

N° 74

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 17

**ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS, AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE,
TOURISME ET MER :**

**II. – TRANSPORTS ET SÉCURITÉ ROUTIÈRE :
AVIATION ET AÉRONAUTIQUE CIVILES**

Rapporteur spécial : M. Yvon COLLIN

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

**Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345
Sénat : 73 (2004-2005)**

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

| | |
|--------------------|---|
| INTRODUCTION | 6 |
|--------------------|---|

PREMIÈRE PARTIE : LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

| | |
|--|-----------|
| I. UNE REPRISE QUI SE FAIT ATTENDRE | 8 |
| A. LES PREMIERS RÉSULTATS POUR 2004 TÉMOIGNENT D'UNE REPRISE FRAGILE DU TRANSPORT AÉRIEN..... | 8 |
| B. LE REDRESSEMENT EN 2004 DES RÉSULTATS DES PRINCIPALES COMPAGNIES AÉRIENNES MONDIALES..... | 10 |
| C. LES ÉVOLUTIONS DE TRAFICS EN FRANCE | 11 |
| D. LA SÉCURITÉ DANS LE TRANSPORT AÉRIEN | 12 |
| E. LA CONSTITUTION DU GROUPE AIR FRANCE-KLM : LA NAISSANCE D'UN LEADER AU NIVEAU MONDIAL | 13 |
| 1. <i>La recherche d'un partenariat industriel</i> | 13 |
| 2. <i>Une véritable logique industrielle</i> | 15 |
| 3. <i>Les modalités du rapprochement</i> | 16 |
| 4. <i>La nouvelle structure de la société</i> | 17 |
| II. UN PAYSAGE DU TRANSPORT AÉRIEN EN MUTATION | 18 |
| A. LE DEVELOPPEMENT DES COMPAGNIES « LOW COST » SE CONFIRME | 18 |
| 1. <i>Un développement important ces dernières années</i> | 18 |
| 2. <i>Une meilleure desserte du territoire</i> | 19 |
| 3. <i>Un développement au profit du consommateur ?</i> | 20 |
| B. L'HARMONISATION DU TRANSPORT AÉRIEN DANS LE CADRE DE L'UNION EUROPÉENNE EST EN PROGRESSION | 22 |
| 1. <i>Le « ciel unique européen »</i> | 22 |
| 2. <i>Les arrêts de la CJCE du 5 novembre 2002</i> | 22 |

DEUXIÈME PARTIE : LE BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE

| | |
|--|-----------|
| I. UN PÉRIMÈTRE ÉVOLUTIF | 24 |
| A. LA CRÉATION DU BAAC ET SES ÉVOLUTIONS DEPUIS 1992 | 24 |
| B. LA LOI ORGANIQUE DU 1 ^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF) SUPPOSE UNE ÉVOLUTION SENSIBLE DU PÉRIMÈTRE DU BAAC | 25 |
| C. L'ÉVOLUTION DES PRINCIPALES RESSOURCES DU BAAC AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES | 25 |

| | |
|---|-----------|
| D. LA DIFFICULTÉ D'ESTIMER LES RECETTES EN LOI DE FINANCES INITIALE | 26 |
| E. L'ÉQUILIBRE DU BAAC EST DÉPENDANT DE L'ÉVOLUTION DU TRAFIC | 27 |
| F. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2003 | 28 |
| 1. <i>La chute du trafic continue de peser encore sur l'exécution du BAAC</i> | 28 |
| a) Malgré une reprise sensible du trafic mondial, la crise du secteur pèse sur les comptes du BAAC..... | 28 |
| b) Les reports de crédits de 2002 | 29 |
| 2. <i>Les recettes du BAAC en 2003</i> | 29 |
| a) Les recettes de la section exploitation..... | 29 |
| b) Les recettes de la section capital..... | 30 |
| 3. <i>Les dépenses du BAAC en 2003</i> | 30 |
| a) Les dépenses de la section exploitation..... | 30 |
| b) Les dépenses de la section capital et l'endettement du BAAC | 31 |
| c) Le résultat pour 2003 | 31 |
| G. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2004..... | 31 |
| 1. <i>Des recettes en ligne avec les estimations</i> | 31 |
| a) Les recettes de la section exploitation..... | 31 |
| b) Les recettes de la section capital..... | 32 |
| 2. <i>Les dépenses ont été limitées</i> | 32 |
| a) Les dépenses de la section exploitation..... | 32 |
| b) Les dépenses de la section capital..... | 32 |
| 3. <i>L'estimation de l'équilibre du BAAC pour l'exercice 2004</i> | 33 |
| II. LE PROJET DE BUDGET POUR 2005..... | 34 |
| A. LE CADRE GÉNÉRAL..... | 34 |
| 1. <i>Un contexte mondial qui incite à un relatif optimisme</i> | 34 |
| 2. <i>Les objectifs de la DGAC</i> | 34 |
| B. LES PRÉVISIONS POUR 2005 | 36 |
| 1. <i>Les prévisions de recettes</i> | 36 |
| 2. <i>Les prévisions de dépenses</i> | 38 |
| a) Les moyens des services | 38 |
| b) Le budget d'équipement | 39 |
| c) Les dépenses de personnel | 41 |

TROISIÈME PARTIE :
LE BUDGET DE LA CONSTRUCTION AÉRONAUTIQUE

| | |
|---|-----------|
| I. L'INDUSTRIE AÉRONAUTIQUE FRANÇAISE TIRE SON EPINGLE DU JEU DANS UN CONTEXTE DÉFAVORABLE | 42 |
| A. LES RÉPERCUSSIONS DE LA CRISE DU TRANSPORT AÉRIEN | 42 |
| B. LES RÉSULTATS DE L'INDUSTRIE AÉRONAUTIQUE FRANÇAISE EN 2003..... | 43 |
| C. LES PERSPECTIVES POUR 2004 ET LES ANNÉES À VENIR..... | 44 |

| | |
|--|----|
| II. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX PROGRAMMES AÉRONAUTIQUES CIVILS | 46 |
| A. LA RECHERCHE AÉRONAUTIQUE FRANÇAISE | 46 |
| B. L'ENCADREMENT COMMUNAUTAIRE DU RÉGIME D'AIDE FRANÇAIS À LA CONSTRUCTION AÉRONAUTIQUE | 47 |
| C. VERS UN REGLEMENT JURIDICTIONNEL DU CONFLIT ENTRE AIRBUS ET BOEING ? | 48 |
| D. LES CRÉDITS ACCORDÉS EN 2003, 2004 ET 2005 | 49 |
| 1. <i>Les crédits consacrés à l'aide à la construction aéronautique en 2003 et 2004.</i> | 49 |
| 2. <i>Les dotations budgétaires pour 2005</i> | 50 |
| 3. <i>L'évolution du montant des avances remboursables</i> | 52 |
| 4. <i>Le remboursement des sommes avancées par l'Etat</i> | 53 |

**QUATRIÈME PARTIE :
LA BUDGETISATION DU FONDS D'INTERVENTION POUR LES AÉROPORTS
ET LE TRANSPORT AÉRIEN (FIATA)**

| | |
|--|----|
| I. LE FONCTIONNEMENT DU FIATA JUSQU'EN 2004 | 54 |
| A. UN FINANCEMENT ASSURÉ PAR LA TAXE DE L'AVIATION CIVILE..... | 54 |
| B. LES MISSIONS DU FIATA..... | 54 |
| II. LA BUDGETISATION DU FIATA EN 2005 | 58 |
| A. LA SUPPRESSION DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE EN 2005 | 58 |
| B. LA BUDGETISATION DES MOYENS DU FIATA A PARTIR DE 2005 | 58 |
| C. LE FIATA EN 2005 | 59 |
| III. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX MISSIONS DU FIATA | 60 |
| A. LES RECETTES | 60 |
| B. LES DÉPENSES | 60 |
| C. VEILLER À LA POURSUITE DES MISSIONS DU FIATA..... | 62 |
| LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE | 64 |
| <input type="checkbox"/> <i>EXAMEN DE L'ARTICLE 73 OCTIES (nouveau) Allocation temporaire complémentaire versée aux ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne</i> | 64 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 68 |

INTRODUCTION

Les crédits consacrés à l'aviation et à l'aéronautique civiles sont traditionnellement répartis entre trois supports différents : le budget annexe de l'aviation civile (BAAC), le budget général pour les programmes aéronautiques civils, et le compte d'affectation spécial « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » (FIATA).

Le gouvernement a décidé, pour l'année 2005, d'anticiper les dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) en supprimant le FIATA et en « budgétisant » ses missions au sein, d'une part, des crédits du ministère des transports pour les missions « traditionnelles » du FIATA, d'autre part des crédits du ministère de l'outre-mer pour la continuité territoriales. Cette nouvelle architecture permet donc de préfigurer la mise en place, en 2006, de la LOLF. Il faut relever que la suppression du FIATA fait l'objet des articles 38 et 39 du présent projet de loi de finances.

En conséquence, l'étude menée sur les crédits de l'aviation civile portera sur les trois supports suivants :

- le budget annexe de l'aviation civile (BAAC) ;
- le budget général, section III « transports et sécurité routière», s'agissant des crédits consacrés aux programmes aéronautiques civils (dépenses en capital, titre V et VI) ;
- le chapitre 59-04 c'est-à-dire l'ancien compte d'affectation spéciale n° 902-25, « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » (FIATA), alimenté par une fraction du produit de la taxe d'aviation civile.

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

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

A cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial. Il convient de plus de souligner l'extrême précision et la qualité de ces réponses.

PREMIÈRE PARTIE :

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

I. UNE REPRISE QUI SE FAIT ATTENDRE

A. *LES PREMIERS RÉSULTATS POUR 2004 TÉMOIGNENT D'UNE REPRISE FRAGILE DU TRANSPORT AÉRIEN*

L'année 2002 avait marqué une reprise sensible de la croissance du trafic mondial, qui était cependant fragile, et ne permettait pas au trafic mondial de retrouver son niveau d'antan.

L'année 2003 constitue ainsi une année de consolidation, sans que l'on puisse réellement parler de reprise. En effet, des événements comme la guerre en Irak ou la survenue du syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) sont venus perturber l'activité aérienne.

Mesurer la productivité des compagnies aériennes.

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

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

Ainsi, l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) chiffre le nombre de passages en 2003 à 1,6 milliard, et 34 millions de tonnes de fret transportés, ce qui représente une hausse de 2 % du trafic régulier par rapport à 2002 exprimé en tonnes kilomètres transportés totales (TKT, voir lexique en *supra*).

Le trafic total de passagers et de fret, exprimé en PKT (passager par kilomètre transporté, voir lexique en *infra*) et TKT, a enregistré respectivement une hausse de 1 % et de 5 %. On doit cependant relever que l'activité internationale est moins favorable, le trafic international étant resté stationnaire. Le trafic passager reste inférieur de 1,5 % au niveau atteint en 2000.

Votre rapporteur spécial notait, en 2002, dans son rapport spécial consacré aux crédits de l'aviation civile, que *« les attentats du 11 septembre 2001 ont fortement accentué la diminution du trafic aérien enregistrée au cours du premier semestre de l'année, compte tenu de la dégradation de la situation économique. Cette diminution du trafic a fortement pesé sur les recettes des compagnies aériennes, qui se sont vues par ailleurs confrontées à une croissance de la fiscalité destinée à financer les mesures de sûreté, ainsi qu'à une hausse des tarifs des redevances, directement liée à la diminution du trafic. Les compagnies les plus fragiles financièrement n'ont pas résisté à cette situation »*.

Ces remarques ont conservé toute leur actualité.

Les premiers chiffres connus pour 2004 témoignent cependant d'une reprise, qui reste fragile, de l'activité aérienne, plus particulièrement vers les destinations les plus touchées par les événements récents, à savoir l'Asie et le Moyen Orient. On relève sur ces aires géographiques une hausse de 20,4 % du trafic passager au premier semestre. Il est toutefois difficile d'ignorer que le premier semestre 2003 avait été particulièrement sombre pour ces deux destinations, et il est délicat d'en tirer d'autres conclusions qu'une relative normalisation.

Au premier semestre, les compagnies membres de l'AEA (Association des transporteurs européens) enregistrent ainsi, pour l'ensemble de leurs vols réguliers, une hausse de 11,7 % du trafic des passagers exprimé en PKT¹ au premier semestre 2004, et une hausse de 10,2 % pour le trafic du fret exprimé en TKT². Le coefficient de remplissage s'établit à 73,4 %, en hausse de 2,5 points par rapport à la même période de l'année précédente.

Les compagnies américaines membres de l'ATA (Air Transport Association) enregistrent pour leur part sur les six premiers mois de l'année 2004 une hausse du trafic des passagers de l'ordre de 11,7 %, avec un coefficient de remplissage en hausse de 2,8 points, atteignant 75,4 %.

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

¹ PKT : Passager par kilomètre transporté.

² TKT : Tonne par kilomètre transporté.

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

B. LE REDRESSEMENT EN 2004 DES RÉSULTATS DES PRINCIPALES COMPAGNIES AÉRIENNES MONDIALES.

Parmi les vingt premières compagnies aériennes mondiales en 2004 figurent 7 compagnies nord-américaines, cinq européennes et sept de la région Asie Pacifique. On remarquera que 8 des résultats d'exploitation sont négatifs, dont six des huit compagnies nord-américaines, à l'exception de la compagnie low-cost Southwest ou de Continental Airlines, qui renoue cette année avec les bénéfices. De plus, quatre des compagnies majeures américaines (American Airlines, United Airlines, Delta Airlines et US Airways) ont enregistré pour 2003 les déficits d'exploitation les plus importants, entre - 1,5 et 0,4 milliard de dollars. Ces résultats sont cependant moins mauvais qu'en 2002.

A l'inverse, neuf des vingt premières compagnies aériennes mondiales, et notamment le groupe Air France, enregistrent des résultats d'exploitation positifs, entre 216 et 484 millions de dollars.

En ce qui concerne les comparaisons de productivité, les services de la direction générale de l'aviation civile interrogés par votre rapporteur spécial ont indiqué que « *Pour ce qui concerne la productivité des entreprises de transport aérien, les comparaisons restent difficiles à établir sachant que l'indice retenu, la quantité de TKT (passagers et fret) évaluée par employé¹, peut recouvrir des modes de production différents. Ainsi, certaines compagnies ont plus ou moins recours à l'externalisation de leurs activités au sol (les transporteurs y ayant le plus recours se trouvent en mesure d'afficher une meilleure productivité pour une quantité donnée de TKT). De la même manière, la structure du réseau n'est pas sans influence sur cet indice de productivité ; pour une quantité donnée de TKT, le transporteur disposant d'un réseau, dans lequel les liaisons long-courrier dominant, peut dégager une meilleure productivité que celle d'un concurrent disposant d'un réseau majoritairement moyen-courrier* ».

¹ A noter que la productivité peut également s'évaluer en considérant les sièges kilomètres ou tonnes kilomètres « offerts » (SKO et TKO) au lieu de « transportés » (PKT et TKT).

