-après. Il en ressort que **le budget annexe est un support mal adapté aux activités de la DGAC, qui pourraient avantageusement être assurées par un établissement public**.

EXTRAITS DU RAPPORT SUR LE PROJET DE LOI DE RÉGLEMENT POUR 2010

Si l'article 18 de la LOLF dispose que « *les budgets annexes sont présentés selon les normes du plan comptable général, en deux sections* », cela n'exclut pas l'application à l'ensemble du budget de l'État de la comptabilité dite « de caisse », principe rappelé par l'article 28 de la LOLF, aux termes duquel « *les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public [... et...] les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées par les comptables assignataires* ».

La présentation des comptes des budgets annexes selon le système de l'engagement est donc prescrite par l'article 18 à titre d'information, et ne saurait écarter l'application du principe général posé par l'article 28. L'intention du législateur organique est claire ; ainsi que le relève justement la Cour des comptes, le Rapporteur de la LOLF à l'Assemblée nationale a indiqué que la mention des normes comptables « *n'introduit [...] aucune confusion quant au fait que les opérations sont retracées sur les budgets annexes selon la comptabilité de caisse appliquée, par ailleurs, au budget général* » ⁽²⁾.

En 2010, la DGAC de rattacher recettes et dépenses à l'année de leur fait générateur, et non plus à l'année de leur encaissement, annonçant ainsi sa volonté de s'affranchir des contraintes de double présentation résultant de l'article 28 de la LOLF. Au-delà de l'interrogation qu'elle suscite au regard de la loi organique, cette décision peut poser des problèmes pratiques, s'agissant en particulier de l'intégration du solde du budget annexe à celui de l'État : comme le relève la Cour, « *le solde "budgétaire" du BACEA, affecté par la loi de règlement des comptes au résultat budgétaire de l'État, va désormais être calculé selon des règles différentes des autres éléments composant le solde budgétaire* ».

(1) Rapport n° 3544 de Gilles Carrez sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2010, tome II, Commentaire des rapports annuels de performance par les Rapporteurs spéciaux, pages 169 à 172, juin 2011.

(2) Didier Migaud, Rapport n° 3150 fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique, modifiée par le Sénat, relative aux lois de finances, page 55, juin 2001.

Il faut préciser que des écritures de droits constatés ont déjà été passées dans la comptabilité budgétaire, depuis 1995 au titre de certaines créances « douteuses » sur des compagnies aériennes et depuis 2001 du fait du rattachement à l'exercice des sur ou sous recouvrements des redevances de navigation aérienne.

La décision de la DGAC, pour unilatérale qu'elle soit, n'est pas subite. La Cour des comptes rapporte en effet que dès l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006, la DGAC a interrogé les administrations financières et comptables afin de savoir s'il lui fallait mettre en place deux référentiels comptables : « *sans réponse spécifique, le système antérieur mêlant opérations de caisse et autres opérations (dotations aux amortissements par exemple) a été maintenu et même développé avec l'intégration croissante d'opérations en droits constatés* ». La lecture des documents budgétaires ne s'en est pas trouvée facilitée, le Rapporteur spécial ayant déjà déploré l'extrême complexité des projets et rapports annuels de performances.

La Cour regrette légitimement que sa recommandation tendant à la création d'un groupe de travail interministériel sur le sujet n'ait pas été suivie d'effet, en conséquence de quoi « *sans directive claire, la DGAC a opté pour la présentation qui lui convient le mieux, mais au prix, d'une part, d'une plus grande difficulté de compréhension des résultats 2010, d'autre part, d'un éloignement croissant par rapport à la LOLF* ». **On ne peut que s'étonner que les demandes d'information formulées par la DGAC soient restées lettre morte, sur un sujet si important.** [...]