Résultats des principales compagnies mondiales en 2002

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

| | PKT passagers en millions | TKT fret en millions | Recettes Exploitation en millions de US\$ | (1) | Résultat Exploitation en millions de US\$ | Emplois au 31/12/2003 | Var. emplois 03/02 (%) | TKT totales en millions (2) | Productivité TKT tot/Emp en milliers | Marge Résultat/ Recettes (%) |
|-------------------------------|---------------------------|----------------------|---|-----|---|-----------------------|------------------------|-----------------------------|--------------------------------------|------------------------------|
| 1 American | 193 135 | 2 555 | 17 403 | 3 | -1 444 | 78 300 | -14,9% | 19 937 | 254,6 | -8,3% |
| 2 United | 167 136 | 2 388 | 13 398 | 6 | -1 553 | 62 715 | -21,8% | 17 430 | 277,9 | -11,6% |
| 3 Delta | 143 478 | 1 625 | 14 203 | 5 | -1 157 | 59 700 | -10,7% | 14 538 | 243,5 | -8,1% |
| 4 Northwest | 100 199 | 3 001 | 9 183 | 9 | -277 | 39 333 | -12,3% | 12 019 | 305,6 | -3,0% |
| 5 British Airways | 100 426 | 4 194 | 12 619(a) | 7 | 484 | 49 592 | -6,1% | 13 232 | 266,8 | 3,8% |
| 6 Air France * | 99 122 | 4 875 | 14 287(a) | 4 | 216 | 59 899 | 0,0% | 13 796 | 230,3 | 1,5% |
| 7 Lufthansa | 96 617 | 7 260 | 19 948 | 1 | -166 | 39 068 | -1,9% | 15 956 | 408,4 | -0,8% |
| 8 Continental Airlines | 91 105 | 929 | 7 333 | 11 | 30 | 39 581 | -6,3% | 9 128 | 230,6 | 0,4% |
| 9 Southwest Airlines | 77 289 | 155 | 5 937 | 16 | 482 | 36 898 | 11,6% | 7 111 | 192,7 | 8,1% |
| 10 Japan Airlines | 75 907 | 4 388 | 17 971(a) | 2 | 91 | 16 075 | -1,6% | 11 220 | 698,0 | 0,5% |
| 11 Qantas | 68 923 | 1 284 | 7 369(b) | 10 | 367 | 26 811 | -4,6% | 7 487 | 279,3 | 5,0% |
| 12 Singapore Airlines | 63 816 | 6 681 | 4 156(a) | 13 | 190 | 14 092 | -7,8% | 12 424 | 881,7 | 4,6% |
| 13 US Airways | 60 736 | 471 | 6 761 | 14 | -421 | 26 797 | -12,3% | 5 937 | 221,6 | -6,2% |
| 14 Air Canada * | 59 018 | 1 285 | 6 016 | 15 | -1 247 | 28 674 | -11,4% | 6 597 | 230,1 | -20,7% |
| 15 KLM * | 56 555 | 4 085 | 7 303(a) | 12 | -150 | 24 849 | -8,2% | 9 175 | 369,2 | -2,1% |
| 16 All Nippon Airways (ANA) * | 52 077 | 1 341 | 11 000(a) | 8 | 312 | 12 418 | -6,9% | 6 028 | 485,4 | 2,8% |
| 17 Thai Airways * | 44 773 | 1 764 | 3 158(c) | 20 | 416 | 25 572 | 0,8% | 5 794 | 226,6 | 13,2% |
| 18 Cathay Pacific * | 42 727 | 5 197 | 3 800 | 19 | 286 | 14 673 | 0,2% | 9 042 | 616,3 | 7,5% |
| 19 Iberia | 41 956 | 820 | 5 229 | 18 | 228 | 26 314 | 2,4% | 4 596 | 174,7 | 4,4% |
| 20 Korean Air Lines * | 39 936 | 6 896 | 5 189 | 17 | 262 | 16 812 | -1,2% | 10 490 | 624,0 | 5,0% |

Principales compagnies transportant du fret uniquement

| | | | | | | | | | | |
|-------------------------------|--|--------|--------|---|-----|---------|-------|--|--|-------|
| 1 Federal Express (Fedex) | | 13 320 | 16 806 | 1 | 474 | 121 343 | 0,3% | | | 2,8% |
| 2 United Parcel Service (UPS) | | 6 732 | 3 046 | 2 | 228 | 6 192 | 2,6% | | | 7,5% |
| 3 Cargolux | | 4 348 | 954 | 3 | 104 | 1 358 | -0,9% | | | 10,9% |

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

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

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

(b) Données financières du 1er juillet 2002 au 30 juin 2003

(c) Données financières du 1er octobre 2002 au 30 septembre 2003

* Résultats financiers concernant le groupe et pouvant donc inclure des résultats d'activités non aériennes

Sources : World Air Transport Statistics IATA n°48 (juillet 2004) ;
Department of Transport (USA) ;
Air Transport World (juillet 2004)

C. LES ÉVOLUTIONS DE TRAFICS EN FRANCE

En France, le nombre de passagers transportés, hors outre-mer, a atteint 95,6 millions de passagers en 2003 dont 8,3 % assurés par les compagnies « low cost ». Les prévisions établies par la DGAC donnent les indicateurs suivants :

Prévisions de trafics

(en millions de passagers)

| Flux | Trafic 2003 | Part des compagnies à bas coûts en 2003 | Trafic 2008 | Part des compagnies à bas coûts en 2008 (estimation) |
|---|-------------|---|-------------|--|
| Trafic intérieur | 23 | 5 % | 24,2 | 5,9 % |
| Trafic intra-communautaire hors France | 41,5 | 16 % | 49,3 | 27 % |
| Trafic européen hors Union européenne à 15 | 2,6 | 0 % | 3 | 0 % |
| Trafic international et outre-mer hors Europe | 28,5 | 0 % | 35,5 | 0 % |
| Total | 95,6 | 8,3 % | 112 | 13,0 % |

Source : DGAC

D. LA SÉCURITÉ DANS LE TRANSPORT AÉRIEN

Votre rapporteur spécial estime que la sûreté du transport aérien doit être assurée, et ce, en dépit de son coût et des doutes légitime portant sur son efficacité. Cependant, votre rapporteur spécial considère qu'il est indispensable d'examiner avec attention l'organisation de ces mesures de sûreté. Au cours d'une visite sur l'aéroport de Roissy en 2002, il a pu constater les conditions dans lesquelles était effectué le contrôle des bagages de soute. Il s'inquiète du statut et de la qualité des contrôles effectués sur les personnels employés par des entreprises de sous-traitance¹, et rappelle que les Etats-Unis ont privilégié le recours à des agents fédéraux pour assurer la sûreté dans leurs aéroports. Au contraire, en France, la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, en modifiant l'article L. 282-8 du code de l'aviation civile, a donné aux agents de sûreté, dans des conditions d'encadrement très strictes, la possibilité de procéder à des palpations de sécurité sur les personnes et à des fouilles manuelles de bagages à main, alors que cette compétence relevait jusqu'alors de la seule compétence des agents publics.

¹ Il convient cependant de noter, sur ce point, que sur tous les aéroports, le contrôle des accès s'accompagne désormais d'un système de badges, qui sont délivrés après une enquête réalisée par la police nationale ou la gendarmerie et sont gérés par une base de données centrale et des serveurs locaux. Un renforcement de la réglementation relative à la délivrance des badges est intervenu avec le décret n° 2002-24 du 3 janvier 2002, qui prévoit une habilitation de police préalable pour être autorisé à pénétrer en zone réservée d'un aérodrome. Cette habilitation est délivrée par le préfet après une enquête. En outre, le gouvernement a lancé une opération de revalidation des quelques 100.000 badges qui avaient été distribués sur les aéroports de Roissy et d'Orly.

Les conséquences des dépenses supplémentaires en matière de sûreté aéroportuaire sur la situation financière des compagnies aériennes et les gestionnaires d'aérodromes doivent être particulièrement surveillées. Il n'apparaît pas à ce jour que la situation de la France soit atypique par rapport aux autres pays de l'Union européenne en matière de coût. Par ailleurs, la qualité du service et des infrastructures joue un rôle particulièrement déterminant. **Ce point devra cependant faire l'objet d'une surveillance attentive dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif aux aéroports, et notamment à l'Aéroport de Paris.**

E. LA CONSTITUTION DU GROUPE AIR FRANCE-KLM : LA NAISSANCE D'UN LEADER AU NIVEAU MONDIAL

1. La recherche d'un partenariat industriel

La loi n° 2004-734 du 26 juillet 2004 a permis de donner naissance à un nouveau groupe, en préparant la fusion entre Air France et le groupe néerlandais KLM. Votre rapporteur spécial, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances¹ pour ce projet de loi, estime utile d'en rappeler ici les principaux éléments.

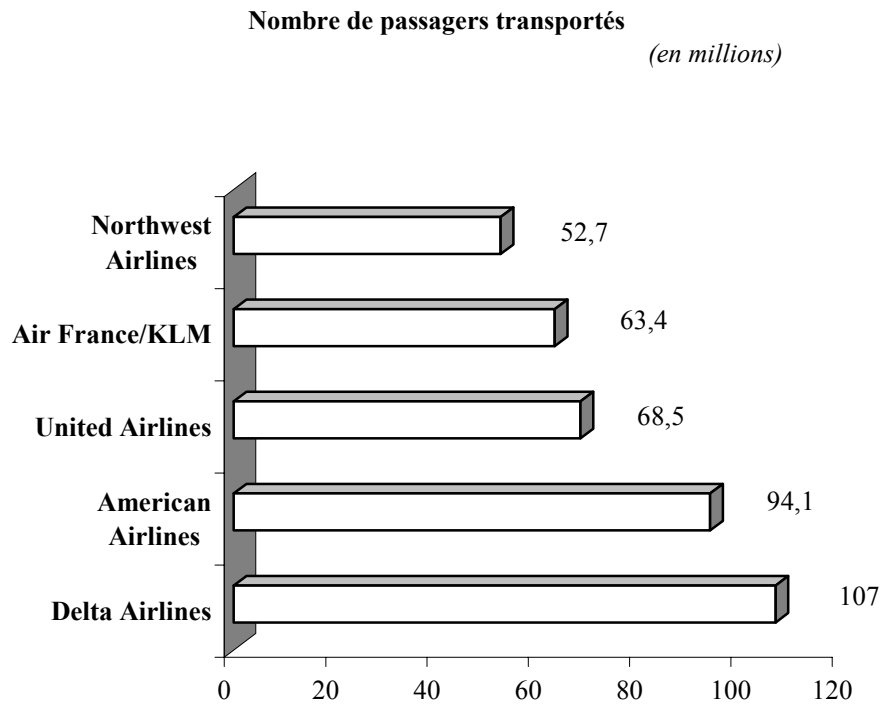
La loi n° 2003-322 du 9 avril 2003 met en place un mécanisme permettant à une société cotée de transport aérien de préserver sa nationalité. Il devenait en effet impératif d'envisager à plus ou moins long terme un désengagement au moins partiel de l'Etat, afin de permettre à la compagnie de nouer des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

Air France était depuis plusieurs années à la recherche d'un partenaire européen majeur. Un accord était difficile tant que la société demeurait propriété de l'Etat. La loi du 9 avril 2003 précitée a permis à la compagnie de lancer des négociations.

De son côté, KLM, quatrième compagnie européenne, ne dispose pas de marché intérieur propre, ce qui l'a conduit à développer un important réseau international, notamment en direction des anciennes possessions hollandaises. KLM bénéficie des avantages de l'aéroport de Amsterdam-Schiphol, quatrième plateforme européenne, avec des possibilités de développement importantes. La compagnie néerlandaise avait noué des accords avec Alitalia, mais le rapprochement avait été rompu en 2000.

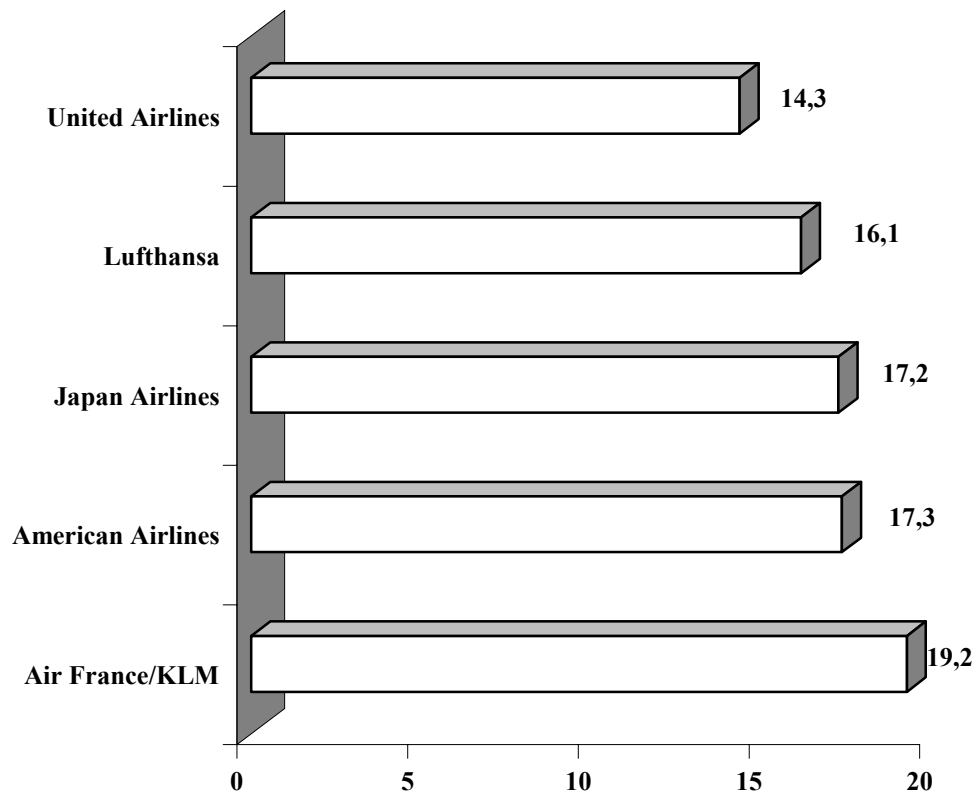
¹ Rapport pour avis n° 408 (2003-2004).

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



Chiffre d'affaires

(en milliards de dollars)



2. Une véritable logique industrielle

Les synergies entre les deux groupes montrent clairement la logique industrielle qui a présidé à l'adoption par le Parlement de la loi du 26 juillet 2004 : elles sont évaluées par la direction d'Air France selon les données suivantes : 60 % proviendraient d'économies, et 40 % de revenus supplémentaires.

Résultats envisagés des synergies

(en millions d'euros)

| Exercice | Gains à attendre (fourchettes) |
|------------|--------------------------------|
| 2004-2005 | 65-75 |
| 2005-2006 | 110-135 |
| 2006-2007 | 220-260 |
| 2007-2008 | 295-370 |
| 2008-2009 | 385-495 |
| Long terme | > 600 |

Source : Air France

Deux points doivent être évoqués :

- la complémentarité du réseau, en Europe et dans le monde, qui devrait permettre au nouveau groupe de desservir un plus grand nombre de lignes ;

- la complémentarité des « hubs » de Air France (Roissy Charles-de-Gaulle) et de KLM (Amsterdam-Schiphol). La combinaison de ces deux plateformes aéroportuaires devrait donner la possibilité au nouveau groupe, et, plus largement, à l'alliance Skyteam, de multiplier les correspondances et d'offrir des possibilités importantes pour les passagers.

3. Les modalités du rapprochement

Signé le 16 octobre 2003, l'accord entre Air France et KLM a reçu, le 11 février 2004, l'accord des autorités de la concurrence américaine (department of justice) et européenne (Commission).

La commission des participations et des transferts a rendu, le 2 mars 2004, un avis favorable sur ce projet qui impliquait la privatisation de la compagnie aérienne.

Le décret du 3 octobre 2003 a autorisé le transfert au secteur privé de la participation majoritaire détenue par l'Etat dans Air France, en application de la loi n° 93-923 du 19 juillet 1993 de privatisation. Enfin, l'arrêté du 19 mars 2004, fixant les modalités du transfert du secteur public au secteur privé de la majorité du capital de la société Air France, a achevé d'établir les bases juridiques de l'opération de rapprochement entre Air France et KLM.

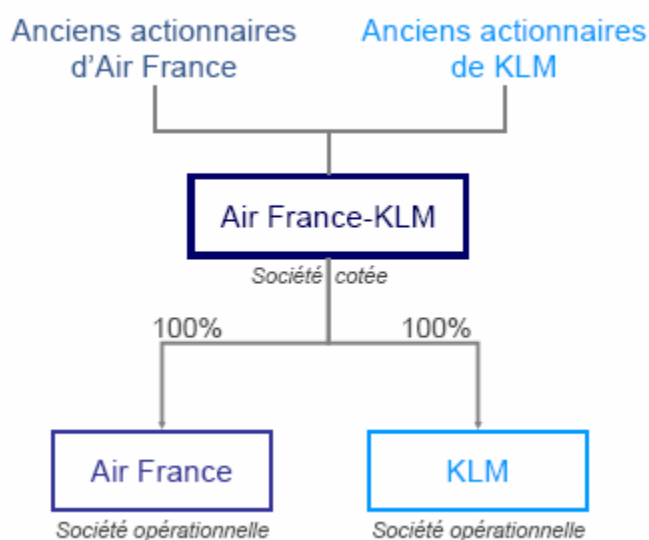
En conséquence, Air France a ouvert, le 5 avril 2004, une offre publique d'échange selon les modalités suivantes : 11 actions Air France et 10 bons d'acquisition et/ou de souscription d'actions (BASA) contre 10 actions ordinaires KLM, soit une prime d'environ 40 % par rapport à la valeur du titre KLM à la veille de l'annonce de l'opération. Au terme de la première période de l'offre (le 3 mai 2004), Air France détenait 89,22 % des actions de KLM, ce qui correspondait à un succès puisque l'objectif était fixé à 70 %. La part de l'Etat était réduite, par un effet de dilution automatique, de 54 % à 44,7 %. La part des salariés représentait 10,5 % du capital et le flottant 44,8 % des titres, dont 17,3 % pour les anciens actionnaires de KLM.

La compagnie aérienne a ouvert une période complémentaire à son offre, close le 21 mai 2004. A l'issue de cette période complémentaire, Air France détenait 96,33 % du capital de KLM. La part de l'Etat était ramenée à 44,07 %, celle des salariés à 10,42 % et le flottant à 45,51 % dont 18,4 % pour les anciens actionnaires de KLM.

4. La nouvelle structure de la société

S'inspirant d'un schéma qui a fait la réussite du rapprochement Renault-Nissan, le nouveau groupe Air France devrait, à terme (dans un délai estimé à trois ans), adopter la structure suivante, qui correspond à la volonté de conserver l'identité des deux marques.

Structure de la future société Air France-KLM



Source : Air France

En attendant cette échéance, une structure transitoire a été créée à compter de septembre 2004.

II. UN PAYSAGE DU TRANSPORT AÉRIEN EN MUTATION

A. LE DÉVELOPPEMENT DES COMPAGNIES « LOW COST » SE CONFIRME

1. Un développement important ces dernières années

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

Au cours des dernières années, de nombreuses compagnies à bas coûts ont vu le jour en Europe et en France. Certaines ont connu un essor rapide, à l'image d'EasyJet et de Ryanair, alors que d'autres ont disparu ou ont été rachetées par les plus robustes.

Le développement en France et en Europe des services offerts par les compagnies aériennes à bas coûts se traduit à la fois par une augmentation du nombre de liaisons exploitées et par une augmentation du nombre de passagers transportés.

Le trafic de passagers des compagnies à bas coûts en France a atteint 5,2 millions de passagers en 2002 et 7,9 millions en 2003, soit une augmentation de plus de 50 % (après une augmentation de 86 % entre 2001 et 2002). Le trafic des compagnies à bas coûts pour des liaisons intérieures à la métropole, inexistant en 2001, est de l'ordre de 1,1 million de passagers en 2003 pour environ 300.000 en 2002.

Sur le faisceau entre la métropole et l'Europe¹, la part globale des compagnies à bas coûts est de 16 % en 2003 contre 12 % en 2002 et 7 % en 2001. La part des compagnies à bas coûts dans le trafic intérieur à la Métropole est de 5 % en 2003 contre 1 % en 2002.

¹ Le trafic pris en compte est celui entre la métropole, d'une part, les 24 pays actuels membres de l'Union européenne hormis la France, ainsi que l'Islande, la Norvège et la Suisse d'autre part.

Au cours du premier semestre 2004, les compagnies à bas coûts européennes ont transporté, sur des liaisons touchant la France, 4,8 millions de passagers, un trafic en augmentation de 49 % par rapport à celui du premier semestre de l'année précédente. Les deux principaux transporteurs à bas coûts en France, sont EasyJet et Ryanair qui ont assuré respectivement 44 % et 28 % de ce trafic. Suivent Volareweb.com avec une part de 7 % puis, avec des parts de l'ordre de 2 ou 3 %, les six compagnies suivantes : bmibaby, Virgin Express, BasiqAir, Germanwings, FlyBE et Sterling.

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

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

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

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

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

2. Une meilleure desserte du territoire

L'essor des compagnies à bas coûts a d'abord largement profité aux régions françaises ; leur présence sur les deux grands aéroports parisiens s'est développée plus récemment, en particulier depuis 2003. Au total, en 2003 et 2004, une trentaine d'aéroports sont desservis par des transporteurs à bas coûts, avec Nice à leur tête, qui accueille à mi-2004 seize compagnies à bas coûts desservant un total de 40 destinations.

Desserte assurée par les transporteurs « low-cost »

| Aéroport | Nb de passagers bas coûts 2003 | Evolution 2003/2002 | Part 2003 / trafic total aéroport |
|-------------|-----------------------------------|------------------------|--------------------------------------|
| NICE | 2 540 910 | + 33% | 28% |
| PARIS-CDG | 1 438 370 | + 90% | 3% |
| PARIS-ORLY | 1 413 938 | + 527% | 6% |
| BEAUVAIS | 916 867 | + 50% | 95% |
| TOULOUSE | 366 706 | + 648% | 7% |
| MARSEILLE | 261 302 | + 65% | 5% |
| CARCASSONNE | 250 666 | + 34% | 99% |
| PERPIGNAN | 209 547 | + 1% | 45% |
| MONTPELLIER | 188 494 | + 12% | 12% |
| BIARRITZ | 132 975 | + 16% | 17% |

Source : DGAC/DTA/SDEEP

3. Un développement au profit du consommateur ?

Selon les services de la DGAC, « *de façon générale, l'appréciation de l'évolution des prix dans le transport aérien s'avère particulièrement difficile* ».

En effet, les tarifs, désormais proposés à la vente par les transporteurs aériens, sont issus d'un système de gestion des recettes (technique dite du « *yield management* ») destiné à maximiser la recette vol par vol. L'adoption généralisée de cette technique de rentabilisation introduit une grande variété de tarifs, une modulation constante de l'offre tarifaire pour chaque vol et une évolution permanente des grilles tarifaires et du nombre de sièges proposés par tarif.

De plus, le montant du tarif commercialisé ne constitue pas à lui seul un critère suffisant pour caractériser l'évolution du marché du point de vue des consommateurs. Il est, en effet, nécessaire de prendre en compte d'autres éléments, notamment les conditions d'utilisation du billet proposé à la vente, le nombre de passagers concernés et le nombre de sièges offerts à ce tarif, la fréquence et la durée d'application de ce tarif, en d'autres termes « l'accessibilité » à ces tarifs.

L'objectif des compagnies à bas coûts consiste à réduire au maximum les coûts d'exploitation et de gestion, de façon à proposer des tarifs bas, jusqu'à deux ou trois fois plus faibles que ceux des concurrents sur une même liaison. Toutefois, tous les tarifs ne sont pas aussi réduits, contrairement aux publicités faites par les compagnies, qui n'affichent que leurs tarifs les plus bas, et souvent sans les redevances et taxes applicables ni les frais annexes.

Afin de mieux cerner la réalité des prix, les services de la DGAC indiquent que : *« l'objectif des compagnies à bas coûts consiste à réduire au maximum les coûts d'exploitation et de gestion, de façon à proposer des tarifs bas, jusqu'à deux ou trois fois plus faibles que ceux des concurrents sur une même liaison¹. Toutefois, tous les tarifs ne sont pas aussi réduits, contrairement aux publicités faites par les compagnies, qui n'affichent que leurs tarifs les plus bas, et souvent sans les redevances et taxes applicables ni les frais annexes².*

« Selon une étude parue en octobre 2002³, les tarifs aériens des transporteurs à bas coûts en Europe seraient inférieurs de 20 à 50 % aux tarifs pratiqués par les opérateurs classiques. Grâce aux tarifs pratiqués, les transporteurs à bas coûts non seulement attirent une partie de la demande à basse contribution, mais aussi créent une demande supplémentaire.

« Sur le réseau intérieur, leur impact est sans doute plus limité dans la mesure où une concurrence très forte sur les prix existe depuis de nombreuses années, du fait de la présence du TGV. L'arrivée des compagnies à bas coûts sur le marché intérieur a néanmoins amené la compagnie dominante à ouvrir des contingents de place à des tarifs très bas, voisins de ceux de ses concurrents aériens et ferroviaires.

« Sur le réseau européen, les transporteurs dits classiques cherchent aussi à adapter leurs produits et leur prix à cette nouvelle donne du marché. Ainsi, face à la montée en puissance des compagnies à bas coûts, les grilles tarifaires des compagnies traditionnelles telles Iberia, British Airways, Air France ou encore Swiss ont été simplifiées et revues à la baisse.

« On peut donc penser que l'arrivée des compagnies à bas coûts sur les marchés européens et français a eu un effet globalement positif sur les prix des billets ».

Votre rapporteur spécial considère, en tout état de cause, que les compagnies aériennes « low cost » remplissent un rôle utile, en abaissant les prix des billets d'une part, en permettant une meilleure desserte du territoire d'autre part. De plus, il peut sembler que la question de la concurrence avec les opérateurs historiques ne joue qu'à la marge. En effet, le type de clientèle visé n'est pas précisément le même, tout comme les prestations trouvées à bord des avions.

En conséquence, loin de constituer un phénomène alarmant, le développement de ces compagnies paraît plutôt positif.

¹ Les tarifs des billets des compagnies aériennes à bas coût augmentent à mesure que le jour de la réservation se rapproche de celui du vol.

² Par exemple, Easyjet, dont les ventes se font essentiellement par téléphone ou par internet, facture 6,5 euros chaque transaction effectuée par carte bancaire.

³ Etude Arthur D. Little, octobre 2002, « Le phénomène «bas-tarifs » : évolution ou révolution ».

B. L'HARMONISATION DU TRANSPORT AÉRIEN DANS LE CADRE DE L'UNION EUROPÉENNE EST EN PROGRESSION

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

1. Le « ciel unique européen »

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

En 2004, tous les États membres de l'Union européenne, ainsi que 21 des 25 États de la future Union élargie sont membres de Eurocontrol.

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

2. Les arrêts de la CJCE du 5 novembre 2002

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

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

Dans ces affaires, la Commission soutenait que les États membres n'étaient pas fondés à négocier des accords aériens bilatéraux et que, de surcroît, ces accords contenaient des clauses contraires aux normes communautaires. Les services de la DGAC évoquent à ce sujet « *la clause de propriété et de contrôle, qui réserve les droits de trafic aux compagnies aériennes majoritairement détenues et effectivement contrôlées par les Parties ou leurs ressortissants* ».

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

Pour remédier à cette situation, de nouvelles clauses de propriété et de contrôle ont été adoptées lors du Conseil des ministres du 5 juin 2003, que les Etats membres s'efforcent d'introduire dans leurs accords bilatéraux. Si ces clauses sont acceptées par un pays tiers, toute compagnie communautaire établie dans un Etat membre pourra être désignée pour exploiter des services aériens réguliers entre cet Etat et ce pays tiers.

Parallèlement, un règlement d'encadrement des négociations nationales a été adopté et s'applique depuis le 30 mai 2004, donnant à la Commission un droit de regard sur les négociations bilatérales menées par les Etats membres. Enfin, le Conseil a accordé à la Commission un mandat dit « *horizontal* » lui permettant de négocier avec certains pays tiers l'inclusion dans leurs accords bilatéraux des nouvelles clauses de propriété et de contrôle des compagnies.

Par ailleurs, les Etats membres ont décidé de relancer le projet d'« espace ouvert de l'aviation », libéralisé, entre l'Europe et les Etats-Unis. Un mandat a été confié par le Conseil des ministres à la Commission le 5 juin 2003, pour mener à bien ce projet, cinq sessions de négociations se sont tenues d'octobre 2003 à mai 2004, mais n'ont pas abouti, même à un accord partiel, la Communauté estimant que les propositions américaines conduiraient à un accord trop déséquilibré. Du fait de cet échec, le problème de la conformité des accords bilatéraux avec les Etats-Unis reste posé.

La Commission a présenté au Conseil de juin 2004 des projets de mandats de négociations avec plusieurs groupes de pays, proches de l'Europe, la Bulgarie, la Roumanie, les pays des Balkans et du Maghreb, ainsi que la Turquie ; ils seraient suivis plus tard de mandats pour négocier avec la Chine, le Japon et la Russie, mais le Conseil n'a pas encore statué.

DEUXIÈME PARTIE :

LE BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE

I. UN PÉRIMÈTRE ÉVOLUTIF

A. LA CRÉATION DU BAAC ET SES ÉVOLUTIONS DEPUIS 1992

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

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

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

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

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

B. LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF) SUPPOSE UNE EVOLUTION SENSIBLE DU PERIMETRE DU BAAC

L'article 18 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit que les budgets annexes retracent « *les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestations de services donnant lieu au paiement de redevances* ». **L'application de ce principe conduira, à l'horizon 2006, à redéfinir le périmètre du BAAC, de manière à en exclure toutes les charges de nature régaliennne, qui bénéficient d'un financement soit de nature budgétaire, soit de nature fiscale (taxe de l'aviation civile notamment).** Les opérations correspondant à ces missions doivent relever à compter de 2006 du droit commun budgétaire et comptable de l'Etat.

Afin de tenir compte de cette véritable « révolution », le BAAC devra donc se concentrer sur les missions « non régaliennes », **financées principalement par des redevances.** Cette extension des redevances, qui permet un meilleur rapprochement des coûts engagés et des prestations rendues pourrait se traduire par une baisse corrélative de la taxe de l'aviation civile (assise sur l'ensemble des passagers).

Cependant, il faut relever que le BAAC ne présentera pas de « préfiguration » de la LOLF en 2005, comme cela est le cas pour le reste du budget. En effet, l'article 66-1 de la LOLF dispose que « *est joint à la loi de finances pour 2005 un document présentant, à titre indicatif, les crédits du budget général selon les principes retenus par la présente loi organique* ». En conséquence, les budgets annexes ne sont pas tenus, pour 2005, à cette obligation.

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

La Cour des comptes, dans son rapport consacré à l'exécution des lois de finances en 2002, a consacré une synthèse ministérielle au budget annexe de l'aviation civile. **Votre rapporteur spécial a déjà exploité les analyses très détaillées fournies par le Cour des comptes dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 2004¹, les principales observations sur la structure de financement du BAAC restant pleinement d'actualité.**

Au cours de la période récente, on observe ainsi une **déformation progressive de la structure de financement du BAAC.** Ainsi, les subventions du budget général sont nulles à partir de 2002, traduisant l'autonomie de financement du BAAC, pleinement concrétisée en 2003 et 2004, avec une subvention nulle du budget général.

¹ Annexe n°18 à la loi de finances pour 2004.

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

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

La DGAC est en effet conduite à « restituer », sous forme d'un mécanisme correcteur, les écarts constatés entre recettes prévues et recettes effectives d'un part, charges prévues et charges effectives d'autre part. Le Cour des comptes note la complexité du mécanisme mis en place : « *Le principe général de ce mécanisme d'ajustement est le report dans l'assiette de l'année N+2 des écarts, observés en année N, résultant des différences entre recettes prévues et effectives d'une part, charges prévues et charges effectives d'autre part. Les assiettes facturables de l'année N+2 sont donc corrigées des écarts de prévision et réalisation concernant l'année N. En 2001 et en 2002, le différentiel de recettes a induit, pour la première fois depuis 1996, un mécanisme correcteur négatif, qui se traduit dans les comptes du BAAC par des produits exceptionnels (et un montant de produit à recevoir)* ».

Une des illustrations de la difficulté d'estimer les redevances en loi de finances initiale peut également provenir de changements dans la politique du gouvernement. Ainsi, pour 2003, une hausse de 75 % de la redevance pour service terminaux en outre-mer avait été décidée afin de tenir compte des pertes de recettes liées à la baisse de la quotité de la taxe de l'aviation civile attribuée au BAAC, baisse elle-même dictée par la nécessité d'assurer le financement des 30 millions d'euros de la continuité territoriale en outre-mer. Suite aux réactions suscitées par cette hausse, il a été décidé d'étaler cette augmentation en trois tranches de 25 %, ce qui a conduit à limiter les ressources tirées de la RST outre-mer. Votre rapporteur spécial aura l'occasion de revenir sur ce point particulier dans la partie du présent rapport consacré à l'ex-FIATA.

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

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

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

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

Situation d'endettement du BAAC

(en millions d'euros)

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 (prévision) | 2005 (prévision) |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------------|---------------------|
| Emprunts contractés | 158,9 | 126,5 | 0 | 90 | 109,1 | 126,2 | 95 | 103,6 |
| Remboursements d'emprunts | 50,8 | 68 | 82,6 | 44,5 | 91,5 | 91 | 91 | 100,2 |
| Endettement net au 31/12 | 687,2 | 745,7 | 663,1 | 708,6 | 726,2 | 761,4 | 765,4 | 768,6 |

Source : DGAC

Tout en souscrivant à ce propos, votre rapporteur spécial tient à souligner que **les experts prévoient en moyenne une hausse du trafic de plus de 4 % par an pour les 20 prochaines années**. De plus, il n'est pas anormal, en période de crise du transport aérien, que le BAAC joue le rôle « d'amortisseur » dans le secteur, en limitant les hausses de taxe ou de redevance.

On observe de fait, pour les dernières années, une situation extrêmement stable de l'endettement du BAAC, qui progresse dans des proportions très faibles, et en tout état de cause parfaitement « soutenables », ce dont on ne peut que se féliciter. **Les remboursements seraient toutefois sensibles à une hausse des taux d'intérêt, prévisible en 2005.**

F. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2003

1. La chute du trafic continue de peser encore sur l'exécution du BAAC

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

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

b) Les reports de crédits de 2002

Le BAAC a en grande partie échappée aux gels de crédits décidés en cours d'année par le gouvernement. Cependant, des mesures restrictives de gestion ont conduit à réduire les autorisations effectives de consommation des crédits de paiement de 77,76 millions d'euros en section capital.

D'autre part, le montant des reports a été relativement important, avec pour 2002 une somme de 49,58 millions d'euros reportée sur l'exercice suivant en section d'exploitation et de 161,41 millions en section capital, soit des montants proches de ceux constatés lors de l'exercice précédent.

2. Les recettes du BAAC en 2003

a) Les recettes de la section exploitation

Le montant des recettes de la section exploitation du budget annexe de l'aviation civile inscrit dans la loi de finances initiale pour 2003 s'élevait à 1.376,3 millions d'euros. Il faut rappeler que, depuis 2002, le BAAC ne reçoit plus de subventions du budget général.

En exécution, le montant des recettes constatées s'est élevé à 1.374,8 millions d'euros, c'est à dire un niveau sensiblement équivalent à celui attendu dans la loi de finances pour 2003. Cette bonne corrélation, que l'on ne trouvait pas en 2002, où les recettes avaient été surestimées de plus de 60 millions d'euros, n'est cependant pas le résultat d'une anticipation parfaite des mouvements du transport aérien, comme on va pouvoir le constater en analysant les recettes poste par poste :

- **les redevances** : après plusieurs exercices d'excédent des ressources par rapport aux prévisions, les recettes constatées en 2001 avaient diminué sensiblement compte tenu de l'évolution défavorable du trafic aérien, et avaient été inférieures de 26,4 millions d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale. Pour 2002, les recettes de la redevance de route et de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) avaient été de nouveau inférieures aux prévisions, mais dans une proportion nettement plus importante, à hauteur de - 69,7 millions d'euros. **En 2003, les recettes constatées sont toujours inférieures, mais dans une proportion moindre, à - 28,9 millions d'euros.** Ceci s'explique par une progression du trafic moindre qu'attendue, cette progression servant de base aux « unités de service », élément de facturation des redevances ;

- **la taxe de l'aviation civile** : on constate un écart entre la prévision et les recettes de 3,6 millions d'euros, que l'on peut rapprocher de celle de l'année 2002 (- 25,2 millions d'euros). Des événements comme la guerre en Irak ou l'épidémie de SRAS ont limité l'évolution de l'activité. Ainsi, les

hypothèses budgétaires faisaient état d'une croissance de 1,2 % en intra communautaire et de 4 % en extra communautaire, pour des réalisations respectives de - 1,8 % et - 0,3 % ;

- les autres recettes permettent donc d'expliquer l'accroissement de ce poste en exécution budgétaire. Ces recettes constatent la moins-value des redevances encaissées par rapport au coût des services rendus aux usagers. Cet écart, au détriment de l'Etat, constitue donc une créance du BAAC vis-à-vis des usagers à l'issue de la gestion 2003. En tant que tel, il fait l'objet d'une inscription en produit sous la rubrique recettes exceptionnelles (« produits à recevoir »). C'est ainsi qu'en 2003, 29 millions d'euros ont été comptabilisés en recettes exceptionnelles pour le mécanisme correcteur RSTCA.

b) Les recettes de la section capital

Le financement des opérations en capital est assuré en loi de finances initiale par l'autofinancement et par l'emprunt, à hauteur de 286 millions d'euros. Cette section a été abondée en cours d'exécution par la réalisation de cessions de biens corporels pour 10,1 millions d'euros, l'emprunt ayant été mobilisé qu'à hauteur de 126 millions d'euros, en hausse par rapport aux 109 millions d'euros prévus en lors de la précédente exécution budgétaire.

3. Les dépenses du BAAC en 2003

a) Les dépenses de la section exploitation

Le montant des dotations de la section d'exploitation ouvertes au titre de la loi de finances initiale pour 2003, soit 1.376,3 millions d'euros, a été complété en cours de gestion par des reports de crédits pour un montant total de 49,6 millions d'euros. Le montant des dépenses nettes d'exploitation du BAAC constatées en 2002 s'est élevé à 1.243,8 millions d'euros.

Les principaux postes de dépenses

| Nature des dépenses | Montant constaté en 2002 (en millions d'euros) | Proportion des dépenses totales |
|----------------------------|---|--|
| Personnel | 765,4 | 61,6 % |
| Moyens des services | 162,7 | 13,1 % |
| Charges financières | 18,5 | 1,5 % |
| Dotations aux provisions | 58,9 | 4,7 % |
| Organismes extérieurs | 200,5 | 16,1 % |
| Charges exceptionnelles | 37,8 | 3 % |

Source : DGAC

La hausse des dépenses d'exploitation s'établit à + 11,9 % par rapport à l'exécution 2002. Les dépenses de personnel (+ 4,4 %), les contributions aux organismes extérieurs (+ 6,0 %) et surtout, la comptabilisation des mécanismes correcteurs et des non-recouvrements en charges exceptionnelles (+ 37,8 millions d'euros pour le « mécanisme correcteur route » 2001) et en dotation aux provisions (+ 12 millions pour le mécanisme correcteur route et 46,9 millions d'euros pour les dettes des usagers au titre de la RSTCA et de la TAC), ont déterminé, pour l'essentiel, cette évolution.

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

Les dépenses de la section capital ont représenté 301,9 millions d'euros en 2003, soit le remboursement du capital des emprunts à hauteur de 91 millions d'euros, et les investissements, à hauteur de 210,9 millions d'euros.

c) Le résultat pour 2003

Après virement du déficit de la section d'exploitation de 5,7 millions d'euros à la section des opérations en capital, elle-même en déficit de 5,9 million d'euros, l'équilibre comptable conduit à enregistrer une baisse du fonds de roulement du BAAC de 34,8 millions d'euros en 2003.

G. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2004

1. Des recettes en ligne avec les estimations

a) Les recettes de la section exploitation

Le montant des recettes de la section exploitation du BAAC inscrit en loi de finances initiale pour 2004 s'élève à 1.417,9 millions d'euros. Des écarts peuvent déjà être constatés par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, et sont estimés compte tenu des réalisations ainsi que des perspectives d'exécution d'ici à la fin de l'année 2004. **On relève cependant que ces écarts sont en nette régression par rapport à l'exercice 2003.**

La DGAC les estime à un **écart négatif** de 16,7 millions d'euros pour les différentes redevances, et à un **écart positif** de 18 millions d'euros pour les taxes.

A noter que le chiffre prévisionnel de la taxe de l'aviation civile ne serait qu'en légère augmentation si ne venait s'y ajouter une modification des quotités de répartition de cette taxe entre le BAAC et le FIATA, ce qui aura pour effet de **majorer d'environ 12 millions d'euros le montant de la TAC 2004 affecté au BAAC.**

En effet, pour 2004, un article devrait être proposé en loi de finances rectificative, article qui majorerait la fraction de la TAC reçue par le BAAC. Cette majoration a pour origine un décret d'avance de 12 millions d'euros au profit du budget du ministère de l'outre-mer au titre de la dotation au titre de la continuité territoriale outre-mer. Cette somme n'étant plus utile pour le FIATA, il a semblé logique de la « restituer » au BAAC.

b) Les recettes de la section capital

En loi de finances initiale pour 2004, la dotation de cette section était estimée à 271 millions d'euros. Les dépenses devraient être couvertes en 2004. La recette prévue à la fin de l'exercice 2003 correspond d'une part à la mobilisation de l'emprunt à hauteur de 95 millions d'euros, et, d'autre part, aux rattachements prévisibles de fonds de concours dans le cadre de participations aux projets aéronautiques européens.

2. Les dépenses ont été limitées

a) Les dépenses de la section exploitation

Le montant des dotations ouvertes par la loi de finances initiale pour 2004 (soit 1.417,9 millions d'euros) a été complété en cours de gestion par des reports de crédits pour un montant supérieur à celui de l'année précédente de 49,5 millions d'euros. La DGAC indique que « *le montant des dépenses nettes prévisibles devrait atteindre 1.433 millions d'euros* ».

b) Les dépenses de la section capital

A l'issue de l'exercice 2004, la DGAC indique que les dépenses de cette section devraient avoisiner le montant de 309,5 millions d'euros soit :

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

3. L'estimation de l'équilibre du BAAC pour l'exercice 2004

Le tableau ci-après indique les prévisions effectuées par la DGAC en matière de recettes et de dépenses pour l'exercice 2004.

L'exécution prévisionnelle du BAAC pour 2004

(en millions d'euros)

| RECETTES | LFI 2004 | Prévision au dernier trimestre 2004 |
|-------------------------------|-----------------|--|
| Exploitation | | |
| Redevances | 1.179,0 | 1.162,3 |
| Taxes | 207,8 | 225,8 |
| Autres recettes | 31,2 | 31,2 |
| Subvention du budget général | ---- | ---- |
| Total | 1.417,9 | 1419,3 |
| Capital | | |
| Autofinancement | 176,0 | 176 |
| Recettes diverses | ---- | 7,5 |
| Emprunts | 95,0 | 95,0 |
| Total | 271,0 | 278,5 |
| Total brut des recettes | 1.688,9 | 1.697,8 |
| A déduire (autofinancement) | - 176,0 | -176 |
| Total net des recettes | 1.512,9 | 1.521,8 |
| DEPENSES | | |
| | LFI 2004 | Prévision au dernier trimestre 2004 |
| Exploitation | 1.417,9 | 1.433,0 |
| Capital | 271 | 309,5 |
| Total brut des dépenses | 1.688,9 | 1.742,5 |
| A déduire (autofinancement) | - 176 | -176 |
| Total net des dépenses | 1.512,9 | 1.466,5 |

Source : DGAC

On constate donc que le BAAC devrait, en 2004, dégager un excédent en gestion, si toutefois les prévisions se confirment.

II. LE PROJET DE BUDGET POUR 2005

A. LE CADRE GÉNÉRAL

1. Un contexte mondial qui incite à un relatif optimisme

Le projet de budget annexe de l'aviation civile pour 2005 s'inscrit dans une conjoncture difficile, compte tenu de la diminution du trafic aérien qui a suivi les attentats du 11 septembre 2001 et s'est poursuivie en 2002 et en 2003, avant de retrouver un certain niveau de progression en 2004, progression supérieure aux prévisions établies dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004.

Pour l'année 2005, une reprise du trafic est prévue, mais à un rythme plus modéré. Elle a servi de base à l'établissement du projet de budget du BAAC. Votre rapporteur spécial souligne cependant les incertitudes qui pèsent sur cette prévision de reprise du trafic compte tenu de la grande instabilité de la situation politique internationale. De plus, il convient de rappeler que de nombreux éléments peuvent influencer le trafic mondial, comme a pu le montrer l'épidémie de pneumopathie en Asie.

Ainsi, le budget pour 2005 est construit en retenant une hypothèse de croissance du trafic de 4 %.

2. Les objectifs de la DGAC

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

- ne pas faire peser sur les compagnies aériennes une charge excessive ;
- poursuivre les investissements, nécessaires notamment pour assurer la sécurité dans les aéroports et les avions ;
- éviter de tomber dans un endettement budgétaire massif, risque relevé par la Cour des comptes.

De plus, les modifications introduites par le futur changement de statut d'Aéroport de Paris ne seront pas sans incidence sur le budget pour 2005.

Tableau comparatif LFI 2004 – PLFI 2005 du budget annexe de l'aviation civile

(en euros)

| Dépenses | | | | | Recettes | | | | |
|--|----------------------|------------------------|----------------------|--------------|--------------------------|----------------------|------------------------|----------------------|--------------|
| Intitulé | LFI 2004 | Mesures nouvelles 2005 | PLF 2005 | Evolution | Intitulé | LFI 2004 | Mesures nouvelles 2005 | PLF 2005 | Evolution |
| Première section : Exploitation | | | | | | | | | |
| Dépenses d'exploitation | 127.281.269 | 4.329.000 | 131.610.269 | 3,4 % | Redevance de route RSTCA | 932.850.000 | 22.850.000 | 955.700.000 | 2,4 % |
| Impôts et taxes hors pers. | 717.757 | 0 | 717.757 | 0,0 % | Métropole RSTCA OM | 214.900.000 | - 4.860.000 | 210.040.000 | - 2,3 % |
| Frais judiciaires | 3.048.980 | 0 | 3.048.980 | 0,0 % | Taxe aviation civile | 31.200.000 | - 3.500.000 | 27.700.000 | - 11,2 % |
| Charges personnel | 814.914.471 | 38.569.629 | 853.484.100 | 4,7 % | Autres produits | 207.770.570 | 9.054.916 | 216.825.486 | 4,4 % |
| Organismes extérieurs | 215.455.095 | 12.063.905 | 227.519.000 | 5,6 % | Produits financiers | 13.723.251 | 840.249 | 14.563.500 | 6,1 % |
| Subventions diverses | 2.126.249 | 104.000 | 2.230.249 | 4,9 % | Reprises sur provisions | 500.000 | 0 | 500.000 | 0,0 % |
| Charges financières | 23.000.000 | - 3.000.000 | 20.000.000 | - 13,0 % | Subvention | 16.950.000 | 10.610.000 | 27.560.000 | 62,6 % |
| Autres charges de gestion courante | 16.950.000 | - 1.450.000 | 15.500.000 | - 8,6 % | | 0 | 0 | 0 | |
| Charges exceptionnelles | 22.900.000 | - 15.500.000 | 7.400.000 | - 67,7 % | | | | | |
| Dotations aux provisions | 15.500.000 | - 3.600.000 | 11.900.000 | - 23,2 % | | | | | |
| Autofinancement | 176.000.000 | 3.478.631 | 179.478.631 | 2,0 % | | | | | |
| Total exploitation | 1.417.893.821 | 34.995.165 | 1.452.888.986 | 2,5 % | Total recettes | 1.417.893.821 | 34.995.165 | 1.452.888.986 | 2,5 % |
| Deuxième section : Capital | | | | | | | | | |
| Remboursements d'emprunts | 91.000.000 | 9.204.000 | 100.204.000 | 10,1 % | Autofinancement | 176.000.000 | 3.478.631 | 179.478.631 | 2,0 % |
| Investissements | 180.000.000 | 2.967.000 | 182.967.000 | 1,6 % | Autres recettes | 0 | 0 | 0 | |
| | | 0 | | | Emprunt | 95.000.000 | 8.692.369 | 103.692.369 | 9,1 % |
| | | | | | Recettes sur cessions | | 0 | 0 | |
| Total Capital | 271.000.000 | 12.171.000 | 283.171.000 | 4,5 % | Total Recettes | 271.000.000 | 12.171.000 | 283.171.000 | 4,5 % |
| TOTAL BRUT | 1.688.893.821 | 47.166.165 | 1.736.059.986 | 2,8 % | TOTAL BRUT | 1.688.893.821 | 47.166.165 | 1.736.059.986 | 2,8 % |
| A déduire : autofinancement | - 176.000.000 | - 3.478.631 | - 179.478.631 | | | - 176.000.000 | - 3.478.631 | - 179.478.631 | |
| TOTAL NET | 1.512.893.821 | 43.687.534 | 1.556.581.355 | 2,9 % | TOTAL NET | 1.512.893.821 | 43.687.534 | 1.556.581.355 | 2,9 % |

B. LES PRÉVISIONS POUR 2005

1. Les prévisions de recettes

Les prévisions de recettes pour 2005 sont en **progression de 2,5 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2004.

Le produit attendu des redevances de navigation aérienne s'établit à 1.193,944 millions d'euros, en hausse de 1,2 % par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2004 (soit 1.178,95 millions d'euros). On rappellera cependant que les taux définitifs des redevances sont fixés en fonction de l'évolution prévisible des unités de services en 2004 et des estimations qui en découlent pour 2005, dans le cadre d'une consultation avec les compagnies aériennes. Quelques remarques doivent être faite sur l'évolution de ces redevances.

La redevance de route et la redevance pour services terminaux en métropole connaissent des prévisions d'évolution « normales », et cohérentes avec les différentes hypothèses émises dans le cadre de la préparation du budget.

A l'opposé, on observe une forte baisse de la redevance en outre-mer, de - 11,4 %. On rappelle que, dans le cadre de la préparation du budget pour 2004, une hausse de 75 % de cette redevance avait été décidée. Les raisons de cette hausse avaient été explicitées par votre rapporteur spécial en 2004, et sont liées au financement de la politique de continuité territoriale en outre-mer.

La continuité territoriale en outre-mer dans le projet de budget pour 2004

Les éléments suivants sont tirés du rapport spécial pour l'année 2004.

Une nouvelle mission est créée au sein du FIATA, par l'article 53 du projet de loi de finances. Cette mission est issue de l'article 60 de la loi de programme pour l'outre-mer¹, qui a institué une dotation de continuité territoriale en faveur des collectivités d'outre-mer. Dans son rapport² consacré à cette loi, le rapporteur au nom de la commission des finances du Sénat, notre collègue Roland du Luart, notait à propos de cette dotation :

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

¹ Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003.

² Rapport n° 296 (2002-2003).

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

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

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

On peut remarquer que, par construction, le BAAC et le FIATA sont structurellement liés, via la répartition de la taxe de l'aviation civile. Or si les ressources que tire le BAAC de cette taxe sont en baisse non négligeable avec 19 millions d'euros en moins par rapport à 2002, et ce malgré la hausse du taux de la taxe, le budget global augmente de 0,7 %, suite notamment à une hausse modérée de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne, et un doublement de cette redevance pour l'outre-mer (les taux exacts seront déterminés par décret au mois de décembre). En conséquence, une partie au moins de la perte de recette fiscale du budget annexe est compensée par la hausse d'une redevance, au bénéfice d'un compte spécial du Trésor.

Le mécanisme choisi est donc être le suivant :

- la taxe de l'aviation civile augmente de 13,07 % (article 27), permettant des recettes supplémentaires de l'ordre de 33 millions d'euros ;

- la quotité consacrée au FIATA passe de 23,96 % à 36,56 % (article 28).

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

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

Ainsi, on voit que la construction retenue revenait à faire financer en partie par l'outre-mer une dotation au bénéfice de l'outre-mer, ce qui était contestable, et ce même si, contrairement à ce qu'implique sa nature juridique, **la redevance pour service terminaux outre-mer ne couvre en fait qu'une faible fraction des coûts réellement supportés (il y a donc déjà une subvention « implicite » au transport aérien).**

Le gouvernement a donc choisi, en cours d'année 2004, **d'étaler la hausse de cette redevance sur 3 ans, de 25 % chaque année.**

Ainsi, la baisse de 11,2 % s'explique par une « illusion d'optique » : la recette attendue en 2004, et qui sert de base de comparaison, était réalisée en prenant une hypothèse de 75 % de hausse. En réalité, cette hausse n'a été « que » de 25 % en 2004, et elle sera de 25 % en 2005.

Le produit attendu de la taxe de l'aviation civile affectée au BAAC, qui doit couvrir les dépenses non financées par les redevances qui ont pour objet d'assurer la sécurité du transport aérien, s'élève à 216,82 millions d'euros, montant qui correspond à 65,58 % du produit total de cette taxe (le solde étant affecté au budget général avec la fin programmée eu FIATA). Cette estimation tient compte des prévisions de trafic et la hausse de la quotité du BAAC proposés dans le projet de loi de finances pour 2005 à l'article 40.

L'autofinancement, qui doit couvrir à la fois les remboursements d'emprunts et la totalité des investissements du secteur « régalien » du BAAC, ainsi qu'une partie de ceux du secteur « redevances », s'établit à 179,4 millions d'euros, soit une hausse de 2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004. Le montant de l'emprunt est quant à lui en forte diminution, à hauteur de 95 millions d'euros (- 24,7 %). Le niveau d'emprunt est pour sa part pratiquement stable en 2005, les remboursements s'élevant à 100,2 millions d'euros et l'emprunt autorisé à 103,7 millions d'euros.

Comme pour les exercices 2003 et 2004, aucune subvention du budget général au profit du budget annexe de l'aviation civile n'est inscrite au projet de loi de finances pour 2005. De ce fait, l'ensemble du secteur régalien est désormais financé par la seule taxe de l'aviation civile et le financement du budget annexe est assuré intégralement par les usagers du transport aérien (compagnies aériennes et passagers).

2. Les prévisions de dépenses

Les prévisions de dépense du BAAC pour l'exercice 2005 augmentent de 2,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004, à 1.736,06 millions d'euros, soit 1.452,88 millions d'euros pour la section d'exploitation (+ 2,5 %) et 283,17 millions d'euros pour la section en capital (+ 4,5 %).

a) Les moyens des services

Après deux années de stabilité, les moyens des services ont été réévalués en 2005 de 3,3 %, à 137,6 millions d'euros.

Cette revalorisation est due principalement à la réorganisation de la DGAC et à la réintégration, en prévision du changement de statut de l'établissement, de la direction des opérations aériennes d'ADP.

Les contributions au bénéfice des « Organismes extérieurs » augmentent de 5,6 %. Cette hausse résulte principalement de la participation de la France à Eurocontrol, des coûts des services rendus par Aéroport de Paris, et Météo France, et de la prise en compte de nouvelles dispositions contractuelles liant la DGAC aux autorités suisses en application du projet de protocole triennal 2005-2007 actuellement en cours de négociation. En outre,

1,4 million d'euro de mesures nouvelles est consacrée au groupement pour la sécurité de l'aviation civile (GSAC).

L'ensemble de ces besoins nouveaux (23,2 millions d'euros) est couvert par une mesure nouvelle limitée de 12 millions d'euros, en raison d'un bon niveau de report de crédits fin 2004 estimé à 11,2 millions d'euros.

b) Le budget d'équipement

Pour 2005, le montant des crédits d'investissement demandés sur le BAAC s'établit à 273 millions d'euros en autorisations de programme, soit une progression de 24,1 % par rapport à 2004, et à 183 millions d'euros en crédits de paiement, soit un montant en hausse de 1,6 %.

La forte hausse des autorisations de programme s'explique trouve son origine dans la prise en charge directe des investissements de l'activité « navigation aérienne » d'ADP (30 millions d'euros) figurant jusqu'alors sous forme d'amortissement dans la convention DGAC-ADP imputée sur le chapitre de fonctionnement « Organismes extérieurs », et également dans le lancement de la deuxième tranche du projet EFDP (European Flight Data Processing) de la direction de la navigation aérienne pour 45 millions d'euros, nouveau système de traitement des plans de vol réalisé en commun avec le service de la navigation aérienne italienne.

Le taux de croissance modéré des crédits de paiement s'explique par la volonté de décroissance des crédits sans emploi en fin de gestion, ce qui est louable.

Ces crédits sont destinés aux services et aux opérations présentées ci-dessous :

(1) Direction générale

Les crédits (16 millions d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement) sont destinés notamment à financer les équipements en informatique et en communications, ainsi que les équipements sociaux et médicaux.

(2) Navigation aérienne

Suivant l'évolution du trafic aérien, les investissements de la navigation aérienne ont subi une forte croissance de 1990 à 2000, puis à partir de 2000, des réductions sensibles des autorisations de programme dans les projets de loi de finances (186 millions d'euros en 2000, 175 millions d'euros en 2001, 155 millions d'euros en 2002 et 165 millions d'euros en 2003), qui ont pu être compensées grâce aux reliquats antérieurs, aujourd'hui totalement résorbés.

A noter que l'augmentation sensible du budget prévu pour 2005 est liée d'une part, à la décision de réintégrer l'activité « navigation aérienne » d'Aéroports de Paris au sein des services de la navigation aérienne, dans le cadre de la réorganisation de la DGAC et, d'autre part, au lancement de la deuxième phase du projet EFDP (European Flight Data Processing), nouveau système de traitement des plans de vol, mené en coopération avec d'autres pays européens, l'Italie notamment.

Affectation des autorisations de programme

(en millions d'euros)

| | 2003 (fin d'exercice) | 2004 Programme au 1/7/04 | 2005 Programme prévisionnel |
|---|--|---|--|
| Equipements en Route et grandes approches | 46,91 | 50,60 | 47,00 |
| Equipements Aéroports (Métropole) | 10,83 | 8,30 | 12,00 |
| Equipements Aéroports (Outre-Mer) | 5,23 | 4,24 | 6,00 |
| Opérations Génie Civil | 41,69 | 32,73 | 22,00 |
| Investissements NA/ADP (Génie civil inclus) | - | - | 25,00 |
| Informatique | 78,81 | 67,28 | 108 (dont 45 EFDP) |
| Etudes et recherche | 10,34 (non compris 2,69 de crédits Europe) | 9,58 (non compris 1,17 de crédits Europe) | 10,00 |
| Total | 193,83 | 173,09 | 230,00 |

Source : DGAC

(3) Contrôle technique

Le projet de loi de finances pour 2005 est marqué par une croissance du niveau d'investissement du Contrôle technique. Le programme technique proposé s'établit à 3 millions d'euros en autorisations de programme et 2 millions d'euros en crédits de paiement. Il doit permettre l'ouverture d'opérations nouvelles telles que notamment le développement du système de gestion des nouvelles redevances, la refonte du système de gestion des brevets et licences, la prise en compte des marchés de travaux au centre des examens aéronautiques d'Orly ainsi que le financement des études de sécurisation des données médicales et l'élaboration du dossier des spécifications.

(4) Formation aéronautique

Les dotations de crédits d'investissement proposées pour la Formation aéronautique sont stables à hauteur de 3,5 millions d'euros en autorisations de programme. Les crédits de paiement, limités à 4,7 millions d'euros sont en diminution par rapport au projet de loi de finances pour 2004. Le budget 2005 ne prévoit pas l'achat de nouveaux avions, mais la réalisation d'investissements réglementaires ou de sécurité sur la flotte actuelle. Les autres postes d'investissement correspondent à des marchés de travaux de rénovation et de restructuration des centres de formation.

(5) Bases aériennes

Dans le domaine des bases aériennes, le niveau des dotations en investissement est en nette régression en autorisations de programme, à hauteur de 20,5 millions d'euros (- 17,3 %) et en crédits de paiement, soit 13 millions d'euros (- 29,7 %). Pour 2005, l'enveloppe allouée prévoit la poursuite du programme de travaux de remise aux normes sur les aérodromes d'outre-mer à Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon et Cayenne-Rochambeau. Elle permet également le financement d'études de développement des infrastructures aéroportuaires, d'acquisitions foncières et de travaux d'entretien des bâtiments ainsi que la poursuite des opérations de remboursement d'avances dans le cadre du renouvellement des concessions aéroportuaires.

c) Les dépenses de personnel

Au budget 2005, le flux net des emplois du budget annexe de l'aviation civile présente un **solde positif de 215 emplois**. Cette évolution prend en compte notamment **les prévisions de recrutement, les futurs départs à la retraite et les délais de formation des personnels techniques sur un horizon pluriannuel**.

Les dépenses de personnel (853,5 millions d'euros) évoluent globalement de + 4,73 %. Cette augmentation résulte principalement :

- pour 1,24 % de l'application des mesures interministérielles applicables à l'ensemble des agents de l'Etat : participation aux charges de pension, extension en année pleine des mesures de revalorisation de la fonction publique ;

- pour 0,18 % des mesures d'ajustement spécifiques à la DGAC prenant en compte l'évolution des qualifications et les effets « GVT » ;

- pour 3,06 % des mesures nouvelles liées à la mise en œuvre du protocole (y compris la prise en compte budgétaire des mesures applicables à compter de 2004) ;

- pour 0,25 % des mesures liées au transfert d'ADP.

Répartition des effectifs du BAAC entre 2004 et 2005

| | PLF 2004 | Mesures 2005 | PLF 2005 | Evolution |
|-------------------------|-----------------|---------------------|-----------------|------------------|
| Personnel administratif | 1.916 | + 25 | 1 941 | 1,3 % |
| Personnel technique | 8.967 | + 181 | 9 148 | 2 % |
| Personnel navigant | 211 | + 0 | 211 | 0,0 % |
| Personnel ouvrier | 965 | + 9 | 974 | 0,9 % |
| Total | 12.059 | 215 | 12.274 | 1,8 % |

TROISIÈME PARTIE :

LE BUDGET DE LA CONSTRUCTION AÉRONAUTIQUE

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

A. LES RÉPERCUSSIONS DE LA CRISE DU TRANSPORT AÉRIEN

Le trafic aérien a été perturbé en 2003 par deux événements majeurs : la guerre en Irak et l'épidémie du virus SRAS (syndrome respiratoire aigu sévère). Ainsi, le trafic passagers a de nouveau reculé en 2003 (- 2,4 %), plus particulièrement en Asie (- 9,4 %), principale zone affectée par le virus SRAS. L'activité fret a enregistré un taux de croissance de 4,9 %, après une croissance de 6 % en 2002. Le résultat financier global des compagnies adhérentes de l'IATA (International Air Transport Association) est de nouveau négatif en 2003 (- 6,6 milliards de dollars).

Les conséquences commerciales et financières de cette période incertaine pour la construction aéronautique sont très importantes.

Les commandes d'avions de plus de 100 places, après avoir reculé de 38 % en 2001, 22 % en 2002, ont de nouveau reculé de 5 % en 2003 avec un total de 524 unités (240 Boeing et 284 Airbus). Airbus a enregistré une part de marché de 54 %. En déduisant les annulations, cette part, avec 254 appareils contre 239 pour Boeing, a atteint 51,5 %. Les prises de commandes civiles de l'avionneur européen ont représenté une valeur de 32,8 milliards d'euros.

Les livraisons ont en effet baissé de 14 % pour les avions de plus de 100 places en 2003 (après une baisse de 20 % en 2002), s'établissant à 584 unités (281 Boeing et 303 Airbus) contre 684 unités en 2002 (381 Boeing et 303 Airbus). Pour la première fois de son histoire, Airbus a livré plus d'appareils que son concurrent américain. Concernant les avions régionaux à réaction, les livraisons ont reculé de 3,5 % pour s'établir à 311 unités (214 Bombardier et 97 Embraer) contre 312 unités en 2002.

Le volume d'activité des deux côtés de l'Atlantique a évolué de la manière suivante en 2003.

Chiffre d'affaire de l'industrie aérospatiale

(en milliards d'euros)

| | CA 2003 | 2003/02 (%) | Effectifs directs (en milliers) |
|--------------------------------------|---------|-------------|------------------------------------|
| Industrie aérospatiale américaine | 147,1 | - 4,1 % | 575,4 (- 6,7 %) |
| dont aéronautique civile | 33,7 | - 20,3 % | Nd |
| Industrie aérospatiale européenne | 74,0 | - 0,8 % | 414,8 (1,7 %) |
| dont aéronautique civile* | 47,6 | - 7 % | Nd |
| Industrie aérospatiale française | 25,1 | 2 % | 101,5 (0 %) |
| dont aéronautique civile | 16,7 | - 7 % | nd |

Sources : AIA, AECMA, GIFAS

B. LES RÉSULTATS DE L'INDUSTRIE AÉRONAUTIQUE FRANÇAISE EN 2003

Au regard de ces chiffres, on constate pour l'industrie aéronautique française une stabilisation de son activité en 2003 grâce à la bonne tenue de secteur militaire. L'activité civile recule de 7 % à 16,7 milliards d'euros. Cependant, les commandes enregistrées (40,1 milliards d'euros, en hausse de 57 % par rapport en 2002) ont une nouvelle fois été supérieures au chiffre d'affaires, ce qui a constitué un signal positif pour l'avenir.

Les résultats des principaux groupes industriels français sont décrits ci-dessous.

EADS a réalisé en 2003 un chiffre d'affaires consolidé de 30,1 milliards d'euros, en hausse de 1 % (dont 19 milliards d'euros de chiffre d'affaires pour Airbus). Pour le groupe Snecma (moteurs et équipements aéronautiques), le chiffre d'affaires consolidé a atteint 6,4 milliards d'euros en 2003, en recul de 1 % par rapport à l'année précédente (6,5 milliards d'euros). Enfin, Dassault Aviation a enregistré en 2003 une diminution de son chiffre d'affaires (- 3 % par rapport à 2002) qui s'établit à 3,3 milliards d'euros, le recul de son activité civile étant compensé par le développement de son activité militaire.

Au 1^{er} semestre 2004, les commandes des constructeurs ont reculé par rapport à la même période de 2003 (période déjà en retrait par rapport à 2002) : - 32 % pour **Boeing** (75 unités), - 48 % pour **Airbus** (104 unités). Cependant, les commandes de **Dassault Aviation** ont augmenté de 67 % (30 unités), confirmant une reprise de l'activité dans l'aviation d'affaires, celles d'ATR sont passées de 2 unités en 2003 à 11 en 2004.

Lors du 1er semestre 2004, le rythme de livraisons des constructeurs est reparti à la hausse après avoir atteint un niveau plancher en 2002 : + 4 % pour Boeing (151 unités), + 8 % pour Airbus (161 unités), + 25 % pour ATR (5 unités) et + 53 % pour Dassault Aviation (23 unités). En conséquence, le niveau d'activité de nombreux équipementiers ou sous-traitants, et notamment français, devrait être positif en ce début d'année 2004.

C. LES PERSPECTIVES POUR 2004 ET LES ANNÉES À VENIR

D'après les estimations de l'IATA (International Air Transport Association), la croissance du trafic passagers à moyen terme, serait d'environ 5 % annuellement, aussi bien pour le fret que pour les passagers.

Lors de ce premier semestre 2004, les industriels se sont montrés, selon la DGAC, résolument optimistes, pour la première fois depuis 2001, quant aux perspectives de croissance du marché à partir de 2005. EADS estime que « *la reprise du marché de l'aviation commerciale est déjà visible (...) en 2004* ». Le groupe prévoit donc de livrer 305 appareils en 2004 et a décidé d'augmenter progressivement sa capacité de production en 2005 (famille A330/A340) et 2006 (famille A320) afin de répondre à la reprise attendue du marché. On peut rappeler, à propos de EADS, que **M. Philippe Camus, président exécutif de EADS**, auditionné le 1^{er} octobre 2003 par votre commission des finances, avait rappelé que **les perspectives de long terme étaient primordiales dans son secteur**, et que la politique financière prudente du groupe lui permettait de traverser la crise actuelle sans relâcher ses efforts d'investissement, notamment dans les grands programmes engagés par la société comme l'A380 ou l'A400M.

Boeing prévoit une amélioration de la conjoncture similaire. Ses livraisons devraient s'établir entre 315 et 320 unités en 2005 au lieu de 305 initialement prévues, soit une augmentation de la production comprise entre 3 et 5 %. Le constructeur américain avait été plus durement touché par la crise du secteur aéronautique suite aux événements du 11 septembre 2001 et c'est la première fois, depuis cette date, qu'il annonce des prévisions d'activité revues à la hausse.

Les prévisions des constructeurs devraient bénéficier à l'ensemble des sous-traitants et équipementiers du secteur.

II. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX PROGRAMMES AÉRONAUTIQUES CIVILS

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

A. LA RECHERCHE AÉRONAUTIQUE FRANÇAISE

Les dernières données communiquées à votre rapporteur spécial indiquent que l'ensemble des entreprises françaises du secteur aérospatial ont consacré 4,1 milliards d'euros à la R&D en 2002 (+ 2,6 % par rapport à 2001), soit 16,6 % du chiffre d'affaires réalisé par la profession (15,9 % en 2001). Cet effort est financé à hauteur de 43 % sur leurs ressources propres. Le secteur aéronautique occupe ainsi une place importante dans la R&D en France.

En 2002, celui-ci concentrait 10,7 % de la dépense intérieure totale de R&D effectuée au sein des entreprises, soit le 4^{ème} montant le plus important après ceux de l'industrie automobile (14,6 %), de la téléphonie (13,1 %) et de l'industrie pharmaceutique (12,8 %). Le volume des investissements de R&D dans le domaine aéronautique a progressé de 17 % entre 1997 et 2002.

Concernant les brevets, les dernières statistiques de l'Institut National de la Propriété Industrielle (INPI) montrent que les demandes déposées par les entreprises aérospatiales françaises se maintiennent à bon niveau et marquent une progression en 2002. Thales occupe le 10^{ème} rang national des entreprises ayant déposé le plus de brevets (164 dépôts), Snecma Moteurs le 26^{ème} rang (53 dépôts) et Airbus France le 30^{ème} rang (49 dépôts).

Les entreprises françaises du secteur ont continué à consacrer des sommes importantes à la recherche et au développement au cours de ces dernières années, à l'image du groupe Snecma : 1.112 millions d'euros en 2003 (contre 1.125 millions d'euros en 2002, soit une légère diminution de 1,2 %) dont 56 % autofinancés (soit 624 millions d'euros, + 0,3 %). Le groupe européen EADS, actionnaire à hauteur de 80 % de la société Airbus, a consacré 2.189 millions d'euros à la R&D en 2003 (part autofinancée), budget en hausse de 4,4 % par rapport à l'année précédente. La part autofinancée de la R&D de Snecma et EADS représente respectivement 9,7 % et 7,3 % de leur chiffre d'affaires.

L'augmentation de l'effort s'explique en grande partie par l'implication importante de ces deux groupes dans le programme A380, dont le développement se poursuit en vue de son entrée en service en mars 2006.

Les efforts des entreprises françaises du secteur aérospatial dans le domaine de la R&D devraient rester soutenus en 2004 du fait notamment de la poursuite de grands programmes de développement comme l'Airbus A380 ou l'avion d'affaires F7X de Dassault Aviation, auxquels elles sont largement associées.

A titre de comparaison, Boeing a consacré 1.651 millions de dollars à la R&D en 2003 (+ 0,7 %), dont près de 676 millions de dollars pour la seule division " aviation commerciale " (- 12 %). Cependant, il convient d'observer que ces dépenses devraient fortement augmenter à compter de l'exercice 2004, Boeing ayant décidé de produire un nouvel appareil à l'horizon 2008, le B7E7.

En Europe, les dépenses de R&D pour le secteur aérospatial se sont élevées en 2003 à 10,8 milliards d'euros, conduisant à un ratio dépenses de R & D / chiffre d'affaires de 14,5 % (3,9 % en 2002). Aux Etats-Unis, les dernières statistiques disponibles datent de 2001 et font état d'un ratio de 5,7 % (7,2 % en 2000) soit 8,7 milliards de dollars.

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

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

Le régime d'aide français à la construction aéronautique a été notifié à la Commission européenne en janvier 1996, pour une période de cinq ans. Conformément aux dispositions de l'encadrement communautaire des aides à la recherche-développement, le gouvernement français a informé la Commission européenne de la prolongation de ce régime le 9 novembre 2000. Dans un courrier adressé au ministre des affaires étrangères le 8 août 1996, la Commission européenne précisait les conditions de ce régime d'aide à la construction aéronautique : « *les autorités françaises se sont engagées à ce que l'aide bénéficie aux entreprises s'engageant dans des « activités de développement préconcurrentielles » allant au-delà des activités normales de développement de produits conformément à ce qui est défini dans l'annexe I de l'encadrement communautaire des aides à la R&D [recherche et développement] (Journal officiel n° C 45 du 17.02.1996). Les activités de développement préconcurrentielles ne peuvent inclure des projets qui pourraient être utilisées à des fins commerciales ou à des applications industrielles.*

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

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

Le régime de soutien aux entreprises françaises respecte donc les règles de la concurrence européenne.

C. VERS UN REGLEMENT JURIDICTIONNEL DU CONFLIT ENTRE AIRBUS ET BOEING ?

Il conviendra cependant de suivre avec attention les suites données aux récentes déclarations des autorités américaines concernant les aides accordées à Airbus. Alors qu'un accord avait été conclu, il semble que les Etats-Unis soient désireux de fixer de nouvelles règles. Les autorités communautaires ont fait savoir que cela ne posait pas de problème particulier, **à la condition expresse que toutes les aides, directes ou indirectes, dont bénéficie Boeing, soient examinées.**

Le mercredi 6 octobre 2004, les Etats-Unis ont cependant annoncé le dépôt d'une plainte auprès de l'organisation mondiale du commerce (OMC). Cette plainte vise ce qu'ils considèrent comme des subventions « indues » de l'Union européenne au constructeur aéronautique Airbus. Le représentant spécial de Washington pour les questions commerciales, M. Robert Zoellick, a ainsi déclaré *« Depuis sa création il y a 35 ans, les européens ont justifié le versement de subventions à Airbus par la nécessité de soutenir une industrie « naissante ». si tant est que ce raisonnement ait jamais pu se justifier, il est maintenant largement dépassé. Airbus vend actuellement plus de gros avions civils que Boeing ».*

L'Union européenne, le même jour, a décidé de porter plainte à son tour contre Boeing, accusé de bénéficier de « subventions d'Etat anormales ». L'avionneur américain bénéficie en effet lui-même de subventions, de contrats de recherche avec le gouvernement, et de diverses aides fiscales.

Un accord n'est cependant pas exclu entre les parties, avant que l'affaire ne soit jugée par l'OMC.

En tout état de cause, votre rapporteur spécial suivra avec attention les suites données à ces plaintes.

D. LES CRÉDITS ACCORDÉS EN 2003, 2004 ET 2005

1. Les crédits consacrés à l'aide à la construction aéronautique en 2003 et 2004.

En 2003, les dotations votées se sont élevées à 263,69 millions d'euros en autorisations de programmes et 300,68 millions d'euros en crédits de paiements.

La loi de finances rectificative du 31 décembre 2003 a annulé 20,2 millions d'euros d'autorisations de programmes ainsi que 0,153 million d'euros de crédits de paiements. Le décret du 14 mars 2003 a annulé 9,91 millions d'euros d'autorisations de programmes et 16,040 millions d'euros de crédits de paiements.

Par ailleurs, les gels de crédits de 23,11 millions d'euros en autorisations de programmes et 61,537 millions d'euros en crédits de paiements ont limité la capacité d'utilisation des dotations votées.

Un transfert de 0,936 million d'euros en autorisations de programmes et en crédits de paiements est venu abonder les dotations ; il s'agit de la perception par le ministère de la défense de redevances d'études concernant le Concorde.

La situation de déficit des crédits de paiements connue depuis 2001 a abouti en 2003 à la négociation d'un plan de sortie de crise entre la direction des programmes aéronautiques civils et la direction du budget, ce plan, signé le 23 septembre 2003, comporte en première mesure l'abandon de la TVA sur les soutiens à la recherche dès 2003 et également pour les conventions en cours d'exécution, mais aussi un certain nombre de mesures concernant les gestions 2003 et 2004 avec un objectif de compenser le déficit de crédits de paiements sur ces deux exercices et de revenir à l'équilibre au plus tard dans le cadre de la loi de finances pour 2005.

Dans ce cadre, un virement de 19 millions d'euros de crédits de paiement du budget de la direction des routes a été affecté sur la ligne consacrée aux soutiens à la recherche puis gelé afin d'être reporté sur la gestion 2004.

Les reports de 2002 sur 2003 se sont élevés à 43,51 millions d'euros d'autorisations de programmes et à 29,42 millions d'euros de crédits de paiement. En AP, ils résultent essentiellement du gel opéré en 2002 sur les soutiens à la recherche et du retard du lancement du soutien à la société Latécoère pour le développement de la section centrale de fuselage du Falcon F7X de Dassault, du fait de la durée de la procédure de notification préalable du soutien à la Commission européenne. En crédits de paiement, ils sont liés à des retards ponctuels d'exécution de certaines avances remboursables.

A noter enfin que 3,03 millions d'euros d'autorisations de programmes devenues excédentaires pour l'exécution des opérations déléguées aux ordonnateurs secondaires ont été reprises en administration centrale.

Compte tenu de ces événements de gestion, les dotations utilisables en 2003 ont été de 257,95 millions d'euros en autorisations de programmes et de 272,30 millions d'euros en crédits de paiements.

Il faut retenir de l'exécution du budget de l'année 2003 la mise en place d'un plan d'apurement de la crise des paiements qui a notamment comporté l'abandon de la TVA sur les soutiens à la recherche et des mesures d'assouplissement de la gestion des différents articles afin d'optimiser la ressource en crédits de paiements et de traiter le plus efficacement possible les échéances à payer.

2. Les dotations budgétaires pour 2005

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

- Recherche amont et aéronautique civile (article 13)

Ces crédits sont destinés au soutien des programmes d'études et de recherche réalisés par les industriels dans le domaine de l'aéronautique civile. La dotation demandée pour l'année 2005 s'élève à 59 millions d'euros en autorisations de programme et 51 millions d'euros en crédits de paiement.

- Moteurs (article 36)

La dotation demandée pour l'année 2005 s'élève à 10 millions d'euros en crédits de paiement. Elle va permettre de terminer le versement à la société SNECMA d'une avance remboursable pour le développement des moteurs GE 90-115, nouvelle version du GE 90 à poussée augmentée destinée au Boeing 777 à long rayon d'action, et GP7200, qui doit équiper l'A380 (projet Alliance en coopération avec General Electric et Pratt & Whitney).

- Equipements de bord (article 60)

Les crédits inscrits à cet article sont destinés à soutenir, par le versement d'avances remboursables, le développement des équipements électroniques ou électriques et des équipements structuraux des futurs Airbus A380 et Dassault F7X ainsi que ceux destinés au futur Boeing 7E7. La dotation prévue pour 2005 s'élève à 32 millions d'euros en autorisations de programme et 34,5 millions d'euros en crédits de paiement.

- Avions de transport (article 81)

La dotation demandée pour 2004 s'élève à 163,6 millions d'euros en autorisations de programme et 166,2 millions d'euros en crédits de paiement. La dotation demandée est destinée à couvrir l'annuité 2005 de l'avance remboursable concernant le développement de l'aérostructure du futur avion de très grande capacité A380, concurrent du Boeing B747. Airbus France et ses partenaires Latécoère, Socata et Aircelle en seront les bénéficiaires.

- Autres aéronefs (article 84)

La dotation proposée pour 2005 s'élève à 5,41 millions d'euros en crédits de paiement. Elle a pour objet le lancement d'une avance remboursable nouvelle pour le développement d'un avion d'affaires de type Falcon F7X et l'aide au développement d'avions légers, de moteurs associés et de planeurs.

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

La dotation proposée pour 2005 s'élève à 1,2 million d'euros en autorisations de programme et 1 million d'euros en crédits de paiement. Les crédits correspondants sont destinés à financer diverses études sur la sécurité ou les questions d'environnement, en particulier pour les besoins de la réglementation.

Les crédits demandés au titre du chapitre 63-20 article 22 sont destinés au paiement de la subvention au Bureau de normalisation de l'aéronautique (BNA), à la soufflerie transsonique européenne ETW et aux investissements engagés cette année par l'ONERA.

3. L'évolution du montant des avances remboursables

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

Variations dans le montant des avances remboursables

(en millions d'euros)

| Année | 2003 | | 2004 | | Variation 2003/2004 | | PLF 2005 | | Variation 2004/2005 | |
|-----------------------|------|-----|------|-----|---------------------|--------|----------|-----|---------------------|---------|
| | AP | CP | AP | CP | AP | CP | AP | CP | AP | CP |
| Avances remboursables | 199 | 235 | | 228 | 3,5 % | -3 % | 196 | 216 | -4,3 % | -5,3 % |
| dont : | | | 205 | | | | | | | |
| A380 | 114 | 152 | 157 | 160 | 37% | 4,6 % | 164 | 166 | 4,4% | 4,6 % |
| A340-500 et 600 | 0 | 6 | 0 | 0 | - | -100% | 0 | 0 | - | - |
| Falcon F7X | 12 | 14 | 11 | 12 | - 8,3 % | -14 % | 0 | 5 | -100 % | -58,3 % |
| Moteurs | 25 | 21 | 5 | 13 | - 80 % | - 38 % | 0 | 10 | -100 % | -23 % |
| Équipements | 48 | 42 | 32 | 43 | - 33 % | 2,4 % | 32 | 35 | 0 % | -18,6 % |

Source : direction des programmes aéronautiques civils

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

4. Le remboursement des sommes avancées par l'Etat

Les avances accordées par l'Etat aux industriels doivent lui être remboursées ultérieurement. Le tableau suivant indique le montant des remboursements exigibles pour les années 2000 à 2005 et les compare avec le montant des avances nouvelles accordées au cours des mêmes années.

Comparaison des montants avancés et des montants remboursés par l'Etat entre 2000 et 2005

(en millions d'euros)

| Année | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | PLF 2004 | PLF 2005 |
|---------------------------------|-------------|--------------|--------------|------------|------------|------------|
| Avances remboursables accordées | 143 | 72 | 357 | 235 | 228 | 216 |
| Avances exigibles | 229 | 239 | 181 | 186 | 187 | 205 |
| Solde pour l'Etat | + 86 | + 167 | - 176 | -49 | -41 | -11 |

QUATRIÈME PARTIE :

LA BUDGETISATION DU FONDS D'INTERVENTION POUR LES AÉROPORTS ET LE TRANSPORT AÉRIEN (FIATA)

I. LE FONCTIONNEMENT DU FIATA JUSQU'EN 2004

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

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

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

B. LES MISSIONS DU FIATA

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

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

Les missions du FIATA sont en fait divisées en deux politiques distinctes :

- **les subventions aux lignes d'aménagement** (28 millions d'euros en 2004) ;

- **les dépenses liées à la sécurité et à la sûreté des aéroports** (54 millions d'euros en 2004).

A ces deux politiques « traditionnelles » s'est ajouté en 2004 une mesure spécifique concernant **la continuité territoriale en outre-mer**, en application de l'article 60 de la loi de programme pour l'outre-mer précitée, pour un montant de 30 millions d'euros.

La politique de subvention des lignes d'aménagement revêt une importance toute particulière pour les élus des territoires concernés, qui y sont, à juste titre, extrêmement attachés.

Lignes subventionnées par le FIATA depuis 2000

(en millions d'euros)

| Exploitant | Liaisons | Période d'exploitation | Intervention du fonds depuis 2000 |
|---|---|--|-----------------------------------|
| Flandre Air à/c du 01/04/01 : Régional CAE | Aurillac - Paris (Orly) Epinal - Paris (Orly) Bergerac - Paris (Orly) Agen - Paris (Orly) Roanne - Paris (Orly) Périgueux - Paris (Orly) | du 07.04.1996 au 06.04.2002 du 01.09.1996 au 06.05.2002 du 02.12.1996 au 12.05.2002 du 03.02.1997 au 05.05.2002 du 01.10.1997 au 30.04.2002 du 11.02.1999 au 10.02.2002 | 8,88 |
| Proteus Airlines à/c du 01/04/01 : Régional CAE | Pau - Nantes Lorient - Lyon Castres - Paris (Orly) | du 01.10.1996 au 12.04.2002 depuis le 12.11.1996 du 06.05.1999 au 10.05.2002 | 3,20 |
| Air Littoral | Agen - Paris (Orly) Béziers - Paris (Orly) | du 06.05.2002 au 17.02.2004 du le 01.10.2002 au 17.02.2004 | 5,40 |
| Régional CAE | Rennes - Mulhouse | depuis le 26.08.2002 | 1,5 |
| Air Normandie | Cherbourg - Paris (Orly) | Jusqu'au 06.06.2001 | 0,24 |
| Air Bretagne | Montluçon - Paris (Orly) Saint-Brieuc - Paris (Orly) | non exploitée depuis 31.12.00 non exploitée depuis 10.08.01 | 1,06 |
| Hex'Air | Le Puy - Paris (Orly) Castres - Rodez - Lyon | depuis le 02.09.1996 depuis le 01.06.1999 | 4,42 |
| Finist'Air | Brest - Ouessant | depuis le 02.10.1996 | 0,61 |
| Twin Jet | Cherbourg - Paris (Orly) Angoulême - Lyon | depuis le 15.03.2002 depuis le 01.06.2004 | 1,10 |
| Air France | Tarbes - Paris (Orly) | depuis le 01.06.2004 | 0 |
| Air Jet/Air Atlantique | La Rochelle - Paris (Orly) | du 15.07.2002 au 29.12.2003 | 0,92 |
| Airlinair | Brive - Paris (Orly) Epinal - Paris (Orly) Périgueux - Paris (Orly) Aurillac - Paris (Orly) Bergerac - Paris (Orly) Castres - Paris (Orly) Tours - Lyon Béziers - Paris (Orly) | depuis le 31.03.2002 du 29.03.2002 au 23.05.03 depuis le 11.02.2002 depuis le 07.04.2002 depuis le 25.04.2002 depuis le 13.05.2002 du 16.09.2002 au 23.07.2004 depuis le 29.04.2004 | 12,40 |
| Air Guyane | Cayenne - Maripasoula / Saül/ St-Georges | jusqu'au 06.05.2002 | 2,06 |
| Air Guyane SP | Cayenne - Maripasoula / Saül/ St-Georges | depuis le 01.06.2002 | 3,18 |
| Air Saint-Pierre | St-Pierre-et-Miquelon - Canada | depuis le 01.01.1998 | 6,80 |
| TOTAL au 20 août 2004 (depuis 2000) | | | 51,7 |

Source : DGAC

Au 20 août 2004, le montant total des compensations financières versées par le Fonds depuis son instauration pour l'aide aux dessertes aériennes, **incluant la période transitoire de 1995 et 1996**, s'élève à 92 millions d'euros.

II. LA BUDGETISATION DU FIATA EN 2005

A. LA SUPPRESSION DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE EN 2005

Les articles 38 et 39 du projet de loi de finances pour 2005 organisent **la clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-25, c'est-à-dire le FIATA.**

Il s'agit d'une **préfiguration de la mise en place de la LOLF.** La nouvelle architecture de l'Etat, présentée en janvier 2004, et confirmée par le Conseil des ministres du 16 juin 2004, prévoit la suppression du fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien. Dans le cadre de l'introduction progressive des règles et principes issus de la LOLF, le premier ministre a décidé d'anticiper la suppression, à compter du 1er janvier 2005, de ce compte d'affectation spéciale géré par la direction générale de l'aviation civile.

De plus, **la politique de continuité territoriale en outre-mer, dont l'attribution au FIATA avait fait débat lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2004, n'apparaît plus dans les comptes de l'ancien FIATA, mais relève désormais du budget de l'outre-mer.**

Votre rapporteur spécial, qui s'était étonné l'année dernière dans son rapport consacré aux crédits de l'aviation civile, de la **construction budgétaire particulièrement complexe et pour le moins contestable** résultant de la création d'un nouveau chapitre au sein du FIATA consacré à la politique de continuité territoriale en outre-mer, **ne peut que se féliciter de voir cette mesure dorénavant gérée par le ministère en charge de l'outre-mer, qui a précisément vocation à mener ce type d'action spécifique.**

B. LA BUDGETISATION DES MOYENS DU FIATA A PARTIR DE 2005

Si le Parlement choisit d'adopter les articles 38 et 39 du projet de loi de finances pour 2005, le compte d'affectation spéciale « FIATA » devrait disparaître. Pour autant, les missions qu'il mène avec efficacité ne deviennent pas caduques. Ainsi, l'année 2005 est une année de transition, puisque les crédits du FIATA font désormais l'objet du chapitre 59-04 du ministère des transports, qui reprend sans modifications les principes énoncés plus haut.

Eléments de concordances entre la LFI 2004 et le PLF 2005

(Autorisations d'engagement et crédits de paiement en millions d'euros)*

| Nomenclature | | | | | | AE 2005 | CP 2005 |
|---------------------------|------|--|--|---|--------|------------|------------|
| Nouvelle (budget général) | | | Ancienne (compte d'affectation 902-25) | | | | |
| Chap. | art. | intitulé | chap. | intitulé | | | |
| 59-04 | 10 | sécurité et sûreté aéroportuaires | 6 | subv.aux gestionnaires d'aéroports | 47,00 | 47,00 | |
| | 20 | développement, coordination et réglementation | 5 | dép.directes de l'Etat SSLIA, péril aviaire et sûreté | 8,78 | 8,78 | |
| | | | 7 | dépenses directes en investissement | 9,80 | 6,50 | |
| | 30 | régulation économique | 1 | subv.aux entreprises de transport aérien | 73,87 | 21,50 | |
| | | | | | 139,45 | 83,78 | |

Source : DGAC

* : la notion d'autorisations d'engagement constitue une anticipation de la terminologie de la LOLF

C. LE FIATA EN 2005

A partir de 2006, date d'entrée en vigueur des dispositions de la LOLF, les moyens budgétaires de ces politiques seront imputés sur le programme « Transport aérien » du budget général, répartis en trois actions :

- sécurité et sûreté aéroportuaires ;
- développement, coordination et réglementation ;
- régulation économique.

La DGAC indique à ce propos qu'un « *protocole de préfiguration du programme « transports aériens » entre le directeur de programme (le directeur général de l'aviation civile) et les responsables des budgets opérationnels de programme (BOP) est en cours d'élaboration.*

« *Cet exercice a pour finalité de tester les principes de présentation et de gestion issus de la LOLF :*

« - *déclinaison d'une partie de programme avec la mesure de la performance (objectifs et indicateurs) ;*

« - *expérimentation des nouvelles modalités de dialogue de gestion entre le responsable de programme et les responsables de BOP d'une part et entre ces derniers et les responsables d'unités opérationnelles d'autre part ;*

« - *tester les modalités de budgétisation et de gestion en AE/CP.*

« *Cette expérimentation doit permettre aux services concernés de s'approprier les nouveaux concepts budgétaires et d'anticiper ainsi les difficultés inhérentes à la mise en œuvre d'une réforme de telle ampleur ».*

III. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX MISSIONS DU FIATA

Les crédits consacrés aux anciennes missions du FIATA font l'objet, en 2005, de plusieurs modifications sensibles

A. LES RECETTES

Au niveau des recettes, le chapitre budgétaire 59-04 du ministère des transports ne peut être rendu destinataire, comme l'était le compte d'affectation spéciale, de la taxe d'aviation civile, en raison de la règle de la non-affectation des recettes budgétaires. En conséquence, l'article 40 du projet de loi de finances pour 2005 établit une « quotité » de répartition des recettes de cette taxe entre le budget annexe et le budget général. On peut relever qu'un article comparable apparaît chaque année en loi de finances, afin de répartir les recettes entre BAAC et FIATA : le seul changement constitue donc l'affectation de la ressource ainsi dégagée.

En conséquence, le surplus dégagé sur le budget général permet, du point de vue de l'équilibre budgétaire, et sans que l'on puisse parler d'affectation des recettes, de financer les missions ainsi inscrites sur le budget des transports.

Il est donc prévu une recette de 83,78 millions d'euros pour le nouveau chapitre budgétaire, contre 118 millions d'euros en 2004, soit une baisse de 31 %.

B. LES DÉPENSES

Plusieurs éléments doivent cependant être pris en compte :

- l'article 40 du projet de loi de finances pour 2005 prévoit une hausse de la quotité affectée au BAAC, de 63,78 % à 65,58 % ;

- en conséquence, la part qui, à droit constant, serait revenue au FIATA est amoindrie ;

- le nouveau chapitre budgétaire ne concerne pas la continuité territoriale en outre-mer, qui avait nécessité une hausse substantielle de la taxe d'aviation civile. **Aucune baisse de cette dernière n'étant prévue cette année, on peut en déduire que la taxe continue de financer, même si de manière « non orthodoxe » puisque la recette n'est pas affectée, la continuité territoriale outre-mer.**

Les dépenses du chapitre 59-04 se répartissent comme suit. Les lignes budgétaires sont présentées suivant l'ancienne présentation (celle du FIATA), afin de rendre possible les comparaisons.

Dépenses du chapitre 59-04 : évolution 2004-2005

(en millions d'euros)

| | LFI 2004 | Mesures nouvelles PLF 2005 | PLF 2005 | Evolution |
|--|-----------------|---------------------------------------|-----------------|-------------------------------------|
| Subventions aux entreprises de transport aérien | 28 | - 6,5 | 21,5 | -23,21 % |
| Dépenses directes de sûreté | 9,1 | - 0,32 | 8,78 | - 3,52 % |
| Subventions aux gestionnaires d'aérodromes | 44,9 | 2,1 | 47 | 4,68 % |
| Continuité territoriale outre-mer | 30 | - 30 | 0 | <i>Sur le budget de l'outre-mer</i> |
| Dépenses directes de l'Etat relatives au péril aviaire | 1 | 0 | 1 | 0 % |
| Dépenses directes de sûreté | 5 | 0,5 | 5,5 | 10 % |
| TOTAL | 118 | - 34,22 | 83,78 | - 29 % |

Quelques remarques doivent être faites :

- le « chapitre 01 », qui correspond aux **subventions aux entreprises de transport, connaît une baisse sensible, de 23,21 %**. Interrogés par votre rapporteur spécial, les services de la DGAC ont indiqué que cette baisse était due à deux éléments. D'une part, **l'année 2004 avait vu une progression très forte, puisque cette ligne budgétaire était passée de 16 millions d'euros en 2003, à 28 millions d'euros en 2004**, ce qui s'expliquait, d'une part, par des projets relativement lourds (comme le « hub » de Clermont-Ferrand), qui n'avaient pas connu le succès escompté, d'autre part, à un report de crédits

important des années antérieures, qui permettait de limiter les demandes en 2005. En conséquence, **les sommes proposées à ce titre pour 2005 devraient permettre à la nouvelle ligne budgétaire d'assurer toutes les missions du FIATA, et rester dans un « bon niveau », si l'on excepte l'année 2004, relativement exceptionnelle ;**

- les 30 millions d'euros de la continuité territoriale sont déplacés sur le budget du ministère de l'outre-mer.

C. VEILLER À LA POURSUITE DES MISSIONS DU FIATA

La décision de budgétiser les crédits du FIATA correspond à une logique de rigueur que l'on peut comprendre. Cependant, il apparaît que, en termes de droit, les arguments auraient pu être discutés sur la notion de « *relation directe* ». L'article 21-1 de la LOLF précise en effet que « *Les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ». Or il peut sembler qu'une taxe comme celle de l'aviation civile n'est pas sans lien avec la sécurité des aéroports ou le développement des lignes d'aménagement du territoire.

Votre rapporteur spécial sera donc tout particulièrement attentif, dans les prochaines années, à l'évolution des crédits consacrés à ces missions. Il serait en effet dommageable que des politiques aussi fondamentales que celles exercées jusqu'à présent par le FIATA ne puissent plus être menées à bien.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

EXAMEN DE L'ARTICLE 73 OCTIES (nouveau)

Allocation temporaire complémentaire versée aux ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne

Commentaire : le présent article, introduit par voie d'amendement gouvernemental lors de la discussion à l'Assemblée nationale, vise à prendre en compte l'impact sur le corps des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne des dispositions de la loi portant réforme des retraites du 21 août 2003.

I. LE DROIT EXISTANT

La loi n° 89-1007 du 31 décembre 1989 relative au corps des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA) précise le régime spécifique dont bénéficient ces agents, dits « aiguilleurs du ciel ».

Les ICNA assurent la gestion des flux d'aéronefs, depuis la phase de préparation au décollage jusqu'au rangement sur les parkings de l'aérodrome. Le contrôle « en route », c'est-à-dire le trafic des avions en vol de croisière est pour sa part assuré dans un des cinq centres de la navigation aérienne.

Leur régime indemnitaire, extrêmement complexe, ainsi que leurs conditions particulières de travail, font l'objet de **protocoles triennaux**, négociés par la direction générale de l'aviation civile et par la direction du budget. Ainsi, les ICNA bénéficient de plusieurs primes, dont une « indemnité spéciale de qualification » (ISQ), prévue par un décret du 3 février 1989 modifiant le décret du 5 août 1970, qui varie selon les fonctions exercées.

Or il convient de rappeler que ce corps, en raison notamment de la particularité de la fonction exercée, **est admis à faire valoir ses droits à la retraite à 57 ans**. Compte tenu de la durée des études nécessaires, ils ne peuvent remplir les 37,5 années nécessaires afin de bénéficier des retraites à taux plein. **En compensation, il leur est versé une « allocation temporaire complémentaire » (ATC), qui représente 75 % de l'indemnité spéciale de qualification, soit 640 euros par mois.**

Cette allocation a été instituée par la loi du 29 décembre 1997, modifiant la loi du 31 décembre 1989 précitée, afin d'améliorer le taux de remplacement de la pension par rapport aux revenus d'activité. En effet, sans cette prime, le taux de remplacement pour les ICNA serait de **48 %**. L'institution, les huit premières années, de cette prime, porte le taux de remplacement à **57 %**.

Cette prime est financée par une contribution des ICNA actifs, qui représente 13 % du montant de l'indemnité spéciale. A l'heure actuelle, ce système est géré par la Caisse des dépôts et consignations, qui verse le complément. Compte tenu des recrutements importants dans les dix dernières années, il y a à l'heure actuelle 4.000 ICNA pour 380 retraités.

Les cotisations des actifs représentent en 2005 un montant de **4,6 millions d'euros**. Le versement de l'allocation s'élève à **4,4 millions d'euros**. De plus, la direction générale de l'aviation civile contribue pour **0,5 million d'euros** au régime. En conséquence, **il existe des excédents, qui sont thésaurisés de manière à assurer l'équilibre dans le futur.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

La loi portant réforme des retraites a porté la durée de cotisation dans la fonction publique à quarante annuités pour pouvoir bénéficier du taux de remplacement le plus avantageux¹.

Afin de ne pas provoquer une forte baisse de revenu pour les ICNA, **le protocole triennal du 17 mars 2004 propose deux mesures, qui sont l'objet du présent article.**

D'une part, il est proposé de **majorer**, les huit premières années, l'allocation temporaire complémentaire à **108 %** de l'indemnité spéciale de qualification, contre **75 %** dans le droit actuel, et de la **prolonger pendant cinq années supplémentaires à un taux de 54 % de cette indemnité.**

D'autre part, et en contrepartie, il est également proposé **d'augmenter la contribution des ICNA actifs, en la faisant passer de 13 % à 24,6 %.**

Selon les informations fournies à votre rapporteur spécial, le régime ainsi défini serait équilibré jusqu'en 2040.

¹ Pour plus de détails sur la réforme des retraites dans la fonction publique, voir le rapport pour avis de M. Adrien Gouteyron, n° 383 (2002-2003).

Lors des débats à l'Assemblée nationale, notre collègue député Charles de Courson, rapporteur spécial des crédits de l'aviation civile, a obtenu l'engagement du gouvernement d'étudier la possibilité de supprimer la contribution du budget annexe de l'aviation civile, afin que ce régime particulier soit en équilibre sans intervention de l'Etat.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur spécial soutient pleinement la position de notre collègue député Charles de Courson consistant à inciter le gouvernement à procéder à un nouvel examen des conditions d'équilibre financier du régime. Sous cette réserve, il s'agit de l'application d'un protocole triennal qui prend en compte les particularités fortes du métier de contrôleur aérien.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 21 octobre 2004, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen des crédits de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer : II. Transports et sécurité routière : Aviation et aéronautique civiles, sur le rapport de M. Yvon Collin, rapporteur spécial.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial, a souligné que, trois ans après les attentats du 11 septembre 2001, le trafic aérien avait à peine retrouvé le niveau qu'il avait atteint en 2000, ce qui confirmait l'ampleur du sinistre et le coût d'arrêt extrêmement violent qu'il avait constitué pour le secteur.

Il ainsi indiqué que les premiers chiffres pour l'année 2004 témoignaient d'une reprise qui restait fragile, notamment en direction du Moyen-Orient.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial, est revenu sur deux points spécifiques et qui concernaient le marché français :

- d'une part, la création, autorisée par la loi du 26 juillet 2004, du premier groupe aérien mondial en termes de chiffre d'affaires, Air France-KLM. Il a estimé que ce résultat était d'autant plus remarquable que beaucoup avaient décrit Air France, dans le passé, comme étant une compagnie « moribonde ». Il a à ce propos relevé que, parmi les vingt premières compagnies mondiales, huit présentaient des résultats d'exploitation négatifs, dont six compagnies nord-américaines. Il a remarqué qu'il convenait maintenant de laisser le temps au nouvel ensemble de résoudre les inévitables difficultés qui se poseraient, mais qu'il y avait lieu de se féliciter de la constitution d'un groupe européen de taille mondiale ;

- d'autre part, il a fait état du développement des compagnies « Low Cost » qui constituait un sujet d'interrogation qu'il était difficile de trancher. Il a pesé les avantages, qui étaient la desserte des destinations plus nombreuses et des prix plus bas, tout en dressant un bilan des craintes, notamment liées à la sécurité et aux conséquences pour les compagnies nationales. Il a cependant indiqué que les compagnies « Low Cost » étaient en forte progression sur le marché français, de 86 % en 2002 et de 50 % en 2003, et qu'elles desservaient souvent des aéroports peu utilisés, ce qui participait de l'aménagement du territoire. En conséquence, il a souligné que ces compagnies constituaient un point très positif pour les consommateurs comme pour le territoire.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial, a rappelé que les crédits du transport aérien étaient composés de trois supports : le budget de l'aviation civile, le compte d'affectation spéciale pour le fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA), et une partie consacrée aux crédits des programmes de recherche aéronautique.

En ce qui concerne le budget annexe de l'aviation civile, il a rappelé que l'article 18 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) n'imposait pas pour ces budgets l'élaboration d'un avant-projet annuel de performance des programmes, et qu'il convenait donc d'attendre 2006 afin de mesurer la pertinence des indicateurs choisis. Il a cependant relevé que la principale difficulté consistait à séparer les activités d'intérêt général, qui devraient être budgétisées dans un programme aviation civile de la mission « déplacement et transport » du ministère de l'équipement pour les actions régaliennes, et une partie « commerciale » qui resterait dans le budget annexe. Il a noté que plusieurs articles de la prochaine loi de finances rectificative pour 2004 devraient redéfinir le système des redevances. Il a montré que, pour le présent projet de loi de finances, la direction générale de l'aviation civile avait fait l'hypothèse d'une reprise modérée du trafic, ce qui paraissait raisonnable, et affichait une triple ambition : ne pas faire peser sur les compagnies aériennes de charges excessives, poursuivre les investissements nécessaires pour assurer la sécurité dans le transport aérien et éviter d'accroître l'endettement.

Concernant le compte d'affectation spéciale « FIATA », il a rappelé que les articles 38 et 39 du projet de loi de finances organisaient sa budgétisation au sein du budget général, ce qui était positif en termes de simplification et de clarification, mais pouvait faire craindre des régulations budgétaires futures, notamment sur la péréquation aérienne. Il a indiqué qu'il serait tout particulièrement attentif à l'évolution de ces crédits dans les prochaines années. Par ailleurs, il a observé que la politique de continuité territoriale en outre-mer qui avait été attribuée au FIATA en 2004 pour 30 millions d'euros disparaissait du nouveau chapitre budgétaire qui reprenait ses missions, pour rejoindre les crédits du ministère de l'outre-mer, ce qui répondait au souhait émis par le rapporteur général lors de la discussion budgétaire de l'année dernière.

Il a remarqué que la fraction de la taxe de l'aviation civile précédemment affectée au FIATA allait abonder à partir de 2005 le budget général, sans baisse de cette taxe, ce qui équivalait à faire financer, de manière indirecte, la continuité territoriale par cette taxe. De plus, il a rappelé qu'il avait été décidé d'assurer une partie du financement de la continuité territoriale par une hausse de la redevance pour services terminaux en outre-mer de 75 %, afin de compenser les pertes de recettes du budget annexe, mais qu'en cours d'année le gouvernement avait pris la décision d'étaler cette hausse sur trois ans, ce qui se traduisait par une perte de ressources pour le budget annexe. Dans ce contexte, il a précisé qu'un décret d'avance de

12 millions d'euros avait été pris en cours d'année, et qu'un article de la loi de finances rectificative pour 2004 devrait a posteriori attribuer au budget annexe une fraction plus importante de la taxe de l'aviation civile.

Enfin, il a rappelé le principe des crédits d'avances remboursables versés aux industriels de l'aéronautique, précisant que le coût pour cette année de l'A380 s'élevait à 160 millions d'euros.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial, a noté les efforts faits par la direction générale de l'aviation civile afin de contenir son endettement sans nuire à ses missions traditionnelles, tout en indiquant qu'il conviendrait d'être attentif à l'évolution des missions du FIATA et à la redéfinition du périmètre des redevances pour le budget annexe de l'aviation civile.

M. Jean Arthuis, président, a noté qu'il subsistait des interrogations sur le financement des missions du FIATA.

M. Adrien Gouteyron a exprimé son accord avec les propos du rapporteur spécial sur la péréquation aérienne, indiquant qu'il conviendrait de suivre avec attention les crédits proposés pour les années à venir.

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

La commission a alors décidé **de réserver sa position sur le budget annexe de l'aviation civile jusqu'à l'examen de l'ensemble des crédits du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer.**

A l'issue de cet examen, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'ensemble des crédits du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer pour 2005.

Lors de sa séance du jeudi 25 novembre 2004, **sous la présidence de M. Jean Arthuis, président**, après avoir pris connaissance des modifications apportées par l'Assemblée nationale, **elle a confirmé l'adoption de l'ensemble des crédits du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer tels qu'amendés à l'Assemblée nationale, ainsi que de l'article 73 octies (nouveau) sans modification.**