On ne peut que partager le constat de la Cour selon lequel en adoptant la comptabilité d'engagement, « *le BACEA se rapproche, sans le dire ni l'assumer, d'une structuration d'établissement public* ». Dès lors, **seules quatre solutions paraissent envisageables :**

- **la plus satisfaisante** serait la création d'un établissement public ;
- **la plus improbable** serait d'aligner la norme sur la pratique, c'est-à-dire de modifier la LOLF afin d'une part de permettre au BACEA de financer des activités autres que des prestations de service (article 18) et d'autre part de l'exonérer de l'application de la comptabilité de caisse (article 28) ;
- **la plus prudente du point de vue juridique, mais la plus frileuse du point de vue de l'efficacité en gestion**, serait de contraindre la DGAC à se conformer strictement aux prescriptions de la loi organique ;
- **la plus praticable à court terme** serait d'étudier la possibilité d'autoriser la DGAC à expérimenter la comptabilité en droits constatés.

Depuis la publication de ce rapport, la DGAC a engagé plusieurs démarches de concertation, dont il ressort :

- que la direction du Budget comprend l'objectif poursuivi par la DGAC, mais souhaiterait s'assurer de la conformité à la LOLF d'un éventuel passage à la comptabilité en droits constatés, passage qui devrait en tout état de cause être opéré progressivement. Ainsi, il a été convenu que seules les écritures ayant un faible impact budgétaire seront passés en droits constatés en 2011 ;

– que la Cour des comptes conditionnerait la régularité du passage en droits constatés au maintien, en parallèle, d’une comptabilité de caisse ;

– que cette nécessité d’une double comptabilité sera prise en compte dans le paramétrage du système d’information financière (SIF) et dans le développement de ses interfaces avec CHORUS.

c) Dans le cadre de l’intégration européenne des prestations de navigation aérienne, la transformation de la DGAC en établissement public administratif est plus que jamais nécessaire

La réglementation relative au « Ciel unique européen » établit un cadre d’organisation de l’espace aérien et des services de navigation aérienne au niveau communautaire. **L’adoption de ce paquet a entraîné une réorganisation de la DGAC**, afin de la rendre conforme aux principes communautaires : séparation fonctionnelle entre prestataires de services et autorités de surveillance, harmonisation des régimes de licence des contrôleurs, transparence des tarifs...

En application du paquet dit « Ciel unique II », les États ont jusqu’en 2012 pour mettre en œuvre des **blocs d’espace aérien fonctionnel** (*functional airspace blocks* ou FAB). À terme, l’objectif est la mise en œuvre, pour chacun de ces blocs fonctionnels, d’un système intégré de navigation aérienne. La France fait partie du bloc Europe centrale (FABEC), en compagnie de cinq États : la Suisse, l’Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg. La création du FABEC a été concrétisée par un traité signé le 2 décembre 2010, dont le projet de loi de ratification est actuellement en cours d’instruction. À partir de 2013, une structure de coopération devrait être institutionnalisée. Optionnelle à ce stade, l’ultime phase consisterait en la création d’un prestataire de services unique, sachant que la Commission européenne et les transporteurs aériens appellent de leurs vœux une réduction du nombre de prestataires de services et des infrastructures.

Les modalités de gouvernance du FABEC soulèvent un certain nombre de questions relatives à l’organisation actuelle de la DGAC. Il faut en particulier se demander si le rattachement de la DSNA (prestataire de services), de la DSAC et de la direction du transport aérien (régulateurs) à la même autorité hiérarchique (la DGAC) est parfaitement compatible avec le principe de séparation fonctionnelle posé par le paquet « Ciel unique ».

Les spécificités de la DGAC – en matière de gestion des ressources humaines comme de gestion financière – et les questions soulevées dans la perspective de la constitution du FABEC ont conduit le Rapporteur spécial à susciter l’adoption un amendement au projet de loi de finances initiale pour 2009.

L'article 193 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances initiale pour 2009 dispose en conséquence que « **le Gouvernement remet au Parlement, avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2010, un rapport étudiant les perspectives d'évolution statutaire de la direction générale de l'aviation civile, dans un contexte de renforcement de la coopération européenne, notamment en matière de navigation aérienne. Le rapport précise l'impact d'une telle évolution sur le budget de l'État** ».

Ce rapport envisageait plusieurs scénarios, en privilégiant très clairement la transformation de la DGAC en établissement public administratif. Cette solution permettrait en effet de donner à la DGAC la personnalité morale tout en préservant son unité, à laquelle l'État comme les organisations syndicales sont attachés

Dans son référé du 8 juin 2010 précité, la Cour des comptes se prononçait également en ce sens, considérant « *que d'un point de vue budgétaire, comptable et financier, la transformation de la DGAC en établissement public serait souhaitable. Elle mettrait fin à des accommodements répétés avec la LOLF tout en créant les conditions d'un meilleur pilotage financier, par une clarification du corpus de règles budgétaires et comptables applicables* ».

À la déception du Rapporteur spécial, le Gouvernement a pour l'heure renoncé à tout changement de statut, même si, comme il l'a encore indiqué dans les réponses au questionnaire budgétaire, il « *reconnaît l'intérêt de transformer la DGAC en un établissement public administratif* ».

La renonciation du Gouvernement s'explique par la forte réticence de l'essentiel des organisations syndicales, qui perçoivent l'établissement public non comme une opportunité mais comme une menace. S'il faut espérer qu'un dialogue puisse être relancé à l'issue des prochaines élections professionnelles, le Rapporteur spécial ne peut que rejoindre la Cour dans sa critique récurrente des protocoles qui régissent les relations sociales à la DGAC : « *l'ampleur des concessions faites par l'État pour améliorer le dialogue social ne le préserve pas des blocages sur des sujets pourtant décisifs pour l'avenir de la DGAC* ».

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du jeudi 13 octobre 2011 à 10 heures, la Commission examine les crédits du programme Météorologie et du budget annexe Contrôle et exploitation aériens.

M. le Président Jérôme Cahuzac. Monsieur le Rapporteur spécial, êtes-vous favorable à l'adoption des crédits de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* ?

M. le Rapporteur spécial. Oui, monsieur le Président.

M. le Président Jérôme Cahuzac. En est-il de même de l'adoption des crédits du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* ?

M. le Rapporteur spécial. Assurément.

*

* *

*La Commission **adopte** le budget annexe Contrôle et exploitation aériens.*

*Au cours de sa réunion du 19 octobre 2011, la Commission, suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, **adopte** les crédits de la mission Écologie, développement et aménagement durables.*

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère chargé des Transports

- M. Thierry MARIANI, Ministre chargé des Transports
- M. Pierre-Hugues SCHMIT, conseiller technique
- M. Pierre LÉVÊQUE, conseiller parlementaire

Direction générale de l'Aviation civile

- M. Patrick GANDIL, directeur général
- M. Francis MASSÉ, secrétaire général
- Mme Michelle DESJARDINS, secrétaire générale adjointe

Météo-France

- M. François JACQ, président directeur général
- Mme Agnès MOUCHARD, secrétaire générale

Aéroports de Paris

- M. Pierre GRAFF, président directeur général
- Mme Stéphanie ARNOUX-COUDERC, chargée des relations avec le Parlement

Air France

- M. Philippe CALAVIA, directeur général délégué à l'économie et aux finances
- Mme Patricia MANENT, chargée des relations avec le Parlement et les institutions

EADS

- M. Louis GALLOIS, président exécutif
- M. François DESPRAIRIES, directeur des affaires publiques France
- Mme Annick PERRIMOND du BREUIL, directrice des relations institutionnelles
- M. Vincent MENUET, conseiller du président

Dassault Aviation

- M. Charles EDELSTENNE, président directeur général
- M. Bruno GIORGIANNI, directeur de cabinet

SAFRAN

- M. Jean-Paul HERTEMAN, président directeur général

Représentants des chambres de commerce et d'industrie

- M. Bernard KLEYNHOFF, président de la CCI Nice Côte d'Azur
- M. Patrice LE DIUZET, directeur général adjoint de la CCI Nice Côte d'Azur
- M. Jean-François GUITARD, directeur des relations extérieures des Aéroports de la Côte d'Azur
- M. Ghislain du JEU, directeur général adjoint de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie