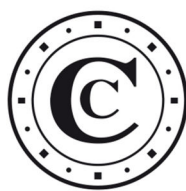


Cour des comptes



L'ÉTAT ET LA COMPÉTITIVITÉ DU TRANSPORT AÉRIEN

Un rôle complexe, une stratégie à élaborer

Communication à la commission des finances du Sénat

Septembre 2016

Sommaire

AVERTISSEMENT	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS.....	11
INTRODUCTION.....	13
 CHAPITRE I CRÉER DES CONDITIONS PROPICES AU DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR AÉRIEN	 19
I - RECHERCHER LA COHÉRENCE DU MAILLAGE AÉROPORTUAIRE	19
II - RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DES AÉROPORTS EN AMÉLIORANT LEUR ACCESSIBILITÉ.....	20
III - VALORISER LES SYNERGIES LIÉES À L'INTERMODALITÉ	21
IV - ASSURER UNE CONCURRENCE ÉQUILIBRÉE ET LOYALE : UN OBJECTIF SOUHAITABLE, UNE RÉALISATION TRÈS DIFFICILE	24
A - Le transport aérien échappe au cadre des accords commerciaux de l'OMC.....	24
B - L'essor des compagnies du Golfe révèle les faiblesses du contrôle des pratiques commerciales	25
 CHAPITRE II MIEUX EXERCER LES MISSIONS DE RÉGULATION.....	29
I - METTRE EN ŒUVRE LE « CIEL UNIQUE EUROPÉEN » POUR UN CONTRÔLE AÉRIEN PLUS PERFORMANT.....	29
A - Le « Ciel unique européen » peine à être un catalyseur de performance du contrôle aérien	30
B - Le retard pris dans les investissements et le coût des personnels limitent les baisses de redevances de navigation aérienne	31
II - ASSURER L'ÉQUILIBRE ENTRE LES INTÉRÊTS DES AÉROPORTS ET CEUX DES COMPAGNIES.....	34
A - Le bon fonctionnement du transport aérien impose une régulation des redevances aéroportuaires.....	34
B - Les enjeux du secteur appellent à renforcer l'indépendance de l'autorité de régulation	35
III - MAÎTRISER L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE SÛRETÉ.....	40
IV - RÉEXAMINER LES MODALITÉS D'ATTRIBUTION DES CRÉNEAUX HORAIRES.....	44
A - L'allocation des créneaux horaires n'est pas optimale.....	44
B - Le potentiel de l'aéroport d'Orly est aujourd'hui limité	47
C - Le dispositif de coordination et d'allocation des créneaux doit être modernisé.....	47
 CHAPITRE III MIEUX UTILISER LA FISCALITÉ ET LA RÉGLEMENTATION.....	51
I - ARBITRER À COURT TERME EN MATIÈRE FISCALE ET SOCIALE	51
A - L'affectation de 100 % de la taxe d'aviation civile au BACEA doit contribuer prioritairement à son désendettement.....	51
B - La taxe de solidarité est un prélèvement défavorable à la compétitivité du secteur aérien	54
C - L'État dispose d'une faible marge de manœuvre pour agir en matière sociale	56
D - Le transport aérien bénéficie de certaines exonérations de TVA.....	63
II - CONCILIER COMPÉTITIVITÉ ET PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES	65
A - La détaxation du kérosène reste en débat.....	65
B - Le système européen a ouvert la voie à un mécanisme mondial différent	67
C - Un équilibre à trouver entre l'activité aérienne et la lutte contre les nuisances sonores	69

III - PROMOUVOIR L'HARMONISATION INTERNATIONALE DES DROITS DES PASSAGERS	75
A - Les droits des passagers sont de mieux en mieux reconnus.....	75
B - Un cadre international minimum reste à trouver.....	76
IV - POURSUIVRE LA SIMPLIFICATION RÉGLEMENTAIRE	77
CONCLUSION.....	81
ANNEXES	83

Avertissement

En application de l'article 58-2 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes a été saisie le 18 décembre 2015, au titre de l'assistance au Parlement, par la présidente de la commission des finances du Sénat d'une demande d'enquête relative à la compétitivité du transport aérien. Le Premier président y a répondu favorablement le 5 janvier 2016. À la suite des échanges intervenus le 11 février entre M. Capo-Canellas, Sénateur désigné pour assurer le suivi de l'enquête, la présidente de la septième chambre et l'équipe chargée de l'enquête, une lettre du Premier président du 8 mars 2016 a précisé la nature, le champ et le calendrier des travaux de la Cour (cf. Annexe n° 1).

Il est rappelé que depuis la privatisation de l'ancienne compagnie nationale, la juridiction financière ne dispose plus de compétences de contrôle des comptes et de la gestion de la société Air France. La défiscalisation des investissements outre-mer¹ a été exclue aussi du périmètre de l'enquête pour des impératifs de calendrier.

La Cour s'est efforcée de dresser un bilan de l'action de l'État en faveur de la compétitivité du transport aérien. Le thème a été analysé principalement sous l'angle des compétitivités coûts (compagnies aériennes) et prix (aéroports), sur lesquels les pouvoirs publics peuvent exercer une action, les compétitivités hors prix (qualité de service, différenciation, valorisation de la recherche et développement) étant avant tout liées aux stratégies individuelles des entreprises. Les leviers d'action des entreprises elles-mêmes (politique salariale, emploi, formation, relations sociales, tarification, etc.) ne relèvent pas du champ de cette enquête. Les travaux de la Cour se sont focalisés sur le transport aérien de passagers.

L'enquête a été notifiée au secrétaire général du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, au directeur général de l'aviation civile, au directeur du budget, au directeur général du Trésor ainsi qu'au chef de service du contrôle général économique et financier. Des questionnaires ont été adressés aux différents interlocuteurs pertinents, en France et à l'étranger, et une quarantaine d'entretiens ont été organisés.

L'instruction de la Cour a été terminée avant les résultats du référendum sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, dit « Brexit ».

Le projet de communication au Parlement a été délibéré le 20 juillet par la formation présidée par Mme Evelyne Ratte, présidente de la septième chambre, et composée de MM. Cazala, Guédon, Le Mer, Thévenon, conseillers maîtres, MM. Sarrazin et Beauvais, conseillers maîtres en service extraordinaire, les rapporteurs étant MM. Ortiz, conseiller

¹ Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer, dite « loi Girardin »

maître, Bouton, rapporteur extérieur et Mme Girard, vérificatrice, M. Cazala, conseiller maître, étant le contre-rapporteur.

La communication a ensuite été examinée et approuvée le 13 septembre 2016 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Synthèse

Le transport aérien, un secteur économique en croissance et confronté à de nouveaux défis

Le transport aérien est une activité économique mondialisée. Depuis plusieurs décennies, le nombre de passagers-kilomètres transportés est multiplié par deux tous les 15 ans, croissance que les acteurs économiques du secteur voient se maintenir pour les années à venir, d'autant que l'activité de ce secteur s'est montrée relativement adaptable aux aléas économiques et politiques. Le centre de gravité de cette croissance se déplace vers les régions du monde à la plus forte croissance démographique et économique, principalement vers l'Asie, le Proche-Orient, dans une moindre mesure l'Amérique latine.

Plusieurs mutations structurelles ont modifié le paysage économique du secteur : l'invention aux États-Unis à la fin des années 1970 du modèle de transport dit à « bas-coûts », le plus rentable aujourd'hui sur les liaisons court et moyen-courrier, l'émergence de nouveaux grands hubs aéroportuaires mondiaux dans le Golfe persique et en Turquie et le fort développement des compagnies aériennes associées, alliances fortement concurrentielles sur le long-courrier, et peut-être demain un nouveau modèle économique basé sur des vols long courrier à bas coût. Sur le marché intérieur, le développement des lignes ferroviaires à grande vitesse a marginalisé le transport aérien sur les liaisons de moins de trois heures.

Les compagnies européennes, confrontées à une situation difficile², ont pris, toutefois, la mesure de leurs handicaps structurels : la structure de production des compagnies historiques n'est plus adaptée à la demande du marché et leur retour à l'équilibre est conditionné par la réussite de plans de transformation (stratégie, coûts). Les aéroports, fournisseurs avec les services de navigation aérienne de l'infrastructure de transport, doivent accompagner l'adaptation du secteur, en étant à même de fournir l'ensemble des services attendus par les compagnies et les passagers, au coût le plus compétitif, car ils sont aussi en partie soumis à la pression de la concurrence.

De nombreux travaux, des résultats modestes

À partir de ces constats, de nombreux travaux ont déjà été engagés à l'initiative du Gouvernement, du ministère chargé des transports, ou des assemblées, soit sur les difficultés du secteur en général, soit ciblés sur la sûreté, les taxes et redevances, les nuisances sonores, etc. Si quelques mesures ont été adoptées, peu ont été suivies d'effets dans la profusion de recommandations formulées depuis plusieurs années, dont il est vrai qu'elles pouvaient être parfois non compatibles entre elles, parfois peu réalistes ou coûteuses pour l'État. Le présent rapport, qui prend en compte le sujet dans sa globalité, s'efforce de ne pas allonger la liste des

² Cf. Annexe n° 5 : le paradoxe aérien : une activité structurellement croissante, une compétitivité médiocre

recommandations, en ciblant les domaines sur lesquels la Cour a considéré qu'une action de l'État pouvait être menée avec réalisme et un minimum d'efficience.

La principale source de compétitivité reste cependant les entreprises elles-mêmes qui disposent de leviers d'action propres (politique salariale, tarification, positionnement stratégique, qualité de service, politique commerciale, investissements, etc.).

L'État doit accompagner la complémentarité des modes de transport, garantir la loyauté de la concurrence, et préserver la connectivité des territoires

Au niveau national, le transport aérien est confronté à la concurrence intermodale mais aussi à une certaine complémentarité avec le transport ferroviaire à grande vitesse. Au plan mondial, la concurrence est celle des autres compagnies aériennes et des grandes plateformes de correspondance. L'État doit tenir compte de ces dimensions : intégrer au plan national la multi modalité dans son action en faveur du secteur aérien, préserver au meilleur coût l'attractivité et la connectivité des territoires et accompagner la mise en place au niveau international d'un cadre juridique adéquat, garantissant une concurrence loyale.

L'État, régulateur à divers titres, peut améliorer l'efficience de son action

Dans une acception large de la régulation, l'État a la capacité d'intervenir sur le secteur aérien à travers ses multiples missions de régulateur sectoriel, parfois avec un encadrement communautaire : sur le niveau des redevances aéroportuaires, celui des redevances de navigation, sur les droits de trafic accordés au niveau national, sur le volume de créneaux des aéroports, ou encore sur les modalités de financement de la sûreté aéroportuaire. Dans ces différents domaines, l'État peut intervenir pour rééquilibrer les conditions de la concurrence entre opérateurs économiques (redevances aéroportuaires, de navigation, droits de trafic et créneaux), garantir le financement du service sur l'ensemble du territoire (sûreté), ou encore inciter à une meilleure qualité de service tout en modérant le coût pour le consommateur (services aéroportuaires, sûreté, services de navigation). Les missions de régulation économique posent souvent des questions sur l'impartialité, l'indépendance, et la non-discrimination des mesures, la capacité à inciter les opérateurs économiques à avoir des comportements efficaces. Des progrès peuvent être réalisés dans ces différents domaines, qui nécessitent de prendre des mesures dans les domaines de l'organisation de l'État, de la réglementation, du respect des orientations communautaires ou des négociations multilatérales. Les actions proposées constituent souvent des mesures d'économie, et vont toutes dans le sens d'une plus grande performance dans l'action de l'État dans ses différentes missions de régulateur du secteur.

Des marges de manœuvre subsistent dans les domaines fiscaux et réglementaires

Par ailleurs, des réglementations propres au secteur aérien, notamment dans le domaine environnemental, ainsi que les régimes fiscaux et sociaux, ont souvent été analysés par les différents travaux sur les difficultés du secteur aérien, avec des propositions visant à alléger les charges ou la réglementation s'appliquant au secteur. Quelques mesures ont été mises en œuvre au cours des dernières années, dont la suppression de la taxe d'aviation civile pour les passagers en correspondance et l'affectation de la totalité de cette taxe au budget de l'aviation

civile. Le rapport revient sur plusieurs de ces dispositifs, et s'efforce de se concentrer sur des mesures aisément réalisables sans créer de transferts de coûts entre opérateurs économiques.

Tout d'abord, le surplus de recette lié à l'affectation de la totalité de la taxe d'aviation civile au budget de l'aviation civile doit être employé le plus efficacement possible et le désendettement de ce budget est à cet égard prioritaire. Le plafonnement des recettes de la taxe de solidarité et de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA), et le reversement du surplus au budget général, ne sont pas adaptés à des taxes affectées, dans un secteur dont on cherche à alléger les charges. Concernant la fiscalité s'appliquant au kérosène, le coût budgétaire des exonérations fiscales est très élevé et va à l'encontre des objectifs des négociations sur le changement climatique, mais dans un domaine où l'ensemble des États appliquent une telle mesure, revenir à une taxation de droit commun serait pénalisant. Concernant le régime social, créer un nouveau régime spécifique dérogatoire n'est pas opportun, aussi est-il avant tout nécessaire de s'appuyer sur l'action menée au niveau communautaire pour coordonner les systèmes de sécurité sociale pour le personnel aérien, et éviter les pratiques de contournement ; un contrôle conditions d'emploi des personnels serait à cet effet utile.

Le transport aérien ne peut pas s'affranchir d'une stratégie nationale

L'Union européenne joue un rôle moteur dans le développement du transport aérien, à la fois par son pouvoir normatif, et par son action pour le développement des technologies et d'une plus grande performance de la navigation aérienne. La Commission européenne a adopté en décembre 2015 une stratégie de l'aviation pour l'Europe, qui s'est donné des axes d'action prioritaire, et qui ne sera efficacement mise en œuvre qu'avec une action simultanée des États membres.

En France, les acteurs économiques et l'État se veulent volontaristes, mais l'action a été parfois désordonnée, la cohérence d'ensemble des choix en matière de transport aérien n'est pas toujours assurée, la coordination avec les autres modes de transport fait défaut, l'engagement dans la mise en œuvre des orientations européennes peut être insuffisant.

Aussi, la définition d'une stratégie nationale de compétitivité pour le transport aérien, coordonnée avec les autres politiques sectorielles du transport, et avec les politiques européennes, est aujourd'hui une condition essentielle pour une action efficace de l'État dans ce secteur.

Recommandations

1. (ministère chargé des transports) : réaliser les efforts de productivité nécessaires à la mise en œuvre du « Ciel unique européen », en rationalisant les dépenses de personnel et d'exploitation du budget annexe de l'aviation civile et en hiérarchisant les investissements ;
2. (ministère chargé des transports) : contrôler l'efficacité des dépenses de sûreté au-delà du simple contrôle de leur éligibilité au remboursement par l'État, en évaluant *a priori* la pertinence des dépenses entrant dans ce cadre ;
3. (ministère chargé des transports) : réviser le dispositif de coordination et d'allocation des créneaux horaires aériens ;
4. (ministère chargé des transports, ministère des finances et des comptes publics) : affecter le surplus de recettes de la taxe d'aviation civile au désendettement du budget de l'aviation civile ;
5. (ministère chargé des transports, ministère des finances et des comptes publics) : ajuster le montant de la taxe de solidarité à la quotité nécessaire au financement du fonds de solidarité pour le développement ;
6. (ministères de l'économie, et des finances et des comptes publics) : inscrire au programme du comité de suivi du CICE l'évaluation *ex post* de l'impact de ce dispositif sur la compétitivité des entreprises de transport aérien ;
7. (ministère chargé des transports, ministère du travail et de l'emploi) : organiser un contrôle des conditions d'emploi des personnels navigants des compagnies aériennes afin de prévenir et sanctionner les pratiques déloyales ;
8. (ministère chargé des transports) : promouvoir, au plan international, l'adoption d'un « code de conduite » dans le domaine des droits des passagers, afin d'homogénéiser les réglementations et réduire d'éventuels écarts de compétitivité.

Introduction

En 2016, dans le contexte de la mondialisation, le transport aérien poursuit son développement en suivant les évolutions technologiques de l'aviation. L'avion emmène vers les destinations les plus diverses un nombre croissant de voyageurs (en 2015, 3,5 Mds de passagers transportés dans le monde, dont 150 millions au départ et à destination de la France). L'essor économique du continent asiatique relativise la place de l'Europe. Ce nouveau paysage s'accompagne de l'expansion des grands aéroports. Ces mouvements profonds modifient les relations et la hiérarchie entre les nombreux acteurs qui composent la chaîne du transport aérien.

Le site aérien national (les compagnies aériennes implantées en France, les aéroports, et l'ensemble des opérateurs économiques du secteur) est confronté à ces évolutions structurelles, aussi la question se pose-t-elle, pour ces entreprises et pour l'État, de préserver la compétitivité du secteur.

Au moment même où la Commission européenne promeut une stratégie nouvelle pour l'aviation, la présente communication, au terme d'une enquête demandée par la commission des finances du Sénat, est l'occasion pour la Cour d'examiner l'action de l'État en faveur de la compétitivité du secteur aérien et de formuler des recommandations pour en améliorer l'efficacité et l'efficience.

Cette enquête fait suite à un certain nombre de travaux récents ayant porté directement ou indirectement sur la compétitivité dans le transport aérien, qui ont fait l'objet de nombreuses recommandations et propositions (cf. Annexe n° 15) mais ont connu relativement peu de suites opérationnelles. Dans ce contexte de propositions foisonnantes, le présent rapport s'efforcera de porter une appréciation argumentée et objective sur les différents facteurs de compétitivité sur lesquels les pouvoirs publics peuvent être en mesure d'agir, avec un effet de levier significatif.

Les notions de compétitivité

Dans son avis « La compétitivité : enjeu d'un nouveau développement »³, le Conseil économique, social et environnemental définissait ainsi la compétitivité : « Les facteurs qui y concourent sont nombreux et ne sauraient être réduit à un seul d'entre eux. C'est donc bien une approche globale de la notion de compétitivité que nous retenons. Cette capacité à agir dans un environnement concurrentiel peut s'apprécier à différents niveaux, les deux principaux étant l'aptitude d'un territoire à maintenir et à attirer les activités et celle de ses entreprises à faire face à leurs concurrentes. » Cette approche simultanée de la compétitivité des territoires et des entreprises s'applique pleinement au secteur aérien où la compétitivité du secteur crée une aptitude des territoires à attirer des activités et, réciproquement, le dynamisme économique des régions contribue au développement du transport aérien. La capacité à être compétitifs des aéroports et des compagnies aériennes, principaux acteurs d'une même chaîne, sera examinée.

En la matière, les notions habituellement utilisées distinguent la compétitivité-prix (stratégies de tarification et de marges), la compétitivité-coût (compétitivité des facteurs de production) et la compétitivité hors-prix (qualité de service, différenciation, valorisation de la R&D).

Le secteur du transport aérien pris dans son ensemble est constitué d'un écosystème complexe qui comprend, outre les compagnies aériennes et les aéroports, fournisseurs du service de transport et de son infrastructure, les industries chargées de la construction et de la maintenance des appareils, les sociétés de fret, d'hôtellerie, de sûreté, de commercialisation des voyages, les commerces associés aux aéroports, les services publics responsables de la navigation aérienne, etc., pour un client final qui est le passager (personne ou entreprise) ou le bénéficiaire du service de transport dans le cas du fret.

Selon une étude de l'organisation professionnelle Airport Council International Europe, les retombées économiques du secteur aérien (impact direct, indirect et induit de l'activité des aéroports) peuvent être évaluées pour l'Union européenne à 3,3 millions d'emplois et 203 Md€ de PIB, soit 1,6 % du PIB européen (cf. également Annexe n° 3). En tenant compte de l'effet « catalyseur » du transport aérien sur l'économie, les retombées totales sont alors estimées à 9,0 millions d'emplois pour l'UE et 4,1 % du PIB de la zone (1,1 million d'emplois et 4,0 % du PIB pour la France).

Tableau n° 1 : estimation des emplois liés au transport aérien en France

	Direct	Indirect	Induit	Catalyseur	Total
<i>Emplois</i>	168 800	113 100	147 500	712 500	1 141 900
<i>% du PIB</i>	0,6	0,4	0,5	2,5	4,0

Source : Airport Council International Europe

L'activité de transport aérien est marquée par une croissance annuelle du trafic passagers d'environ 5 % par an, soit un doublement tous les 15 ans (cf. Annexe n° 5). Au

³ « La compétitivité : enjeu d'un nouveau modèle de développement » : avis du conseil économique, social et environnemental, octobre 2011.

départ de la France, la croissance annuelle est de l'ordre de 2,5 %, l'essentiel de la croissance mondiale étant tirée par les marchés en fort développement d'Asie et du Proche-Orient.

Du fait des effets d'entraînement de l'activité de transport sur le développement économique, la préservation d'une filière de transport aérien compétitive ne peut se limiter aux compagnies aériennes, et parmi les compagnies aériennes à l'étude du périmètre d'un « pavillon français »⁴.

Le pavillon français est constitué d'une centaine d'entreprises disposant d'une licence d'exploitation de transporteur aérien en France, dont une vingtaine a une activité significative. Il représente environ 40 % du trafic passagers total au départ ou à l'arrivée des aéroports français, 80 % du trafic métropolitain, 100 % du trafic entre la métropole et les DROM et 24 % du trafic sur l'Europe. Le groupe Air France représente près de 40 % du trafic total et 90 % du trafic du pavillon français au départ de la métropole.

En termes d'emplois, les compagnies aériennes représentent environ 70 000 emplois, dont 55 000 pour les compagnies françaises, et environ 50 000 pour le groupe Air France en France⁵. Les données disponibles ne permettent pas de confronter avec fiabilité l'emploi créé par le pavillon français, et celui porté par les compagnies étrangères, mais il apparaît clairement que plusieurs milliers d'emplois sont créés dans les aéroports français par les compagnies étrangères, sans compter les emplois indirects.

À cet égard, bien que le groupe Air France soit un acteur incontournable du transport aérien français, et que la performance de cette entreprise soit nécessaire à la performance du secteur aérien en France, et à la viabilité de certains aéroports, elle n'en est pas une condition suffisante. Le présent rapport s'attachera à tenir compte de l'activité de l'ensemble des opérateurs ayant une activité en France et aux conditions leur permettant de préserver leur compétitivité. La nécessité pour les compagnies aériennes de baser leurs avions sur un aéroport crée *de facto* une activité économique, et, pour les trafics courts et moyens courriers, on comprend néanmoins que les pavillons nationaux aient l'essentiel de leur flotte basée dans le pays du pavillon. Le groupe easyJet, deuxième compagnie en France, a basé 11 %⁶ de sa flotte sur les aéroports français.

*
**

Le secteur aérien se caractérise par une libéralisation entamée dès la fin des années 70, mais inaboutie.

Les règles d'exploitation de l'aviation civile sont basées sur la convention de Chicago, signée en 1944 par 52 pays, simultanément à la création de l'Organisation Internationale de l'Aviation Civile (OACI), institution spécialisée de l'Organisation des Nations Unies. 191 États sont aujourd'hui signataires de la convention. Elle pose en son article premier⁷ le

⁴ Cf. Annexe n° 3: données de cadrage.

⁵ Fédération Nationale de l'Aviation Marchande, rapport de branche annuel.

⁶ Rapport annuel 2015 : 26 avions basés en France sur une flotte de 241 avions au 30/09/2015.

⁷ Article premier de la convention de Chicago : « Souveraineté - Les États contractants reconnaissent que chaque État a la souveraineté complète et exclusive sur l'espace aérien au-dessus de son territoire ».

principe de souveraineté des États sur leur espace aérien, principe qui va conditionner l'évolution de l'environnement concurrentiel du secteur aérien jusqu'à aujourd'hui. Les États disposent dès lors des prérogatives d'autorisation des compagnies sur leur territoire, d'organisation du transport aérien, d'attribution de droits de trafic pour les vols internationaux, accordés dans le cadre d'accords bilatéraux entre le pays d'origine et le pays de destination. La déréglementation du secteur s'est construite en partant de ce cadre de souveraineté des États, à partir de 1978 sur le territoire des États-Unis, de 1987 en Europe pour atteindre en 1997 une liberté complète d'exploitation à l'intérieur de l'Union européenne pour les compagnies des États membres. À partir de 2003, suite à plusieurs arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne⁸, l'Union européenne (UE) engageait des négociations pour la signature d'accords globaux de transport aérien avec les pays du voisinage et les principaux partenaires de l'UE et la mise en conformité d'accords bilatéraux avec le droit européen. Cette politique a conduit à la création d'un espace aérien commun européen (EACA, 2006), comprenant l'UE, l'Islande, la Norvège, les pays des Balkans, la conclusion d'accords globaux avec les États-Unis en 2007, le Canada en 2009, et d'autres accords qui vont moins loin en termes d'intégration avec le Maroc, la Géorgie, la Jordanie, la Moldavie, Israël, l'Ukraine. Les négociations sont suspendues avec le Brésil, sont en cours avec l'Association des nations du Sud-Est asiatique (premier cas de négociation d'accord avec un autre bloc d'États), ou sont projetées avec d'autres partenaires stratégiques, notamment les États du Golfe persique, la Turquie, la Chine, l'Inde.

Si le marché européen du transport aérien est totalement libéralisé au sein de l'espace aérien européen commun, la libéralisation du transport aérien international est partielle. Les compagnies s'adaptent à cet environnement de concurrence imparfaite par des stratégies de regroupements et d'alliances, qui leur permettent de bénéficier des réseaux des compagnies partenaires.

Ces grandes étapes de la libéralisation et de la déréglementation du transport aérien ont profondément modifié la structure du secteur : montée en puissance des compagnies à bas-coûts, entrée parfois éphémère sur le marché de nouvelles compagnies, adaptation nécessaire des anciennes compagnies « nationales », avec globalement une augmentation du nombre de compagnies aériennes, du nombre de passagers transportés (multiplication par 10 en 40 ans des passagers-kilomètres transportés), et une baisse simultanée du prix unitaire du billet de 60 % en 40 ans en monnaie constante.

Les compagnies aériennes se sont cependant adaptées aux contraintes d'une libéralisation partielle, avec des stratégies de regroupement, sous plusieurs formes : fusions dans les limites permises par le droit de la concurrence (Air France-KLM, groupe IAG, fusion Delta Airlines, Western et Northwest), joint-ventures (Air France-KLM, Delta Airlines et Alitalia sur le trafic transatlantique), ou encore les alliances et partages de codes qui se sont très largement développés. Les trois grandes alliances de compagnies aériennes, Star Alliance, Sky Team, et One World, regroupent ainsi environ 85 % du trafic mondial, avec des liens de

⁸ Arrêts dits de « Ciel ouvert » concernant le Royaume-Uni, le Danemark, la Suède, la Finlande, la Belgique, le Luxembourg, l'Autriche et l'Allemagne, et jugeaient contraires au droit de l'UE plusieurs dispositions des accords bilatéraux, et notamment la désignation par les États membres des seuls transporteurs issus de cet État membre.

natures très diverses entre chaque membre au sein d'une même alliance, sur les programmes de fidélisation, les partages de codes, accords commerciaux, partages d'équipements, etc. Ces alliances, qui sont aujourd'hui partie intégrante des modèles économiques des compagnies, révèlent la notion de « coopétition » étudiée par les économistes, relation simultanée de coopération et de compétition, qui fait aujourd'hui partie du modèle économique aérien. De même que les fusions et acquisitions sont soumises au contrôle de la Commission européenne, cette dernière a pu examiner les modalités de certains accords dans le cadre d'alliances et assortir ces accords de contraintes pour les compagnies (libération de créneaux horaires, accès aux programmes de fidélité et aux accords commerciaux pour de nouveaux entrants)⁹.

Pour ce qui concerne les aéroports, l'environnement concurrentiel ne peut pas non plus être considéré comme parfait. Comme tous les gestionnaires d'infrastructures de réseaux, bénéficiant de rendements croissants, les aéroports se trouvent, en première approche, plutôt dans des situations de monopole naturel ou d'oligopole. La diversité dans la nature du trafic, l'utilisation des capacités, les positions géographiques et le maillage des aéroports créent cependant des situations diverses, certaines plateformes pouvant évoluer dans un environnement relativement concurrentiel, notamment les hubs. Dans ses lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes, la Commission européenne mentionne d'ailleurs « la concurrence dont fait l'objet la gestion des aéroports publics, y compris à l'échelle régionale ».

Le transport aérien évolue donc dans un environnement concurrentiel imparfait, avec des relations complexes entre acteurs économiques, qui impose à la fois une régulation de la part des autorités publiques et un encadrement des pratiques concurrentielles et commerciales. L'action de l'État et de l'Union européenne peut être à ce titre déterminante dans les équilibres économiques des opérateurs du secteur.

Les leviers d'action de l'État sur le secteur sont multiples, ses intérêts le sont aussi car l'État est également actionnaire, concédant, et prestataire de service¹⁰. Les décisions qui pourraient être prises en faveur du secteur peuvent ainsi servir différemment ces multiples intérêts, qui entrent souvent en conflit. Dans ce contexte, il convient de rappeler qu'à la différence des modes de transport routier et ferroviaire, le secteur du transport aérien n'est pas mis à contribution pour financer d'autres composantes de la politique des transports, et qu'il échappe ainsi à une contrainte financière qui pourrait peser sur sa compétitivité.

L'État peut principalement intervenir sur les compétitivités coûts et prix :

- pour les compagnies aériennes, sur la compétitivité-coûts, notamment à travers l'action que l'État peut avoir sur les taxes et redevances du secteur. Les compétitivités prix et hors-prix relèvent des stratégies individuelles des entreprises ;
- pour les aéroports, sur les compétitivités coûts et prix, du fait du rôle régulateur de l'État, à l'interface entre les aéroports-fournisseurs et les transporteurs-clients.

⁹ Décisions de la Commission européenne concernant les accords au sein des alliances One World (2010), Star Alliance (2013) et Sky Team (2105) sur des liaisons transatlantiques.

¹⁰ Cf. Annexe n° 4 : schéma des principaux acteurs du transport aérien – rôles de l'État.

Les leviers d'action des entreprises elles-mêmes ne relèvent pas du champ de cette enquête : politique salariale, emploi, formation, relations sociales, politique commerciale, tarification, positionnement stratégique, investissements, qualité de service.

*
**

Le présent rapport se concentre sur le rôle des deux acteurs qui constituent l'ossature du transport aérien : les aéroports fournisseurs de l'infrastructure, les compagnies aériennes, qui procurent le service de transport, et sur les actions que l'État peut avoir sur ces acteurs, en tant que pouvoir régulateur d'une part, et en tant que pouvoir normatif et fiscal, d'autre part. L'action des collectivités territoriales ou des chambres de commerce et d'industrie n'est cependant pas examinée.

Dans un premier chapitre, la Cour s'est intéressée à la position du secteur aérien dans les transports, et aux spécificités de ses infrastructures : les aéroports et l'espace aérien. La Cour note que l'action de l'État doit prendre en compte l'organisation du territoire et les autres modes de transport, en vue d'une connexion des aéroports plus efficace. L'État peut par ailleurs contribuer à faire évoluer un cadre juridique non encore harmonisé au niveau mondial, pour établir un droit de la concurrence partagé et une utilisation équilibrée de l'espace aérien.

Ensuite, la Cour a écarté les mesures, parfois préconisées, limitant l'action de l'État en faveur de la compétitivité à un allègement des charges ou taxes qui s'appliquent au secteur. Le constat est en revanche établi que l'État peut agir, sans coût budgétaire et parfois en faisant des économies, en améliorant l'exercice de son rôle de régulation à travers les nombreuses missions qui visent à inciter les opérateurs économiques du secteur à développer les services de transport aérien et les services associés dans les meilleures conditions et au meilleur coût. Des axes d'amélioration ont été ainsi identifiés en matière de redevances de navigation aérienne, de redevances aéroportuaires, de dépenses de sûreté, et en matière d'affectation des créneaux horaires de décollage et d'atterrissage.

La Cour passe en revue, dans un troisième chapitre, les autres leviers d'action de l'État, qu'il s'agisse des prélèvements publics ou de la réglementation. Sans alléger systématiquement des charges qui seraient jugées trop lourdes ou des réglementations trop contraignantes, le rapport identifie des facteurs à même d'agir en faveur de la compétitivité du secteur, en supprimant des inefficacités ou en limitant des distorsions de concurrence ou pratiques déloyales. L'analyse conclut également à écarter certaines options. Ont été examinés selon cette grille les principaux dispositifs fiscaux et sociaux propres au secteur aérien, les spécificités liées aux externalités environnementales, les particularités du droit des passagers, ainsi que des travaux de simplification portant sur des réglementations techniques.

Chapitre I

Créer des conditions propices au développement du secteur aérien

Mode de transport parmi d'autres, permettant d'assurer des liaisons sur des longues distances, le transport aérien présente la spécificité de s'appuyer sur deux types d'infrastructures ; les équipements aéroportuaires et l'espace aérien, infrastructure immatérielle, mais sur laquelle les États disposent d'une souveraineté « complète et exclusive », en vertu de la convention de Chicago. La compétitivité du transport aérien commence par la gestion de ces infrastructures, pour une utilisation optimale par les transporteurs aériens.

À cet effet, le maillage territorial des aéroports, leur accessibilité, leurs connexions avec les autres modes de transport sont des facteurs susceptibles de favoriser le développement du secteur aérien. Quant à l'utilisation de l'espace aérien, il s'agit d'une condition nécessaire pour une compagnie aérienne, aussi la gestion internationale des conditions d'accès à cet espace demande-t-elle une attention particulière, pour créer des modalités équitables d'utilisation de cette infrastructure par les compagnies aériennes.

I - Rechercher la cohérence du maillage aéroportuaire

Alors même que le territoire français comprend un nombre élevé d'aéroports (deux fois plus par habitant qu'en Allemagne pour une moyenne de passagers par aéroport 2,5 fois plus faible), le trafic des aéroports français est concentré sur les aéroports parisiens de Roissy Charles de Gaulle et Orly, qui représentent 56 % des passagers métropolitains transportés, les 10 plus grands aéroports représentant 85 % du trafic.

Tableau n° 2 : les aéroports sur le territoire

	Nombre d'aéroports	Passagers totaux/an (millions)	Moyenne passagers/aéroport (X 1000)	Habitants par aéroport (millions)	Aéroports / 1000 km ²
<i>France</i>	148	165	1 115	0,45	0,27
<i>Royaume-Uni</i>	89	239	2 685	0,73	0,36
<i>Allemagne</i>	81	210	2 593	1,00	0,23

Source : Eurostat, données 2014

Le rapport thématique de la Cour des comptes de 2008, « Les aéroports face aux mutations du transport aérien »¹¹ constatait que « la carte des aéroports français est essentiellement le produit de l'histoire et d'initiatives dispersées plus que d'une politique affirmée », d'où la nécessité d'une certaine cohérence dans ce maillage. Le nombre d'aéroports ayant peu changé, ce constat reste actuel. La Cour l'a illustré dans son rapport annuel 2015 avec les aérodromes de Dôle et de Dijon, et arrivait au constat que « le développement concomitant des aéroports doit être arrêté au plus tôt ; la pertinence même du développement d'un aéroport unique interrégional n'apparaît pas évidente au regard de la faiblesse du bassin de chalandise, de la quasi-absence de trafic dit réceptif et de la proximité de grands aéroports bien desservis par le rail et la route. ».

Les travaux du conseil supérieur de l'aviation civile sur les territoires ont conduit cette instance à demander au conseil général à l'égalité des territoires de mener une étude portant précisément sur le maillage aéroportuaire, qui devrait aboutir dans le courant de l'année 2016.

II - Renforcer l'attractivité des aéroports en améliorant leur accessibilité

La qualité de la desserte est un enjeu pour l'attractivité des aéroports, qui reflète cependant plus un niveau de qualité de service qu'un réel facteur de compétitivité. L'accessibilité peut être un critère de choix, pour le tourisme, clientèle privilégiée des compagnies à bas coûts, ou d'une manière générale dans des arbitrages intermodaux entre l'avion et le train.

Les derniers travaux de la Cour des comptes sur les aéroports¹² montrent que le défaut de connexion au réseau ferré ou la mauvaise qualité des liaisons au centre-ville sont souvent des points faibles des aéroports, qui ont cependant souvent une marge de manœuvre limitée dans leur capacité à améliorer l'accessibilité par les transports en commun. La voiture reste

¹¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les aéroports français face aux mutations du transport aérien*. La Documentation française, juillet 2008, 233 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹² Aéroports de Paris, Aéroports de Lyon, Aéroport Toulouse-Blagnac, Aéroport de Bordeaux-Mérignac, Aéroports de la Côte d'Azur, Aéroport de Montpellier Méditerranée, Aéroport de Strasbourg-Entzheim.

ainsi le principal moyen d'accès aux aéroports (environ 70 % des accès à Roissy-Charles-de-Gaulle).

L'accessibilité à l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle est en effet un enjeu d'importance : premier aéroport français avec 39 % du trafic passagers métropolitain, il n'est pas relié à la capitale par un moyen de transport adapté et rapide, contrairement à la plupart des grands aéroports internationaux. Engagé en 2000, et déclaré d'utilité publique en 2008, le projet de Charles de Gaulle Express a réellement été relancé en 2014, sous forme d'un partenariat entre l'État, Aéroports de Paris et SNCF Réseaux. La contre-expertise de l'évaluation socio-économique du projet, organisée par le Commissariat général à l'investissement, évalue la rentabilité socio-économique à environ la moitié de celle présentée par le porteur de projet¹³. Les modalités de financement du projet, dont le coût est estimé entre 1,2 et 1,9 Md€, ne sont pas encore déterminées. Cependant, l'ARAFER, saisie sur le projet d'ordonnance qui confie la réalisation de l'infrastructure à une société de projet, filiale détenue par SNCF Réseau et Groupe ADP¹⁴, avait relevé « la nécessité de couvrir la participation de SNCF Réseau au capital de la société de projet par des financements publics »¹⁵, en raison des limites imposées par le ratio d'endettement de SNCF Réseau. Par ailleurs, le financement du projet conduit à envisager, outre les financements apportés par les partenaires du projet et les redevances d'utilisation, une taxe sur les passagers aériens hors transit, qui pourrait être d'environ un euro par passager et appliquée dès 2017, soit six ans avant la mise en service prévue en 2023. L'équilibre financier global du projet et la solidité juridique d'un tel dispositif de financement demandent à être confirmés¹⁶. Quelles que soient la solution technique, les modalités de financement retenues, et la sensibilité de la demande aux variations de prix, il importe en tout état de cause que le premier aéroport français, dont le trafic passagers est amené à poursuivre sa croissance, soit doté d'une liaison rapide, performante et économiquement rentable avec la capitale qu'il dessert.

III - Valoriser les synergies liées à l'intermodalité

La relation entre le transport ferroviaire et le transport aérien relève à la fois d'un rapport de concurrence sur les distances des vols court courriers, et d'une certaine forme de coopération sur les liaisons intermodales. Elle est au cœur de la stratégie que l'État doit encore définir.

1 - La concurrence avec la grande vitesse ferroviaire

Il est communément admis que le seuil de concurrence entre les transports ferroviaire et aérien se situe aux environs de 3h30 de temps de parcours en train, l'aérien ayant plus de

¹³ Valeur actuelle nette de 2,2 Md€, ramenée à 1,1 Md€ en intégrant les recommandations de la contre-expertise.

¹⁴ Ordonnance n° 2016-157 du 18 février 2016 relative à la réalisation d'une infrastructure ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle.

¹⁵ Avis de l'ARAFER n°2016-010 du 2 février 2016.

¹⁶ Une enquête publique modificative a été ouverte le 8 juin 2016.

50 % de parts de marché au-delà. Dans son rapport « La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence »¹⁷, la Cour des comptes soulignait : « Le TGV l’emporte jusqu’à des trajets de 500 km, l’avion étant plus rapide au-delà. D’autres analyses vont jusqu’à 750 km, selon les corridors, les vitesses et les modes de desserte. »

Pour cette raison, l’aéroport de Montpellier a perdu près de 500 000 passagers entre 2001 et 2010 avec l’arrivée du TGV, Strasbourg-Entzheim a perdu environ 1 million de passagers, soit la moitié de son trafic, avec l’arrivée du TGV Est en 2007, l’aéroport de Bordeaux-Mérignac est susceptible de perdre environ 800 000 passagers par an avec la mise en service de la ligne à grande vitesse Sud Europe Atlantique, qui réduira le temps de parcours ferroviaire entre Paris et Bordeaux. Les conséquences économiques sur la viabilité des aéroports, et également sur les compagnies aériennes concernées, sont importantes.

L’entrée en service progressive des LGV a cependant permis de limiter le réseau des lignes aériennes à obligation de service public, qui assurent la desserte aérienne de territoires enclavés non desservis rapidement par les lignes ferroviaires.

2 - La complémentarité air-fer, un intérêt pour les rares aéroports connectés au réseau ferroviaire

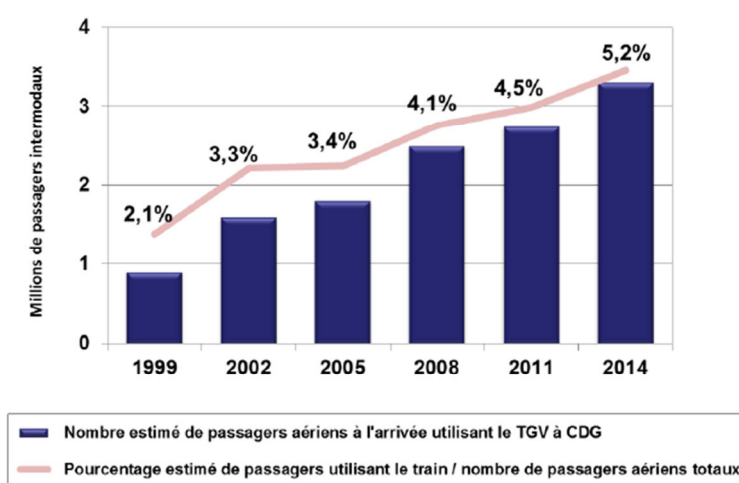
Sur le modèle économique de la « coopération » déjà évoqué au sujet des alliances, l’intermodalité avion/train offre aussi des possibilités d’extension des zones de chalandises des aéroports reliés au réseau ferroviaire, et l’accès à un nouveau profil de passagers pour le train. Les trois principales gares intermodales sont les gares TGV de Paris CDG, Lyon Saint-Exupéry et la gare de Marseille-Provence. Le trafic intermodal représente encore une faible part des passagers aériens, mais croît rapidement : le nombre de passagers utilisant l’intermodalité air-rail a été multiplié par 1,5 à Roissy CDG entre 2011 et 2014 (enquêtes effectuées par la DGAC), et par 2,7 à Lyon Saint-Exupéry. À Roissy CDG, le développement est accompagné d’une offre commerciale de billets combinés, « TGV Air », dans le cadre d’un partenariat entre la SNCF et 11 compagnies, utilisée en 2014 par 13 % des voyageurs intermodaux. Lufthansa et Deutsche Bahn ont mis en place un partenariat similaire. En outre, la DGAC relève que les derniers accords de transport aérien avec des États tiers comportent une clause, encore peu utilisée, autorisant des accords de coopération avec les transporteurs de surface, afin de faciliter l’intermodalité.

¹⁷ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence*. La Documentation française, octobre 2014, 173 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Tableau n° 3 : passagers intermodaux train-air

	Paris CDG	Lyon Saint-Exupéry	Marseille Provence
<i>Passagers ferroviaires totaux</i>	4,1 millions	1,1 million	0,6 million
<i>% intermodaux</i>	81 %	18 %	32 %
<i>Passagers aériens totaux</i>	61,4 millions	8,4 millions	8,1 millions
<i>% intermodaux</i>	5,2 %	2,3 %	2,4 %

Source : *DGAC/DTA/SDE1 - Enquête complémentarité modale avion train

Graphique n° 1 : croissance de l'intermodalité à Paris CDG

Source : DGAC/DTA/SDE1 - Enquête complémentarité modale avion train

Aussi, la recommandation de la Cour dans le rapport précité¹⁷ que les choix dans le domaine ferroviaire soient faits au regard de l'ensemble des modes de transports offerts sur le territoire¹⁸ peut-elle s'appliquer dans les mêmes termes au secteur aérien, tant au regard des conséquences des choix d'aménagement sur l'environnement concurrentiel, que sous l'angle des synergies à favoriser entre modes de transport.

¹⁸ « *Recommandation* : Mieux intégrer la grande vitesse aux choix de mobilité des Français en insérant le TGV dans une offre tirant parti de l'ensemble des moyens de transport – ferroviaire longue distance alternatif à la grande vitesse (trains à 200 km/h, pendulaires), ferroviaire de proximité, transports collectifs (sur route et en aérien) et coopératifs (co-voiturage, partage, location) – et en levant les restrictions à la concurrence des modes de transport longues distances routiers ».

IV - Assurer une concurrence équilibrée et loyale : un objectif souhaitable, une réalisation très difficile

A - Le transport aérien échappe au cadre des accords commerciaux de l'OMC

1 - Les accords de transport aérien, seuls garants de la loyauté des pratiques commerciales

Le traitement des droits de trafic dans un cadre strictement bilatéral a exclu de fait le transport aérien du champ de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), en rendant par exemple inapplicable la clause de la nation la plus favorisée, principe fondamental de l'OMC. L'annexe relative au transport aérien de l'accord général sur le commerce des services, limite ainsi son champ d'application aux services de réparation et de maintenance des aéronefs, à la vente ou la commercialisation des services de transport aérien et aux services de systèmes informatisés de réservation, en excluant les droits de trafic et les services directement liés à l'exercice des droits de trafic. Les négociations en cours d'un accord plurilatéral sur le commerce des services (ACS)¹⁹ comprennent cependant, selon la direction générale du Trésor, une annexe relative aux services de transport aérien, dont le texte prévoit une clause de règlement des différends. Cette annexe est cependant parmi les moins avancées de la négociation.

L'encadrement des pratiques commerciales et le règlement éventuel des différends relèvent alors uniquement de l'application des accords de trafic et des éventuelles clauses relatives à la concurrence déloyale.

L'Union européenne cherche à diffuser son modèle de droit de la concurrence, mais l'absence de cadre multilatéral, la diversité des pratiques et la dispersion des clauses concurrentielles dans les accords bilatéraux affaiblissent les garanties pour les compagnies aériennes de voir leurs compétiteurs évoluer dans le même environnement concurrentiel. Le respect de pratiques commerciales non discriminatoires, l'absence d'obstacles au commerce, l'interdiction de vente à des prix inférieurs aux coûts de production, et plus généralement le respect de pratiques commerciales loyales et les conditions de règlement d'éventuels différends, relèvent uniquement des accords de transport aérien conclus entre États ou blocs d'État

Au niveau communautaire, le Conseil a ainsi réaffirmé²⁰ la nécessité d'une politique extérieure de l'UE « fondée sur les principes de réciprocité et de concurrence ouverte et loyale dans des conditions équitables ». À cet effet, la Commission a défini une clause type de « concurrence loyale », proposée dans les accords aériens globaux négociés au niveau

¹⁹ ACS/TiSA (Accord plurilatéral sur le commerce des services / Trade in Services Agreement), négocié par 23 membres de l'OMC, dont l'UE.

²⁰ Conclusions du Conseil du 3 décembre 2012 sur « La politique extérieure de l'UE dans le domaine de l'aviation civile – Anticiper les défis à venir ».

communautaire, et que les États membres sont également invités à utiliser dans leurs négociations bilatérales, lorsqu'il n'existe pas d'accord communautaire. Cette clause type énumère un certain nombre d'aides d'État ou de mesures non commerciales interdites qui créeraient des distorsions de concurrence, impose aux parties une certaine transparence sur les informations permettant de s'assurer du respect de l'accord, précise les modalités d'investigation des parties, et offre *in fine* la possibilité à l'une des parties de retirer les droits de trafic de l'autre partie, d'imposer des taxes, ou tout autre mesure proportionnée.

Dans ses récents accords bilatéraux de transport aérien, la France a pu intégrer des clauses proches de ce modèle, notamment avec le sultanat d'Oman, la Côte d'Ivoire ou l'Ouzbékistan. Ces clauses semblent cependant assez symboliques, et l'on peut s'interroger sur les modalités de leur activation et les conditions de règlement d'un éventuel différend. Ces protections restent faibles par rapport à celles que peut offrir un organe multilatéral de négociation d'accords et de règlement de différends.

2 - Un règlement communautaire peu adapté

L'Union européenne s'est par ailleurs dotée en 2004 d'un règlement communautaire spécifique concernant la protection contre les subventions et les pratiques tarifaires déloyales²¹ de la part de pays tiers. En cas de suspicion de subventions ou pratiques tarifaires déloyales au bénéfice de transporteurs aériens non communautaires, ce règlement autorise la Commission à effectuer une enquête, puis éventuellement à prendre des mesures de réparation, de préférence sous forme de taxes imposées au transporteur aérien concerné. Ce règlement n'a cependant jamais pu être mis en pratique, d'une part car il est limité aux subventions ou pratiques tarifaires déloyales, d'autre part car le manque de transparence financière rend difficile l'établissement de preuves sur les pratiques contestées. Sans mesure pouvant restreindre l'accès au marché, il est enfin peu dissuasif. La Commission européenne a reconnu que ce texte était peu adapté, et en a engagé la révision. Un tel outil peut compléter utilement les clauses des accords bilatéraux, sous réserve que les dispositions en soient compatibles, notamment sur les possibilités d'investigations auprès du pays mis en cause, ou la possibilité de restreindre ou suspendre des droits de trafic.

B - L'essor des compagnies du Golfe révèle les faiblesses du contrôle des pratiques commerciales

Devant la montée en puissance des transporteurs du Golfe persique et les soupçons de pratiques concurrentielles déloyales de la part de ces États, le dialogue mené entre 2012 et 2015 par la Commission européenne avec le Conseil de Coopération des États Arabes du Golfe sur la transparence financière et les conditions d'une concurrence loyale entre

²¹ Règlement (CE) n° 868/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004, concernant la protection contre les subventions et les pratiques tarifaires déloyales causant un préjudice aux transporteurs aériens communautaires dans le cadre de la fourniture de services de transport aérien de la part de pays non membres de la Communauté européenne.

transporteurs aériens, n'a pas pu aboutir, alors même que le développement de ces compagnies se fait dans l'opacité de leurs ressources financières et de leur rentabilité. Le développement de ces trafics est pourtant un facteur d'attractivité pour l'UE. Les ministres français et allemand chargés des transports ont appelé à un gel de l'attribution de nouveaux droits de trafic avec ces États, et à l'ouverture de négociations par la Commission européenne, pour un accord global qui devrait comprendre des clauses de concurrence loyale.

Tableau n° 4 : croissance des trois principales compagnies du Golfe

	Air France	Etihad	Emirates	Qatar Airways
<i>Aéroport principal</i>	Paris CDG	Abu Dhabi	Dubaï	Doha
<i>Part de marché sur l'aéroport</i>	55 %	nd	60 %	nd
<i>Nombre d'avions</i>	564	94	216	132
<i>Trafic 2015 (millions de passagers)</i>	78	15	43	26
<i>Croissance annuelle moyenne sur 10 ans</i>	2 %	~20 %	17 %	19 %

Source : DGAC, DG Trésor, CAPA

Les pratiques des États du Golfe persique doivent cependant être replacées dans le contexte économique et politique propre à ces pays, le contrôle par l'État et les fonds souverains de secteurs entiers de l'économie, et la forte orientation donnée au développement du tourisme et du transport aérien comme facteur de diversification et de réduction de la dépendance au pétrole. L'intervention des États dans l'activité des compagnies aériennes demande à être expertisée, car ce que les compagnies aériennes concurrencées qualifient de concurrence déloyale peut aussi relever avant tout de modèles étatiques et de régulation différents, et non transposable à l'UE ou aux États-Unis. Des compagnies aériennes américaines ont ainsi rendu publique en 2015 une étude sur les aides d'État qu'auraient reçues depuis 2004 les compagnies Emirates, Etihad et Qatar Airways : elles ont estimé à 42 Md\$ le total d'aides reçues sous diverses formes (prêts et avances des gouvernements sans intérêts ni obligations de remboursements, garanties d'État, recapitalisations, subventions et transferts de trésorerie, exemptions de taxes, couvertures de carburant, etc...). La compagnie Etihad a, par exemple, en retour diffusé une estimation à hauteur de 70 Md\$ des aides reçues par les trois compagnies américaines American Airlines, Delta Airlines, et United Airlines, dont environ la moitié en application du chapitre 11 de la loi américaine sur les faillites, qui interrompt les poursuites des créanciers et prévoit des procédures de réorganisation des débiteurs en difficulté. Ce débat est sans issue, les modes de régulation et d'intervention de l'État sont différents, et si les compagnies du Golfe ont probablement bénéficié de dispositifs qui, au regard du droit européen, seraient qualifiés d'aides d'État, éventuellement d'aides illégales, ce droit ne s'applique pas dans ces États. La DGAC et ses partenaires européens doivent s'appuyer sur les outils à leur disposition, et l'initiative franco-allemande de faire porter des négociations par la Commission européenne va à cet égard dans le bon sens.

Plus généralement, dans le contexte de libéralisation du transport aérien, engagée depuis les années 1980, la reprise après 2002 des accords bilatéraux de chaque État membre dans des accords horizontaux négociés par la Commission, la création en 2006 d'un espace aérien commun européen, et la conclusion de quelques accords globaux de transport aérien au niveau communautaire (États Unis et Canada), confortent la nécessité de confier à la Commission européenne la négociation des accords de trafic avec les États. Le Conseil "Transports,

télécommunications et énergie” du 7 juin 2016 a ainsi donné mandat à la Commission européenne d’entamer des négociations sur des accords globaux au niveau de l’UE dans le domaine des transports aériens avec l’Association des nations du Sud-Est asiatique (ASEAN), le Qatar, les Émirats Arabes Unis et la Turquie.

Par ailleurs, les tensions créées par l’entrée rapide des compagnies du Golfe sur le marché, dans des conditions contestées, posent la question de l’entrée du transport aérien dans les compétences de l’OMC, afin de disposer d’un accord multilatéral et d’un organe de traitement des différends. Le rapport d’information du Sénat sur la concurrence dans les transports aériens²² recommandait d’engager des négociations commerciales dans cet objectif. Les négociations en cours dans le cadre du projet d’accord ACS pourrait en être un premier vecteur, aussi semble-t-il important que la France soutienne la conclusion d’une annexe à l’accord TiSA sur les services de transport aérien, comportant un mécanisme de règlement des différends. L’objectif serait ensuite d’obtenir l’extension de cet accord à tous les membres de l’OMC, objectif déjà affiché par l’UE pour l’ensemble de l’accord ACS.

La concurrence loyale est abordée dans le cadre de l’OACI, mais les États ne sont pas parvenus à en établir des principes fondamentaux. L’OACI ne parvient qu’à constater l’importance du principe de concurrence loyale, donner des orientations et encourager la coopération et le dialogue entre États et élaborer un recueil des politiques et pratiques dans ce domaine²³.

L’apport de la recherche économique : ne pas confondre concurrence déloyale et avantages comparatifs

Les accusations de pratique d’une concurrence déloyale par certains États du Golfe sur le marché du transport aérien se heurtent aux limitations d’accès aux informations financières de ces compagnies et aux politiques économiques de ces États, situation compliquée par l’absence de cadre juridique international.

Les analyses les plus détaillées sont celles qui ont été diffusées par les compagnies américaines, aussi certains travaux de recherche ont-ils cherché à donner une certaine objectivité aux accusations et à dépassionner ce débat. Si l’on ne peut conclure de façon absolue, et ces études montrent que les éléments tangibles manquent à plusieurs accusations, il en ressort aussi que la notion de concurrence déloyale doit être relativisée, et que ces entreprises profitent de certains avantages comparatifs, qui sont à la base des théories du commerce international, et sur lesquels le droit de la concurrence est inopérant. Ces analyses s’appuient notamment sur les arguments suivants :

- la localisation des hubs du Proche-Orient en fait structurellement des hubs qui relient des vols longs courriers à d’autres vols longs courriers, contrairement aux hubs européens ou américains qui sont plutôt des hubs court-moyen-courrier vers long courrier. Les distances moyennes de vols sont mécaniquement plus élevées (rapport de 1,7 pour Emirates par rapport à Air France), et les coûts par passager par km plus compétitifs. La forte concurrence que connaissent les compagnies européennes sur leur segment court et moyens courriers, par les low-costs, accroît leur désavantage face à des compagnies spécialisées sur le long-courrier ;

²² Sénat, Rapport d’information n°180 du 19/11/2015, « La concurrence dans les transports aériens »

²³ Sixième conférence mondiale de l’OACI, mars 2013, recommandations 2.4/1 sur la concurrence loyale

- les hubs du Proche-Orient sont idéalement placés pour desservir les marchés en croissance en Asie, vers les autres continents ;
- la concurrence loyale n'implique pas de devoir égaliser tous les facteurs de production : il en va pour les différences de régimes sociaux et fiscaux, le coût du carburant (si la proximité géographique des zones de production n'est qu'un avantage comparatif, les prix du carburant ne semblent pas significativement plus faibles à Dubaï, en revanche, les compagnies du Golfe ont une flotte d'avions récente, économe en carburants), le coût du capital lié à des niveaux de risques différents, etc. ;
- le caractère discriminatoire des faibles charges aéroportuaires (exemption pour les passagers en correspondance, faibles pour l'atterrissage) demande à être expertisé car il faudrait être en mesure de les relier aux coûts, d'autant que de nombreux aéroports appliquent également des réductions sur les charges des passagers en transit. Les synergies entre compagnies aériennes et aéroports, détenues par les mêmes sociétés étatiques, sont peut-être le point le plus sensible ;
- la situation européenne crée parfois les conditions propices aux avantages comparatifs des concurrents : la saturation de certains hubs européens crée un avantage comparatif en faveur des hubs proche-orientaux, la réglementation des droits des passagers qui ne s'applique qu'aux transporteurs européens, ou encore la performance insuffisante des services de navigation aérienne en Europe. De même, l'UE ne peut se prévaloir de sa politique stricte au regard des aides d'État susceptibles de fausser la concurrence, pour imposer les mêmes règles dans le secteur aérien aux autres États.

CONCLUSION

Rechercher la cohérence du maillage aéroportuaire, améliorer l'accessibilité des aéroports, valoriser les synergies intermodales, assurer une concurrence équilibrée et loyale, sont autant d'orientations concernant l'environnement du mode de transport aérien que la Cour considère comme propices au développement de ce secteur. Ces orientations appellent des arbitrages au sein de l'État, et mettent à elles seules en évidence le besoin d'une stratégie sectorielle, coordonnée avec les autres politiques de transport.

Chapitre II

Mieux exercer les missions de régulation

En France, le secteur aérien est globalement financé par les usagers, directement au moyen de différentes taxes et redevances, et indirectement par une affectation partielle des revenus autres qu'aéronautiques des aéroports au financement des services aéronautiques. En effet, les services rendus au secteur aérien par la puissance publique sont financés selon différentes modalités : pour les principaux, le contrôle aérien par les redevances de navigation, les services aéroportuaires par les redevances aéroportuaires, la sûreté par la taxe d'aéroport, la surveillance et la certification des opérateurs par les redevances de certification, différentes actions régaliennes par la taxe d'aviation civile (cf. Annexe n° 6). Ces différentes charges pour les compagnies aériennes peuvent représenter pour l'État des leviers d'action sur la compétitivité. Selon les structures de coûts des compagnies aériennes, ces charges représentent cependant moins de 10 % des coûts pour des compagnies traditionnelles, et environ 25 à 30 % pour des compagnies à bas-coûts. Des marges de progrès importantes peuvent encore se trouver dans les coûts d'exploitation maîtrisés par les compagnies. Les aéroports sont en revanche fortement dépendants des taxes et redevances acquittées par les compagnies, même si la contribution à leur résultat est principalement assurée par les recettes issues des activités commerciales.

Aussi, plus que dans sa capacité à alléger les charges des opérateurs économiques, la marge de manœuvre de l'État sur la compétitivité du secteur peut reposer sur ses actions de régulation économique. L'organisation du transport aérien (position dominante des fournisseurs d'infrastructure, aéroports et services de navigation, ou de compagnies, détentrices de créneaux de vols), nécessite en effet que l'État intervienne comme régulateur, afin d'assurer un bon fonctionnement et un équilibre du marché entre les différents acteurs et les usagers : niveau équilibré et non-discriminatoire des redevances aéronautiques et aéroportuaires, financement optimal des dépenses de sûreté. Au-delà des redevances, l'État joue également un rôle de cette nature dans la juste répartition des créneaux aéroportuaires.

I - Mettre en œuvre le « Ciel unique européen » pour un contrôle aérien plus performant

Les services rendus par l'État pour assurer la circulation aérienne sont financés par les redevances de navigation aérienne : redevance de route au-dessus du territoire métropolitain, redevance océanique pour les services établis outre-mer, et redevance pour services terminaux

de la circulation aérienne au départ et à l'arrivée des aéroports au-delà d'un certain seuil d'activité.

A - Le « Ciel unique européen » peine à être un catalyseur de performance du contrôle aérien

La démarche de « Ciel unique européen » comporte plusieurs objectifs, dont celui d'améliorer les performances globales du système de gestion du trafic aérien et des services de navigation aérienne : les trajectoires de vol sont supérieures en moyenne de 50 km au trajet optimal, provoquant l'émission de 5 Mt de CO₂ supplémentaires, la saturation de l'espace aérien et les retards peuvent entraîner une perte d'environ 1 % du PIB européen²⁴.

La situation européenne est souvent comparée avec celle des États-Unis, qui déploient un nouveau programme de gestion du trafic aérien (NextGen), avec des performances supérieures à celles de l'Europe pour un espace aérien de taille comparable, un nombre de vols environ 1,5 fois plus élevé, et une densité en heures/km² deux fois plus haute.

Tableau n° 5 : comparaison de l'efficacité du contrôle aérien en Europe et aux États-Unis

	Europe	États-Unis
<i>Espace aérien</i>	11,5 Mkm2	10,4 Mkm2
<i>Nombre de prestataires de navigation aérienne</i>	38	1
<i>Nombre de contrôleurs</i>	17 200	13 300
<i>Nombre de vols IFR contrôlés par an</i>	9,5 M	15,2 M
<i>Densité (heures de vol / km2)</i>	1,2	2,2
<i>Coût moyen par vol contrôlé (€)</i>	866	645

Source : IATA, *Benefits of European airspace modernization*, décembre 2015

De nombreux travaux ont cherché à chiffrer le coût de l'inefficacité et les bénéfices attendus de la modernisation de la navigation aérienne en Europe. Dans sa communication relative au projet de modification des règlements « Ciel unique européen » (juin 2013²⁵), règlements non adoptés à ce jour²⁶, la Commission évaluait à environ 5 Md€ annuels « le potentiel d'économies inexploité du ciel unique européen », issu des surcoûts en consommation de carburant et en allongement des temps de vol liés à l'inefficacité du système de navigation en Europe. Une réduction de l'ensemble des surcoûts serait répercutée sur de nombreux postes de coûts des compagnies aériennes (redevances de navigation, frais de carburant, frais de maintenance, frais de personnels, indemnisations des retards), et créerait

²⁴ SESAR Joint Undertaking, « Assessing the macroeconomic impact of SESAR ».

²⁵ COM(2013) 408, 11/06/2013, – Accélérer la mise en œuvre du ciel unique européen.

²⁶ Le contentieux anglo-espagnol sur Gibraltar bloque actuellement au Conseil des évolutions réglementaires visant à accélérer la mise en œuvre du Ciel unique européen, dénommées « Ciel unique 2+ ».

des bénéfices pour l'ensemble de l'économie. Le volet technologique du ciel unique européen, le programme SESAR, est entré en 2015 dans une phase de déploiement. Les impacts attendus du projet, dans l'hypothèse d'une mise en œuvre complète d'ici à 2030, ont été chiffrés²⁴ à 0,16 % du PIB européen à l'horizon 2030 (419 Md€ sur 2013-2030), 42 000 emplois dans le secteur aérien (et plus de 300 000 avec les emplois indirects), ou encore de 50 M tonnes d'émissions de CO₂ évitées.

Une étude plus globale menée par l'IATA²⁷ évalue l'impact macro-économique (issu de l'amélioration de la modernisation de l'espace aérien) dans une fourchette de 32 à 43 Md€ annuels en 2035 (3,2 à 3,4 Md€ pour la France), selon le degré de maîtrise des contraintes de capacités aéroportuaires. La limite des capacités aéroportuaires est en effet le second facteur limitant de la croissance du trafic dans certaines zones d'Europe.

Cependant, dans sa communication de 2013²⁵, la Commission européenne constatait les insuffisances dans la mise en œuvre du ciel unique européen : une amélioration insuffisante du rapport coût-efficacité (des services de navigation), un impact environnemental encore élevé, une fragmentation toujours élevée de l'espace aérien et l'absence de gains opérationnels concrets de la mise en place des blocs d'espace aérien fonctionnels (FAB), ou encore des coûts salariaux des contrôleurs aériens en augmentation plus rapide que la productivité. Les premiers règlements « Ciel unique européen » datent de 2004, et ont commencé à être mis en œuvre, mais ce projet peine à atteindre ses objectifs. L'analyse d'impact accompagnant les projets de règlement « CUE 2+ » relevait deux grands problèmes : « le manque d'efficacité de la fourniture de services de navigation aérienne », et « la fragmentation du système de gestion du trafic aérien », que les blocs d'espace aérien fonctionnel (FAB) ne sont pas parvenus à corriger, car « ils n'ont pas encore pour préoccupation majeure l'amélioration des performances ». On peut à cet égard relever que le FAB dont fait partie la France²⁸ n'a jamais mis en place le taux unitaire unique de redevance de route, qui était envisagé par son traité constitutif.

B - Le retard pris dans les investissements et le coût des personnels limitent les baisses de redevances de navigation aérienne

S'agissant du volet technologique du projet Ciel unique, certains États membres, dont la France, ont du retard dans leurs programmes d'investissement, ce qui, d'une part, pénalise l'amélioration de l'efficacité des services de navigation aérienne, d'autre part, rend difficilement atteignables les objectifs de réduction des coûts. Ainsi, plusieurs États membres ne respectent pas aujourd'hui les objectifs de réduction des coûts et des redevances de navigation aérienne demandés par la Commission : huit États membres dont la France affichent actuellement des objectifs incompatibles avec ceux fixés au plan communautaire.

²⁷ Benefits of European airspace modernization, seo amsterdam economics pour IATA, décembre 2015.

²⁸ FAB« Europe Central » (FABEC) entre la République fédérale d'Allemagne, le Royaume de Belgique, la République française, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas et la Confédération suisse, crée par un traité du 2 décembre 2010.

Trois redevances rémunèrent les différents services de navigation aérienne, en route en métropole et dans les espaces aériens d'outre-mer, ainsi que les services terminaux. Les règlements communautaires déterminent des règles harmonisées de calcul des redevances métropolitaines, sur la base du coût prévisionnel des prestations fournies par chaque service de navigation. En outre, des objectifs de performance, notamment en matière d'efficacité économique, sont fixés par la Commission européenne afin d'inciter les États membres à réduire les coûts unitaires de service. Cet objectif communautaire est de - 3,3 % par an en euros constants pour la période 2015-2019 (soit - 15,5 % au total), résultant d'un objectif de baisse annuelle de 2,1 % des coûts de référence, et d'une hypothèse de croissance de 1,2 % du trafic, hypothèse basse utilisée par la Commission européenne. Plusieurs États membres, dont la France, ont déposé des plans de performance qui ne respectent pas l'objectif fixé au niveau communautaire et qui n'ont, mi-2016, pas été validés par la Commission : sur la période 2014-2019, la France affichait une baisse de ses coûts de navigation de - 1,1 % par an en valeur réelle, très en deçà de l'objectif commun de réduction de - 3,3 %. Le dépassement total des dépenses par rapport à l'objectif communautaire est d'environ 30 M€ par an. Les objectifs d'amélioration de l'efficacité de ces dépenses sont difficilement atteignables, du fait du retard pris dans le déploiement des investissements et les difficultés de maîtrise des dépenses.

Des investissements nécessaires pour améliorer la performance du contrôle de la navigation aérienne

Dans un rapport consacré aux investissements de la DGAC, la Cour constatait début 2015 le retard pris par la France dans des investissements de modernisation des systèmes de navigation qui auraient dû être réalisés dans les années 1990 et 2000. La DGAC disposait depuis les années 1970 d'outils à la pointe de la technique existante, mais la prise de conscience de la nécessité d'investissements lourds à réaliser afin de moderniser ces outils a eu lieu alors que la crise économique réduisait fortement les recettes disponibles, et donc la capacité d'investissement, à la fin de la première décennie des années 2000.

Le projet Ciel unique européen a incité à engager de grands programmes destinés à remplacer le système de gestion du trafic aérien (programme « 4-Flight »), à mettre en place un environnement de contrôle électronique (« ERATO-EE »), ainsi qu'un nouveau système de traitement des plans de vol (« Coflight ») intégré au système de gestion du trafic, et un système de transmission de données entre le sol et l'air (« Data Link »), à améliorer les systèmes de communication au sol (« CSSIP »), ou encore à créer un système spécifique pour les tours de contrôle et l'approche (« SYSAT »). La conduite de ces différents programmes représente des engagements annuels d'environ 150 à 200 M€, portés par le budget de l'aviation civile et financés par les redevances de navigation. Plusieurs de ces projets ont pris du retard dans leur déploiement, que l'interdépendance des programmes a amplifié, et ont connu des surcoûts.

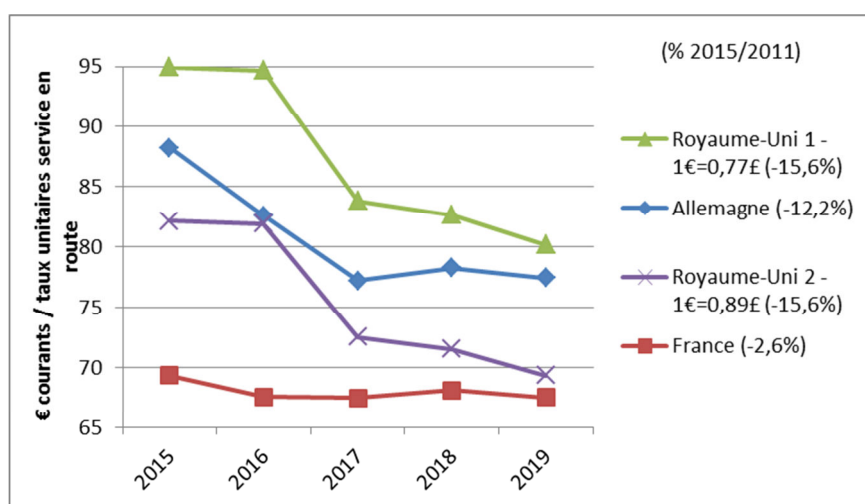
Selon la DGAC, l'essentiel du programme d'investissements sera réalisé pour 2020, et permettra d'obtenir des gains de productivité à hauteur de 20 % sur le contrôle en route et le contrôle d'approche.

En outre, sans dispositif de sanction à l'égard des États membres ni possibilité d'imposer des actions correctrices, la Commission européenne ne dispose que de pouvoirs limités de contraintes pour remédier à cette situation.

Le graphique ci-après fait apparaître l'évolution des taux unitaires des redevances de route prévue dans le plan de performance communautaires 2015-2019 (dit « RP2 »). La

diminution des taux unitaires en monnaie courante serait de - 2,6 % pour la France, - 12,2 % pour l'Allemagne, et - 15,6 % pour le Royaume-Uni. Même si leur baisse est très inférieure à celle des autres pays, la DGAC souligne que les coûts unitaires et les taux unitaires des services de navigation en route de la France sont les plus bas parmi les pays responsables des plus importants espaces aériens, et le resteraient à l'horizon 2019. Les redevances de navigation visent à couvrir les coûts du service fourni, qui dépendent aussi de la complexité de l'espace aérien à gérer : selon l'indice de complexité des espaces aériens établi par Eurocontrol²⁹, compris entre 0,81 et 12,30 pour le plus complexe (Suisse), l'espace aérien français est évalué à 7,33, l'indicateur étant à 11,03 pour l'Allemagne, et 11,28 pour le Royaume-Uni, les plus élevés après la Suisse, ce qui peut aussi contribuer à expliquer une différence structurelle dans les coûts, laquelle ne devrait cependant pas dispenser des efforts d'amélioration de la performance.

Graphique n° 2 : évolution prévisionnelle des taux unitaires de redevances en route (€)



Source : DGAC – Comité élargi Eurocontrol – 29/06/2016

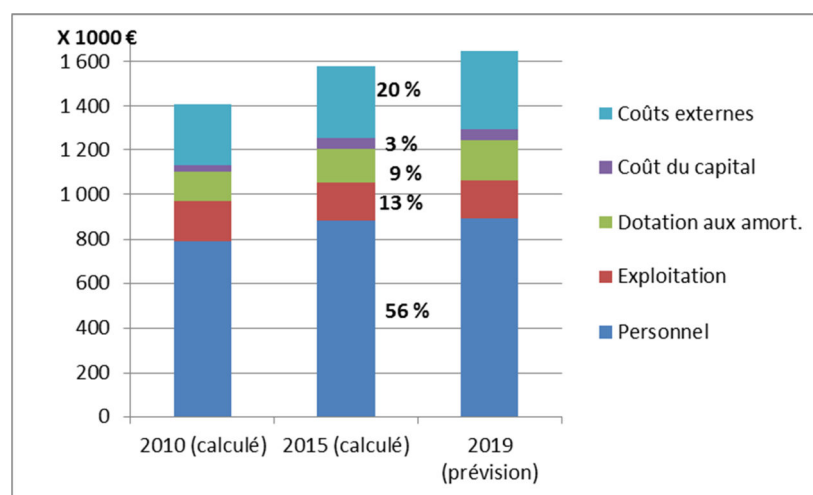
La ventilation des coûts qui constituent l'assiette des redevances de navigation aérienne fait apparaître (cf. Graphique n° 3 :) la part prépondérante des dépenses de personnels, plus de la moitié des coûts totaux (56 % en 2015, 54 % prévus en 2019). Or le secrétaire d'État chargé des transports et des organisations syndicales représentant 72 % des personnels ont signé le 19 juillet 2016 un protocole social triennal portant sur la période 2016-2019. Les évolutions statutaires et indemnitaires prévues³⁰ laissent craindre une dérive des dépenses de personnels sur les prochaines années. Selon la DGAC, ces évolutions salariales sont subordonnées à un assouplissement des tours de service, qui devrait permettre des gains de productivité importants aux heures de pointe. Pour sa part, la direction du Budget considère,

²⁹ Performance Review Report 2014 - An Assessment of Air Traffic Management in Europe during the Calendar Year 2014

³⁰ Notamment garantie d'un schéma d'emploi sans diminution en 2017, 2018 et 2019 ; hausse de certains éléments variables de salaire ; garanties sur les taux de promotions ; augmentation des rémunérations des contrôleurs garantie à 3 % en 2017, 1 % en 2018 et 2019, hors augmentations du point d'indice.

comme la Cour, que « le renforcement de la compétitivité du secteur aérien doit passer avant tout par une maîtrise durable et une rationalisation des dépenses de personnel et d'exploitation du budget annexe de l'aviation civile et une hiérarchisation accrue de ses investissements. »

Graphique n° 3 : ventilation des coûts des redevances de navigation - France



Source : DGAC/DTA

II - Assurer l'équilibre entre les intérêts des aéroports et ceux des compagnies

A - Le bon fonctionnement du transport aérien impose une régulation des redevances aéroportuaires

Sur les aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique, et en application de l'article R. 224-1 du code de l'aviation civile, « les services publics aéroportuaires donnant lieu à la perception de redevances sont les services rendus aux exploitants d'aéronefs et à leurs prestataires de service à l'occasion de l'usage de terrains, d'infrastructures, d'installations, de locaux et d'équipements aéroportuaires fournis par l'exploitant d'aérodrome, dans la mesure où cet usage est directement nécessaire, sur l'aérodrome, à l'exploitation des aéronefs ou à celle d'un service de transport aérien ». Il s'agit en particulier de la redevance d'atterrissage, de la redevance de stationnement et de la redevance par passager (utilisation des installations pour l'accueil des passagers et du public).

La position de quasi-monopole des aéroports impose une régulation des taux de ces redevances par une autorité de supervision indépendante³¹ (ASI), chargée de garantir le

³¹ Directive 2009/12/CE du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires transposée par l'ordonnance n° 2011-1300 du 14 octobre 2011 et le décret n° 2011-1965 du 23 décembre 2011.

caractère non-discriminatoire et impartial des décisions relatives aux redevances. La régulation par l'ASI concerne en France les aéroports ayant un trafic annuel supérieur à 5 millions de passagers³². Elle est mise en œuvre depuis 2012 par la direction du transport aérien de la DGAC³³. Pour ces aéroports, un contrat de régulation économique (CRE) peut être conclu avec l'État fixant les conditions d'évolution des redevances (tenant compte notamment des prévisions de coûts, de recettes, d'investissements et des objectifs de qualité des services publics) dans la limite d'un plafond pendant la durée du CRE (maximum 5 ans), mais rediscutées chaque année dans les limites de ce plafond. En l'absence de CRE, l'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires est fixée chaque année. À ce jour, seuls le groupe ADP, Toulouse-Blagnac et Lyon-Saint-Exupéry ont signé un CRE.

B - Les enjeux du secteur appellent à renforcer l'indépendance de l'autorité de régulation

Les intérêts de l'État peuvent se trouver en contradiction dans ses missions d'actionnaire du groupe ADP et des aéroports régionaux, d'actionnaire d'Air France, ou de régulateur de l'économie nationale. Le choix du niveau des redevances aéroportuaires, principale source de revenu des aéroports, confronte ces différents intérêts, ces redevances devant par ailleurs être homologuées par l'ASI, dont l'indépendance devient essentielle.

La détermination du périmètre de régulation, celle du coût moyen pondéré du capital, celle du plafond tarifaire des redevances sont quelques exemples des intérêts contradictoires de l'État. Cette situation appelle à renforcer l'indépendance du régulateur.

1 - Le périmètre régulé

Différents périmètres de dépenses et de recettes peuvent être pris en compte pour la détermination des redevances aéroportuaires (cf. Annexe n° 7). Aussi, si le dispositif généralement adopté pour les aéroports français est celui dit de la « caisse unique » (tenant compte des activités aéronautiques et non aéronautiques), un système de « caisse aménagée » est appliqué pour Groupe ADP³⁴, et pour les aéroports de Lyon et de Toulouse.

³² En 2016, les aéroports de plus de 5 millions de passagers sont les aéroports de : Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly, Nice, Lyon, Toulouse, Bâle-Mulhouse, Marseille et Bordeaux.

³³ Article R224-3-2 du Code de l'aviation civile relatif à l'ASI : « [...] - elle veille à ce que la qualité des services publics rendus et les programmes d'investissements des exploitants d'aéroports soient compatibles avec les exigences du transport aérien et de ses besoins actuels et futurs ; - elle veille à ce que les tarifs précités et, le cas échéant, leurs modulations soient non discriminatoires, et que leur évolution soit modérée ; - elle s'assure que l'exploitant d'aéroport reçoit une juste rémunération des capitaux investis, appréciée au regard de son coût moyen pondéré du capital calculé sur le périmètre d'activités mentionné à l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile ».

³⁴ Arrêté du 16 septembre 2005 relatif aux redevances pour services rendus sur les aéroports. La Cour avait relevé en 2008 que le système de caisse unique aménagée a « été maintenu pour ADP [...] afin de permettre à ADP de réaliser son important programme d'investissement sans augmentation prohibitive et brusque des tarifs des redevances ».

Régulation et périmètres d'activité

Les notions de caisse unique, double ou aménagée renvoient au périmètre d'activité choisi pour la régulation des redevances aéroportuaires par l'État, qui s'assure notamment que l'aéroport reçoit « une juste rémunération des capitaux investis » sur le périmètre considéré.

Double caisse : une caisse « services aéroportuaires », et une caisse « activités non services aéroportuaires ». Le périmètre considéré pour la régulation est limité aux services aéroportuaires.

Caisse unique : une seule caisse pour l'ensemble des services. Les redevances aéroportuaires régulées sont déterminées de façon à assurer la juste rémunération des capitaux investis sur la caisse unique, ce qui revient à autoriser une subvention des services aéroportuaires par les recettes commerciales.

Caisse aménagée : dispositif intermédiaire qui correspond à une double caisse, dont certaines activités commerciales ont été maintenues dans le périmètre régulé.

La « double-caisse » ayant naturellement tendance à tirer les redevances à la hausse, du fait de la forte rentabilité des activités commerciales, non prise en compte en double-caisse pour fixer les redevances, le périmètre régulé peut faire l'objet de tensions vives entre acteurs, les transporteurs aériens étant plutôt demandeurs d'une simple caisse, les aéroports et leurs actionnaires d'une double-caisse. La double-caisse soulève en outre des difficultés liées aux méthodes d'allocation des actifs, des charges et des recettes aux deux caisses, et aux outils nécessaires à cette allocation. La négociation du CRE 2016-2020 du groupe ADP illustre à cet égard les enjeux du périmètre de régulation et la position ambiguë de l'autorité de supervision. La DGAC, relayée par le ministère chargé des transports a essayé de soutenir le retour à une caisse unique, ou à défaut un mécanisme de compensation de la caisse non régulée vers la caisse régulée, soulignant les difficultés que l'autorité de supervision pourrait avoir à exercer sa mission d'assurer une juste rémunération des capitaux investis, et une évolution modérée des redevances. La CocoAéro³⁵ a recommandé dans son avis sur le CRE « une contribution annuelle des activités commerciales à la caisse régulée de 50 à 75 M€ ». Le périmètre de régulation du CRE3 du groupe ADP est resté inchangé, avec quelques transferts d'investissements du périmètre régulé au non régulé (environ 90 M€), sans aller jusqu'aux 50 à 75 M€ annuels préconisés par la CoCoAéro.

2 - Le coût moyen pondéré du capital

Le coût moyen pondéré du capital (CMPC) est une variable centrale dans l'évaluation des redevances et l'équilibre recherché par le régulateur entre juste rémunération des capitaux et évolution modérée des redevances. Il correspond à la rentabilité exigée par les pourvoyeurs de fonds de l'entreprise, et est calculé pour les aéroports avec le modèle d'évaluation des actifs financiers communément utilisé. Certains paramètres relèvent du dire d'expert et font l'objet d'analyses divergentes par les différentes parties, même si pour les entreprises cotées

³⁵ Article L 228-1 de code de l'aviation civile, « La Commission consultative aéroportuaire est placée auprès du ministre chargé de l'aviation civile qui la consulte lors de la préparation des contrats mentionnés au II de l'article L. 224-2 [CRE], notamment sur les programmes d'investissement, les objectifs de qualité de service et l'évolution des redevances pour services rendus ».

en bourse comme le groupe ADP les analystes de marché donnent des indications supplémentaires.

Selon la DGAC, une variation de 1 % du coût moyen pondéré du capital (CMPC) entraîne une variation de 1,5 % de l'évolution tarifaire nécessaire pour assurer la juste rémunération des capitaux, d'où la forte sensibilité à la fixation du CMPC

L'aéroport propose toujours le CMPC le plus élevé, l'Agence des participations de l'État (APE) un CMPC encore plus élevé garantissant une bonne rémunération des capitaux (l'État français, actionnaire des principaux aéroports, reçoit des dividendes qui se sont élevés à près de 174 M€ en 2015, dont 157 M€ au titre des seuls aéroports parisiens), la CoCoAéro a une évaluation dans le bas de la fourchette, mais supérieure à celle des compagnies aériennes, le taux arbitré *in fine* se trouvant à un niveau intermédiaire.

On peut observer de même des divergences très importantes entre les différents niveaux de CMPC, avec notamment le cas d'Aéroports de Nice- Côte d'Azur, où le niveau très élevé de 8,7 % a été retenu pour l'élaboration des redevances 2015, malgré les réserves émises lors de la commission consultative économique et les interrogations des usagers sur le niveau de CMPC. Les compléments d'informations demandés par l'ASI à l'aéroport semblent avoir convaincu l'autorité de régulation, alors même que la privatisation de l'aéroport est en cours.

Tableau n° 6 : différents niveaux de CMPC au cours de l'élaboration des derniers CRE

<i>CMPC, en % des capitaux investis</i>	Groupe ADP (2016-2020)	Toulouse (2014-2018)	Lyon (2015-2019)
<i>Projet de CRE</i>	5,80 %	6,50 %	6,30 %
<i>Proposition APE</i>	5,80 %	6,80 %	6,80 %
<i>Propositions des compagnies</i>	3,2 % à 5,3 %	nd	nd
<i>Avis CoCoAéro</i>	4,60 %	5,80 %	5,50 %
<i>CMPC implicite du CRE</i>	5,40 %	6,20 %, selon DGAC 6,30 %, selon APE	Aucun car rentabilité attendue inférieure au CMPC, selon DGAC 5,50 %, selon APE

Sources : DGAC

Tableau n° 7 : CMPC utilisés dans quelques aéroports européens

Heathrow (2014-2018)	Gatwick (2014-2018)	Amsterdam (2014)
5,35 %	5,70 %	2,87 %

Source: UK Civil Aviation Authority, DGAC

3 - L'évolution moyenne des redevances

L'évolution des redevances aéroportuaires résulte de l'ensemble des paramètres prévus aux contrats de régulation (périmètre régulé, hypothèses économiques, investissements, efforts de productivité, qualité de service, structure tarifaire), de l'issue des consultations avec les usagers et des négociations menées entre l'aéroport et l'État.

Il en résulte, d'une part, une trajectoire globale d'évolution, qui dans tous les CRE signés jusqu'à présent, autorisait une évolution tarifaire annuelle comprise entre l'inflation et l'inflation + 3,25 % (CRE groupe ADP 2006-2010), d'autre part, un certain nombre d'ajustements à la trajectoire principale, dépendant de l'évolution du trafic, de l'atteinte d'objectifs de qualité de service ou de productivité, calculés annuellement. Les évolutions annuelles de tarifs proposées par l'aéroport et soumises à homologation sont contraintes par ce plafond tarifaire effectif, calculé annuellement. Ces ajustements ont conduit, pour les trois CRE terminés (groupe ADP 2006-2010 et 2011-2015, Toulouse-Blagnac 2009-2013) à des autorisations de croissance des redevances comprises, en euros courants, entre + 1,5 % et + 10,7 %, des croissances effectives comprises entre + 0,5 % et + 5,5 %. Et surtout, le plafond tarifaire autorisé est souvent très largement utilisé, à savoir qu'une grande partie du potentiel d'augmentation des tarifs est systématiquement utilisée : sur les 3 CRE, les augmentations de tarif ont représenté en moyenne 75 % du plafond d'augmentation autorisé (cf. Annexe n° 8).

Ces différents constats (périmètre de régulation, CMPC, évolutions de redevances) démontrent la nécessité de l'examen du niveau des redevances par une autorité indépendante dans les conditions prévues par la directive européenne.

4 - Vers une régulation plus indépendante

Suite au recours déposé par un syndicat de compagnies aériennes concernant les redevances adoptées par le groupe ADP, le Conseil d'État a annulé la désignation de la direction du transport aérien de la DGAC en tant qu'ASI³⁶, faute de garanties suffisantes de l'indépendance de cette autorité par rapport aux compagnies aériennes et aux gestionnaires d'aéroports. Plusieurs syndicats de compagnies aériennes, et l'organisation IATA ont en outre déposé une plainte devant la Commission européenne pour non-respect des dispositions de la directive concernant la consultation des usagers, l'indépendance de l'autorité de régulation et l'absence de voie de recours. Ce contentieux soulève la question de la meilleure régulation des redevances, permettant une juste rémunération des services proposés par les aéroports tout en incitant ces derniers à maîtriser leurs coûts et en garantissant l'absence de discrimination entre les usagers.

La DGAC met en place une nouvelle autorité de supervision, placée auprès du Conseil général de l'environnement et du développement durable. Tout en lui permettant de s'appuyer sur les services de la DGAC³⁷, le décret n° 2016-825 du 23 juin 2016 relatif aux redevances

³⁶ Décision du Conseil d'État n°379574 du 29 avril 2015.

³⁷ Le Conseil d'État avait donné jusqu'au 31 décembre 2015 à l'État pour mettre en place la nouvelle autorité de supervision indépendante. La composition de celle-ci a été publiée au Bulletin officiel du Ministère du 10 juillet 2016.

aéroportuaires apporte à l'ASI les garanties d'indépendance demandées par l'Autorité de la concurrence. Tout risque de nouveaux recours n'est cependant pas écarté, s'il s'avérait que le dispositif réformé ne corrige pas à l'usage les défauts de l'ASI dans sa forme précédente. Les parties prenantes seront attentives aux avis et décisions de la nouvelle ASI sur les dossiers à venir.

L'Autorité de supervision indépendante des redevances aéroportuaires a homologué les nouveaux tarifs d'Aéroports de Paris pour la période du 1er avril 2016 au 31 mars 2017. Elle s'était opposée le 2 août à la proposition d'ADP au motif notamment que la taxe d'atterrissage était multipliée par plus de 2,3 pour les avions de moins de 40 tonnes ; elle estimait que l'impact de la hausse tarifaire de la redevance d'atterrissage était insuffisamment compensé par la baisse de la redevance par passager pour les appareils de faible tonnage. Dans une décision rendue le 1er septembre 2016, l'ASI a considéré que la nouvelle proposition tarifaire d'ADP était conforme au cadre réglementaire et aux dispositions du code de l'aviation civile.

Les comparaisons européennes, et l'évaluation de la directive effectuée en 2013 par la Commission montrent la diversité des modalités mises en œuvre et les difficultés dans certains États membres. Le dispositif mis en place au Royaume-Uni mérite l'attention : la Civil Aviation Authority (CAA) est une autorité administrative indépendante, non liée au ministère des transports et chargée des principales missions de contrôle et de régulation (licences des compagnies aériennes, contrôle de la sécurité et de la sûreté, régulation des charges aéroportuaires). Désignée autorité de supervision indépendante, elle commence par déterminer si les aéroports sont « en position de pouvoir de marché », auquel cas une régulation des redevances est mise en place. Les aéroports de Manchester et de Stansted ont ainsi été considérés suffisamment soumis au secteur concurrentiel, pour que les redevances n'aient pas à être approuvées par le CAA. Pour les autres aéroports, l'autorité est chargée de déterminer le périmètre régulé (caisse unique), et les conditions d'évolution des redevances. Les aéroports de Heathrow et Gatwick font l'objet d'une trajectoire pluriannuelle, semblable aux CRE, mais définie dans la licence d'exploitation accordée à l'aéroport par le CAA. Bien que les redevances à Heathrow et Gatwick soient parmi les plus élevées en Europe, ces modalités de régulations sont souvent citées en exemple.

Il n'existe en tout état de cause pas de solution toute faite garantissant à coup sûr l'efficacité de la régulation, mais il est certain que les modèles choisis ne sont pas sans effets sur les comportements des entreprises et sur les prix régulés, et que le rôle du régulateur est aussi de garantir le périmètre et la méthode de régulation les plus adaptés à l'objet régulé (cf. Annexe n° 9).

III - Maîtriser l'évolution des dépenses de sûreté

La sûreté et la sécurité des aéroports sont financées par les passagers de tout vol commercial³⁸ par la taxe d'aéroport, perçue par la DGAC et reversée aux aéroports pour rembourser à l'euro près leurs dépenses en ces domaines. Les services de la DGAC/DSAC vérifient l'éligibilité des dépenses présentées par les aéroports³⁹ sans avoir à se prononcer sur leur efficience. Le CGEDD, dans son rapport n° 009361-02 relatif au parangonnage sur le coût et le financement de la sûreté aéroportuaire publié en octobre 2014, recommandait de permettre aux échelons interrégionaux des DSAC de réguler la taxe d'aéroport. L'État fixe des tarifs plancher et plafond par catégorie d'aéroport.

Les mesures de sûreté reflètent l'évolution des réglementations internationale et européenne au fil de la prise en compte de la perception des menaces pesant sur le transport aérien. Si les États peuvent, dans certains cas, imposer des mesures plus strictes dérogatoires aux règles européennes, la France a, à ce jour, cinq mesures dérogatoires, dont celles résultant de l'état d'urgence. Les observations qui suivent portent exclusivement sur la gestion des dépenses de sûreté, et ne se prononcent pas sur l'opportunité des mesures adoptées en raison du contexte international et des menaces en résultant.

Tableau n° 8 : évolution de la taxe d'aéroport

M€	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	2016*	Évol 2014/10	Évol 2016/10
<i>Trafic passagers départ (millions)</i>	73,0	78,3	80,5	82,3	83,7	86,1	88,6	14,66 %	21,37 %
<i>Coûts</i>	784,9	836,3	906,6	926,1	943,4	951,6	967,1	20,19 %	23,21 %
<i>Recettes</i>	781,0	899,3	914,7	893,7	921,3	953,1	981,7	17,96 %	25,70 %

Source: DGAC *données provisoires

Les charges de sûreté ne cessent de croître depuis l'instauration de la taxe d'aéroport mais, comme l'indique le rapport du CGEDD, cette charge « *est très variable selon les aéroports à trafic identique et plus importante sur Aéroports de Paris que pour les aéroports de province* ». Cela tient en partie à la croissance du trafic aérien, mais aussi à la géographie de l'aéroport et à la politique pratiquée par celui-ci (temps d'attente des passagers notamment). Cette croissance des coûts s'est traduite par un déficit de financement permanent contenu par la progression du trafic global et la création, en 2008, d'une majoration (dite de péréquation), cette dernière étant reversée aux aéroports aux trafics les plus modestes en

³⁸ Pour tout vol commercial effectué par une entreprise de transport aérien public. Elle est assise sur le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarqués depuis les aérodromes dont la liste est définie par arrêté ministériel. Des fourchettes de tarifs sont déterminés en fonction de la classe d'aérodromes ou groupements d'aérodromes et du nombre d'unités de trafic embarquées ou débarquées en moyenne sur les trois dernières années civiles connues. La loi de finances rectificative pour 2011 a instauré un abattement sur le tarif des passagers en correspondance lequel est aujourd'hui fixé à 40 %.

³⁹ Selon l'arrêté du 30 décembre 2009 modifié relatif aux « modalités de déclaration des exploitants d'aérodromes pour l'établissement du tarif passager de la taxe d'aéroport ».

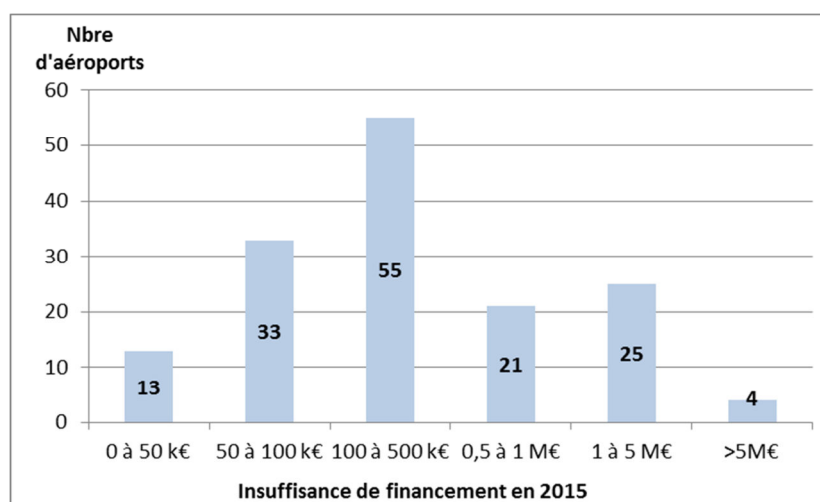
raison de leur incapacité à faire face aux dépenses nécessaires. Ainsi, aujourd'hui 140 aéroports, sur les 165 aéroports français ayant un trafic commercial, soit 85 % des plateformes, bénéficient d'environ 100 M€ de ressources annuelles au titre du dispositif de péréquation, avec un montant moyen d'environ 750 000 € par aéroport, et supérieur à 1 M€ pour quatre plateformes en 2015. Ce déficit annuel a augmenté de + 32 % en 5 ans. Les conséquences sur les dépenses de sûreté du maintien d'un réseau dense d'aéroports sont manifestes.

Tableau n° 9 : aéroports avec insuffisance de financement des dépenses de sûreté

(en M€)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre d'aéroports	140	137	140	135	142	140
Insuffisance de financement des aéroports de classe 3 et non assujettis à la taxe	77,7	87,7	98,3	106,9	101,8	102,3
Insuffisance de financement annuelle moyenne	0,55	0,68	0,67	0,73	0,71	0,76

Source : DGAC

Graphique n° 4 : répartition des aéroports avec insuffisance de financement des dépenses de sûreté (2015)



Source : DGAC

Après péréquation, le déficit cumulé de financement chez les bénéficiaires de la majoration régresse depuis 2009.

Les premiers équipements de sûreté des aéroports ont été majoritairement financés par l'État⁴⁰. Les acquisitions ultérieures sont la conséquence des développements d'infrastructures (création des terminaux à bas coûts à Lyon et Bordeaux) ou d'exigences réglementaires

⁴⁰ Aux États-Unis, les passagers paient 1/3 des coûts et le gouvernement fédéral finance à hauteur de 2/3

nouvelles (détecteurs LAG). La réglementation européenne⁴¹ impose aux aéroports, pour 2020-2022, d'effectuer de nouveaux investissements en raison du passage au standard 3 pour la recherche d'explosifs dans les bagages de soute (EDS 3). Le coût d'acquisition des équipements est proche de celui des équipements de la génération précédente. Toutefois, leur installation nécessite pour un certain nombre d'aéroports d'engager des travaux de génie civil significatifs pour héberger ces équipements plus volumineux et améliorer la circulation des bagages⁴². Les coûts pour les grands aéroports régionaux sont estimés à environ 100 M€, et 600 M€ pour le groupe ADP (dont trois quarts de coûts de réaménagement des installations existantes et de travaux de génie civil), qui demande à ce qu'une partie soit prise en charge par l'État, les travaux n'ayant pas été compris dans le CRE3. Des discussions sont en cours entre le groupe ADP et la DGAC sur le principe même de la participation de l'État à ce financement, d'autres aéroports ayant déjà réalisé le changement de normes (tel l'aéroport de Nice-Côte-d'Azur). Par ailleurs, il sera difficile de différencier les travaux induits par le changement de norme, pouvant éventuellement être pris partiellement en charge par l'État, de ceux relevant d'une modernisation de l'aérogare (en particulier à Orly). Au Royaume-Uni, où les dépenses de sûreté sont incluses dans leur contrat de régulation, la mise aux normes du standard 3 est considérée comme relevant de la responsabilité de l'exploitant aéroportuaire et n'a pas eu d'impact à la hausse sur les tarifs de redevances (contrat de régulation 2014-2018 pour Heathrow et Gatwick).

Pour faire face aux obligations européennes, les équipements doivent faire l'objet d'une certification et avoir été testés avant d'être mis en œuvre. Un processus commun d'évaluation des équipements de sûreté (EDS, LEDS, SSc, ETD et MDE⁴³) permet aujourd'hui de ne tester les équipements qu'une seule fois pour toute l'Europe, limitant les coûts et les délais de mise à disposition d'équipements homogènes partout en Europe. Au-delà même des menaces nouvelles qui affectent le dispositif de sûreté aéroportuaire et qui imposent sans cesse de nouveaux investissements, les coûts de recherche et développement sont élevés et le nombre d'équipementiers aujourd'hui réduit, réduisant les effets positifs de la concurrence sur les prix.

L'essentiel des dépenses de sûreté est toutefois constitué de frais de personnel, dont une large part relève de sociétés sous-traitantes. Selon le rapport du CGEDD d'octobre 2014, ces dépenses sont constituées « à 72 % (de) charges de personnel ». Les sociétés de sûreté aéroportuaire, dont les principales sont ICTS France, Brinks Security Service, Securitas Transport Aviation Security et Alysia-sûreté, représentent un effectif de plus de 10 000 personnes.

Les personnels de ces sociétés obéissent à des contraintes réglementaires fortes et diverses⁴⁴ dont l'impact sur les coûts n'est pas négligeable. Les certifications, titres de

⁴¹ Règlement d'exécution UE n° 2015/1998.

⁴² Selon la DGAC, les nouveaux équipements sont beaucoup plus volumineux (facteur 4) et l'augmentation requise du temps d'analyse des opérateurs de contrôle conduit à créer des infrastructures de convoyage supplémentaires (facteur de 4 à 5 en termes de longueur de convoyage nécessaire).

⁴³ Systèmes explosifs de détection (EDS), appareils de détection des explosifs liquides (LEDS), scanners de sûreté (SSc), équipements de traces d'explosifs (ETD) et équipements de détection des métaux pour le fret (MDE).

⁴⁴ Cf rapport du CGEDD d'octobre 2014.

circulation et enquêtes administratives doivent être renouvelés périodiquement⁴⁵. Une réflexion est actuellement en cours au sein des ministères intéressés afin d'alléger ces procédures. Dans le cadre de son étude publiée en 2014, le CGEDD propose de simplifier ces procédures administratives.

En outre, le système de remboursement à l'euro près n'incite pas les aéroports à réaliser des économies. Cependant, soumis à la pression concurrentielle d'aéroports européens, les aéroports les plus importants ont tendance plus que d'autres à la modération en matière de dépenses de sûreté (en particulier les aéroports de catégorie 2 pour lesquels les dépenses diminuent). Selon le CGEDD, « la comparaison des tarifs de la sûreté des aéroports européens avec ceux des aéroports français montre que les aéroports parisiens ont en moyenne des tarifs supérieurs de 43 % aux grands aéroports internationaux européens et que les aéroports régionaux français sont 21 % plus chers que leurs homologues européens ». Dans le modèle britannique, les dépenses de sûreté sont intégrées dans les redevances aéroportuaires et dans leur périmètre de régulation, d'où une incitation à l'efficacité de ces dépenses.

Tableau n° 10 : évolution du coût par catégorie d'aéroports (M€)

<i>Classe*</i> *	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	2016*	Evol 2014/10	Evol 2016/10
1	430,4	452,4	486,2	485,5	497,8	492,6	499,6	15,66 %	16,08 %
2	165,6	165,4	196,8	151,1	150,9	153,1	157,4	- 8,88 %	- 4,95 %
3+N	188,9	218,5	223,5	289,5	294,7	305,9	310,1	56,01 %	64,16 %
Total	784,9	836,3	906,5	926,1	943,4	951,6	967,1		

* données provisoires

** La classe est définie selon le nombre d'unités de trafic (UDT) embarquées ou débarquées. 1 UDT = 1 passager ou 100 kg de fret ou courrier. Classe 1 : > 20 millions d'UDT ; Classe 2 : de 5 à 20 millions d'UDT ; Classe 3 : de 5000 à 5 millions d'UDT ; N : <5000 UDT, non assujetti à la taxe d'aéroport

Source: DGAC

Le rapport du CGEDD souligne l'existence de gisements importants d'économies dans les aéroports de province et d'outre-mer, à hauteur d'environ 25 M€, et encourage le groupe ADP à poursuivre son effort de réduction des coûts entrepris depuis 2012.

⁴⁵ Le volet certification aéroportuaire doit être renouvelé, en application de la réglementation européenne, tous les cinq ans ou tous les trois ans, selon les missions exercées par l'agent de sûreté aéroportuaire, sans que cela n'entraîne une nouvelle enquête ;

- l'enquête de sécurité permettant l'obtention d'un titre de circulation aéroportuaire doit être renouvelée au plus tous les trois ans ;

- les enquêtes administratives permettant l'obtention du double agrément doivent être renouvelées au plus tous les 5 ans ;

- l'enquête administrative permettant le renouvellement de la carte professionnelle doit être renouvelée tous les 5 ans.

Si les coûts de sûreté sont liés à l'évolution de la réglementation et de la perception des risques, l'absence de régulation efficace des tarifs de la taxe par l'État contribue à la progression des coûts de sûreté. Un groupe de travail⁴⁶ a été chargé d'élaborer un guide de bonnes pratiques, en matière d'armement en équipements de sûreté, en personnel, mais également sur les missions de sécurité confiées aux exploitants d'aéroport. Ce guide, dont le caractère opposable restera à démontrer, visera prioritairement les plus petits aéroports (classe 3 et n). À terme, la DGAC prévoit d'utiliser ce guide pour servir de base aux contrôles organisationnels a posteriori (introduits par l'article 103 de la loi n° 2015-1785 de finances pour 2016) sur l'adéquation avec la réglementation des moyens mis en œuvre, qui seront susceptibles de donner lieu à des redressements.

Une meilleure efficacité pourra être recherchée, d'une part, dans la création d'un contrôle de l'efficacité des dépenses de sûreté au-delà du simple contrôle de leur éligibilité, d'autre part, dans l'optimisation du maillage aéroportuaire avec pour effet induit les coûts de péréquation, sujet dont est saisi le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET).

IV - Réexaminer les modalités d'attribution des créneaux horaires

A - L'allocation des créneaux horaires n'est pas optimale

Les créneaux horaires sont définis comme l'autorisation donnée à un transporteur aérien d'utiliser les infrastructures aéroportuaires nécessaires à une date et une heure donnée. Des créneaux horaires sont attribués sur un aéroport uniquement lorsque la demande excède la capacité des infrastructures aéroportuaires, périodiquement ou en permanence. L'aéroport est alors dit « coordonné », et cette coordination est exercée par un coordonnateur indépendant, selon des lignes directrices établies au niveau international par l'IATA, et reprises dans l'UE par un règlement⁴⁷.

En France, quatre aéroports sont soumis à une coordination permanente (Roissy Charles-de-Gaulle, Orly, Nice-Côte d'Azur et Lyon Saint-Exupéry), trois de façon saisonnière (Cannes, Chambéry et Annecy), une coordination pouvant être organisée de façon ponctuelle, comme en 2016 sur sept aéroports pendant le championnat d'Europe de football. Certains pays hors UE ont pu cependant choisir de ne pas procéder à une coordination de leurs aéroports, et laisser le marché répartir la capacité : c'est le cas aux États-Unis (à l'exception de quatre aéroports hautement saturés), où les compagnies programment leurs vols aux horaires qu'elles souhaitent, avec une utilisation sans doute maximale de la capacité, mais en

⁴⁶ Associant les diverses parties prenantes : aéroports, gendarmerie du transport aérien (GTA), Police aux frontières (PAF), Union des aéroports français (UAF), association internationale du transport aérien (IATA) association des aéroports de langue française associés à Airport Council International (ALFA-ACI), ENAC et DGAC.

⁴⁷ Règlement N° 95/93 du Conseil du 18/01/1993 fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté.

corollaire des retards particulièrement importants. En France, le coordonnateur est une association (COHOR), dont les membres sont les compagnies qui le souhaitent (en pratique les compagnies françaises), et les aéroports coordonnés. Au niveau mondial, une conférence internationale organisée par l'IATA réunit deux fois par an les coordonnateurs et les compagnies aériennes afin de faciliter la rencontre de l'offre et de la demande, chaque coordonnateur national attribuant ensuite les créneaux aux compagnies (cf. Annexe n° 10, comparaison des coordonnateurs).

Les créneaux horaires sont un actif stratégique pour l'activité des compagnies⁴⁸ et les modalités d'allocation au début de chaque saison aéronautique sont, à cet effet, particulièrement importantes. Quelques grands principes sous-tendent les règles d'attribution des créneaux :

- le principe des droits historiques, préconisé dans les lignes directrices de l'IATA et utilisé dans l'UE, qui veut qu'un opérateur puisse conserver d'une saison à l'autre les créneaux qu'il détient, à condition qu'il ait utilisé au moins 80 % des créneaux d'une série⁴⁹. Appelé « droit du grand-père », ce dispositif permet d'assurer de la visibilité aux compagnies en place, mais provoque inévitablement un effet pervers d'utilisation non optimale de certains créneaux afin de ne pas les perdre ;
- les créneaux peuvent être échangés entre compagnies. Dans l'UE, ces échanges doivent être opérés sans contrepartie financière, mais à défaut d'interdiction formelle dans le règlement européen, l'UE tolère les échanges monétarisés qui ont lieu au Royaume-Uni. Si les valeurs d'achat ne sont pas publiées, les communications des entreprises et informations qui peuvent filtrer des échanges monétarisés de créneaux sur l'aéroport d'Heathrow en révèlent la valeur de marché (276 M\$ pour six paires hebdomadaires de créneaux vendues par Air France à Delta Airlines en 2015 à Heathrow ; selon l'analyste CAPA, des créneaux se sont vendus ces dernières années sur Heathrow entre 5 et 40 M£ par paire, selon les plages horaires) ;
- les créneaux disponibles sont attribués pour moitié à des nouveaux entrants sur l'aéroport (titulaires de moins de 5 % des créneaux) et pour moitié aux compagnies déjà présentes.

Le dispositif est imparfait, il peut créer de la distorsion dans les comportements, mais il est de toute façon difficile d'atteindre un optimum dans l'allocation des créneaux. L'attribution administrative des créneaux ou l'interdiction des échanges monétarisés, par opposition à une attribution par le marché, ne conduisent pas nécessairement à les affecter à l'opérateur qui en aura l'utilisation la plus intensive, mais permettent l'accès de tous les opérateurs à cette ressource rare. Les droits du grand-père peuvent inciter à une surréservation de créneaux, à une utilisation sous-optimale de certains créneaux pour conserver le droit et à une forme d'accaparement de la ressource, mais donne une certaine visibilité pluriannuelle aux entreprises pour mener leurs stratégies. Les données d'utilisation des séries de créneaux sur l'aéroport de Roissy CDG montrent que pendant la saison d'hiver 2015, 86,1 % des

⁴⁸ Parfois valorisé au bilan (665 M£ au bilan de British Airways en 2015).

⁴⁹ Les créneaux sont attribués par séries sur plusieurs semaines.

créneaux attribués ont été finalement utilisés, 91,1 % sur la saison été⁵⁰. L'aéroport n'est réellement saturé que pour certaines plages horaires, mais ces taux montrent qu'il existe des marges d'optimisation de l'utilisation des créneaux.

La commission européenne a engagé une réforme du dispositif, non aboutie, qui sans remettre en cause le principe des droits historiques, introduirait notamment un marché secondaire des créneaux, afin d'en fluidifier l'utilisation. La Commission estime que l'introduction d'un marché secondaire permettrait au secteur aérien d'accueillir 14 millions de passagers supplémentaires par an.

L'apport de la recherche économique : l'allocation des créneaux, un optimum économique difficile à trouver

Les économistes du transport se sont penchés sur l'efficacité de l'allocation des créneaux de vol. Les articles font assez unanimement état de l'inefficacité économique des mécanismes d'allocation des créneaux comme celui utilisé dans l'UE. Les dispositifs d'allocation par le marché, comme les enchères pour l'allocation initiale, jamais utilisées pour des créneaux, ou les échanges secondaires monétarisés, seraient un mode d'allocation *a priori* économiquement efficace, mais ils peuvent aussi avoir des effets de bord (coût et complexité d'un système d'enchère, achats d'opportunité, pouvoir des transporteurs dominants, gestion de l'interdépendance des créneaux entre aéroports, etc.). Certaines études soulignent également les gains d'efficacité qui seraient obtenus avec une allocation coordonnée des créneaux au départ et à l'arrivée, système qui présenterait cependant une complexité évidente de mise en place. La coordination de l'allocation des créneaux et de la gestion de navigation permettrait également d'améliorer l'efficacité globale, puisque la saturation de l'espace aérien et celle des aéroports interagissent fortement. Le lien entre allocation des créneaux et investissement de capacité des aéroports est également important, les compagnies titulaires de créneaux rares sur un aéroport étant peu incitées à soutenir une extension.

D'autres types de mécanismes susceptible d'améliorer l'efficacité économique ont pu être étudiés : mécanisme des prix incitatifs administrés (Administered Incentive Price) parfois utilisés pour l'allocation des fréquences hertziennes, qui consiste à fixer un prix annuel en fonction du coût d'opportunité de la ressource ; mécanismes d'échanges secondaires plus organisés que l'échange de gré à gré ; amélioration de l'accès aux créneaux horaires pour les nouveaux entrants ; réduction de la tendance à la surréservation de créneaux ; augmentation de la flexibilité, etc.

Les travaux sont très nombreux et se penchent sur des aspects multiples des mécanismes d'allocation, et montrent que si les systèmes actuels sont imparfaits, la théorie économique n'est pas en mesure de proposer le dispositif qui améliorerait de façon certaine et à un coût raisonnable la performance des entreprises et le bien-être des passagers. Certaines études ont été menées dans le cadre du programme européen SESAR d'amélioration de la performance, et peuvent alimenter la réforme en cours du règlement européen.

⁵⁰ Ces taux représentent le pourcentage de créneaux attribués à des compagnies en début de saison, effectivement utilisés par ces compagnies. Ils ne tiennent pas compte de l'éventuelle reprise du créneau par une autre compagnie, et concerne autant les plages horaires saturées que les plages non saturées pour lesquelles la perte d'un créneau ne pénalise pas une autre compagnie potentiellement intéressée.

B - Le potentiel de l'aéroport d'Orly est aujourd'hui limité

Une utilisation mal maîtrisée des créneaux peut conduire à une forme de pouvoir de marché des compagnies détentrices de créneaux. Ce risque est particulièrement élevé à Orly, où en application d'un arrêté du 6 octobre 1994 le nombre de créneaux de vols annuels de l'aéroport est limité à 250 000 afin de protéger les riverains contre les nuisances sonores, pour une capacité totale de l'aéroport d'environ 400 000 créneaux annuels⁵¹. Cette limitation crée une « saturation réglementaire » permanente de l'aéroport et place le groupe Air France, détenteur de plus de 50 % des créneaux, dans une position dominante sur cette plateforme, avec un fort intérêt à conserver les créneaux détenus. En outre, elle limite le potentiel de développement d'Orly à environ 60 % de sa capacité théorique, sans compter les limitations dues au couvre-feu entre 23h30 et 6h00. Le rapport préparé par une commission de réflexion sur l'avenir de l'aéroport en 2011-2012, suggérait au gouvernement « de ne pas modifier les limitations imposées par le règlement au trafic aérien de la plateforme d'Orly », à savoir le plafonnement des créneaux et le couvre-feu. Pour autant les performances acoustiques des avions se sont fortement améliorées en 20 ans et comme le relève le rapport d'information de l'Assemblée nationale sur les nuisances aéroportuaires⁵², « la réduction du bruit dans les décennies à venir sera très nette. ». La sous-utilisation de l'aéroport d'Orly, qui garde un potentiel important, demandera à être réexaminée au regard des progrès technologiques et des évolutions de l'équilibre socio-économique de la mesure de limitation.

C - Le dispositif de coordination et d'allocation des créneaux doit être modernisé

Afin d'aider l'administration de l'aviation civile à gérer la congestion des aéroports de New-York et Washington, l'institution supérieure de contrôle américaine équivalente de la Cour des comptes, le GAO⁵³, a effectué en 2012 une étude⁵⁴ sur l'impact du système d'allocation des créneaux sur l'utilisation des créneaux, dans les 4 aéroports américains coordonnés, avec un système d'allocation comparable à celui en vigueur dans l'UE, et notamment le droit du grand-père. Le GAO conclut que « dans les aéroports coordonnés, la capacité disponible est utilisée moins efficacement que dans des aéroports de même taille non coordonnés », avec notamment les constats que le système de droit du grand-père peut conduire à ne pas utiliser une partie de la capacité de l'aéroport, rendue indisponible pour des compagnies intéressés, les vols sont opérés sur les aéroports coordonnés avec des avions plus petits, plus de fréquences mais un taux de remplissage plus faible. Réciproquement, la mise en place d'un marché secondaire à l'aéroport d'Heathrow s'était accompagnée d'une augmentation de l'export moyen des créneaux échangés sur ce marché plus importante que sur les autres aéroports. Ni la DGAC ni l'organisme chargé de l'allocation des créneaux, la

⁵¹ Calcul Cour des comptes d'après les capacités de pistes, faute de données fournies par la DGAC.

⁵² Assemblée nationale, « les nuisances aéroportuaires », Rapport d'information n° 3580 du 16 mars 2016.

⁵³ United States Government Accountability Office.

⁵⁴ Slot-controlled airports, FAA's rules could be improved to enhance competition and use of availability capacity.

COHOR, ne disposent d'études semblables sur les biais éventuels du dispositif de coordination (stratégies d'optimisation des droits historiques ou d'accaparement de créneaux, conséquences de l'allocation administrative des créneaux disponibles) et les inefficacités, voire les distorsions qui peuvent en résulter du fait du comportement des compagnies résultant du mécanisme de coordination. Une réflexion approfondie sur les modalités d'attribution des créneaux horaires, que la direction générale du trésor appelle de ses vœux, serait pourtant nécessaire.

Concernant le fonctionnement de la COHOR, un coordonnateur délégué est nommé par le conseil d'administration de l'association pour des mandats de 4 ans renouvelables. Il est, selon les statuts de la COHOR, « expressément chargé par l'association de la coordination des horaires et de l'attribution et de la répartition des créneaux horaires entre les transporteurs aériens ». Il porte donc personnellement la responsabilité de l'attribution des créneaux horaires et de la surveillance de leur utilisation. Le coordonnateur délégué, issu de la compagnie Air Inter, a été nommé lors de la mise en place de la COHOR en 1996 et exerce donc ces fonctions depuis 20 ans. En réponse aux objections que peut soulever une telle permanence, il fait valoir qu'« un mandat de durée limitée, confié comme tel par le règlement créneau à un expert du secteur, mettrait cette personne en situation d'organiser sa fin de mandat et de trouver un autre emploi dans le secteur, ce qui serait potentiellement néfaste à son action indépendante et neutre ». Sur des missions qui exigent que le coordonnateur agisse « d'une manière neutre, non discriminatoire et transparente »⁴⁷, il apparaît pourtant indispensable que le responsable de cette fonction soit soumis à une durée limitée de mandat. Les modalités d'exercice de la régulation par la COHOR, définies en annexe des arrêtés désignant la COHOR comme coordonnateur, demanderaient à être expertisées, et le cas échéant améliorées.

Par ailleurs, concernant le financement de la COHOR, assuré pour l'instant par ses seuls membres (environ 1,5 M€ de budget annuel), la DGAC a élaboré un projet de décret afin de mettre en place une redevance, qui serait payée par les transporteurs aériens et les aéroports proportionnellement au nombre d'atterrissages. Cette modification du financement irait dans le sens des dispositifs existant dans d'autres pays, et anticiperait la révision du règlement européen qui prévoit, en l'état du texte, un tel mode de financement.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'État, en tant que régulateur économique, a la capacité d'intervenir sur le secteur, dans le respect des règles propres à la régulation, notamment en matière d'indépendance. L'exercice de ces missions peut être amélioré, pour rééquilibrer les conditions de la concurrence entre opérateurs économiques, assurer des missions de manière plus efficiente, ou encore inciter à une meilleure qualité de service tout en modérant le coût pour les usagers. Les progrès attendus nécessitent que l'État engage des actions volontaristes en matière d'organisation, de réglementation, ou encore de mise en œuvre des orientations communautaires.

- 1. (ministère chargé des transports) : réaliser les efforts de productivité nécessaires à la mise en œuvre du « Ciel unique européen » », en rationalisant les dépenses de personnel*

et d'exploitation du budget annexe de l'aviation civile et en hiérarchisant les investissements ;

- 2. (ministère chargé des transports) : contrôler l'efficiencia des dépenses de sûreté au-delà du simple contrôle de leur éligibilité au remboursement par l'État, en évaluant a priori la pertinence des dépenses entrant dans ce cadre ;*
 - 3. (ministère chargé des transports) : réviser le dispositif de coordination et d'allocation des créneaux horaires aériens.*
-

Chapitre III

Mieux utiliser la fiscalité et la réglementation

La compétitivité du secteur du transport aérien est également dépendante de l'action de l'État en matière de fiscalité et de réglementation. La question n'est pas d'alléger des charges fiscales ou d'assouplir des réglementations qui seraient jugées trop contraignantes par les opérateurs économiques, mais d'identifier dans les modalités propres à certaines taxes, ou dans la mise en œuvre de la réglementation, des facteurs qui pourraient favoriser la compétitivité du secteur, supprimer des inefficacités, éviter des distorsions de concurrence ou des pratiques déloyales d'opérateurs extérieurs au site aérien français.

Selon cette grille, la Cour a examiné les principaux dispositifs en matière fiscale et sociale qui s'appliquent au secteur aérien, les spécificités liées aux externalités environnementales, les particularités du droit des passagers aériens, ainsi que des travaux de simplification portant sur différentes réglementations techniques.

I - Arbitrer à court terme en matière fiscale et sociale

A - L'affectation de 100 % de la taxe d'aviation civile au BACEA doit contribuer prioritairement à son désendettement

La taxe d'aviation civile (TAC) sert à financer les activités du BACEA non couvertes par les redevances et notamment les activités de régulation technique, juridique, normative et économique et l'aménagement du territoire, ainsi qu'un certain nombre d'exonérations⁵⁵. Ses tarifs sont revalorisés au 1^{er} avril de chaque année (en fonction du taux prévisionnel de croissance des prix à la consommation hors tabac). En 2015, sa recette s'est élevée à 450 M€. Depuis sa création, le produit de la taxe de l'aviation civile était affecté pour une large part au BACEA et dans une moindre mesure au budget général de l'État, suivant une quotité définie chaque année par la loi de finances.

⁵⁵ Notamment les vols militaires des États signataires de la convention Eurocontrol ou ayant conclu avec la France des accords de réciprocité, vols civils effectués par les aéronefs qui sont la propriété d'un État, vols de recherche et de sauvetage autorisés par un organisme compétent, vols d'essai et d'entraînement dans certaines conditions, etc.

Les trois principales compagnies contributrices sont en 2015 (et depuis plusieurs années) Air France (146 M€), easyJet (37 M€) et Ryanair (22 M€), quand les vingt premières compagnies contribuent à hauteur de 318 M€. En 2015, les 4^{ème} et 5^{ème} compagnies sont Hop ! et Transavia France, soit trois compagnies de pavillon français parmi les cinq plus importantes.

Afin de relancer l'attractivité des plateformes aéroportuaires parisiennes et suite aux recommandations du rapport du député Bruno Le Roux⁵⁶ la loi de finances rectificative pour 2014⁵⁷ a modifié le régime de la TAC avec :

- l'exonération du paiement de la taxe de 50 % au 1^{er} avril 2015, puis 100 % à partir du 1^{er} janvier 2016 sur les passagers en correspondance. Cette mesure devrait concerner plus de 12,5 millions de passagers en 2016 utilisant la plate-forme de correspondance (le « hub ») parisienne d'Air France et entraîner une diminution totale de recettes évaluée par la DGAC à environ 70 M€⁵⁸. L'économie pour Air France est de 53 M€ (75 % du total), soit une part deux fois plus élevée que la part de marché moyenne d'Air France (37 %), ce qui s'explique compte tenu de la prédominance d'Air France sur les hubs français ;
- l'augmentation de la quotité de la TAC affectée au BACEA à 85,92 % au 1^{er} avril 2015 et 100 % au 1^{er} janvier 2016, qui en devient ainsi le seul bénéficiaire⁵⁹.

Les recettes supplémentaires de TAC pour le BACEA résultant du solde des deux mesures s'élèvent à 26 M€ en LFI 2016.

Tableau n° 11 : recettes annuelles de la TAC

<i>Année</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Recettes globales (M€)</i>	353,2	383,8	401,2	420,9	451,4	450,7
<i>Part BACEA (M€)</i>	282	308	339	336	356	364
<i>Tx brut (en %)</i>	99,40	99,85	98,89	98,99	98,22	99,67
<i>Tx super net recouvrement (en %)</i>	99,50	99,85	99,68	99,29	98,75	99,76

* Le taux super net de recouvrement = taux brut + restes en suspension légale ou administrative des poursuites

Source : DGAC

L'utilisation du surplus de recettes 2015 de TAC fait aujourd'hui l'objet d'une discussion interministérielle.

L'hypothèse privilégiée par la DGAC consiste à employer ce surplus à une diminution de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) sur les plateformes de CDG et d'Orly. En effet, actuellement, un même taux unitaire de RSTCA est appliqué sur l'ensemble du territoire. Ce mécanisme « permet ainsi aux aéroports de province

⁵⁶ Rapport du groupe de travail « Compétitivité du transport aérien français », présidé par Bruno Le Roux, 3 novembre 2014.

⁵⁷ Article 92 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative.

⁵⁸ Estimation de la DGAC pour l'exercice 2016.

⁵⁹ L'article 42 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 supprime la référence au budget général de la rédaction de l'article 302 bis K du code général des impôts.

d'être, de fait, subventionnés par les plateformes plus importantes ». Dans l'hypothèse de la DGAC, deux groupes d'aéroports seraient créés, Paris (Orly et CDG) et les autres aéroports, sur la base d'une assiette totale de coûts inchangée de la RSTCA en métropole. Le surplus de recettes de TAC serait utilisé pour diminuer les tarifs de CDG et d'Orly sans augmenter ceux des autres plateformes et répondrait, selon la DGAC, à une meilleure adéquation entre les coûts des aérodromes et le tarif de redevance. La compagnie Air France, qui dispose d'une part de marché d'environ 50 % sur ces plateformes serait le principal bénéficiaire de la mesure.

Selon la DGAC qui recherche un équilibre entre désendettement et compétitivité du transport aérien, cette mesure de « dé-péréquation » est « encouragée par l'Europe » et serait déjà pratiquée par plusieurs pays. Elle favoriserait la compétitivité des compagnies aériennes et notamment celle du pavillon français conformément à la volonté du Parlement.

La DGAC expose que cette mesure ne méconnaît pas le principe d'universalité applicable au budget annexe.

On peut néanmoins s'interroger sur le raisonnement de l'administration. Il aboutirait en effet à ce que des services rendus soient financés par le produit d'une taxe. Le règlement relatif aux redevances de navigation⁶⁰ précise bien que « les redevances reflètent les coûts des services et des installations de navigation aérienne mis à la disposition des usagers de l'espace aérien », ce qui exclut toute forme de financement de ces coûts par une autre source. Une réduction des redevances de navigation doit être réalisée par des efforts sur les coûts que financent ces redevances.

Les recettes supplémentaires de TAC résultant du solde des deux mesures précitées permettront au budget annexe de dégager en 2016 un « suréquilibre ». La bonne gestion des finances publiques devrait conduire à une contribution au désendettement du budget annexe⁶¹. Ce désendettement permettrait de réduire les charges financières du BACEA et ainsi le niveau de la TAC. C'était d'ailleurs l'un des objectifs affichés dans l'avis de la commission du développement durable du Sénat sur le PLF 2014 (« L'augmentation de la quotité de TAC affectée au BACEA permettrait d'engager rapidement un désendettement significatif. Les simulations transmises à votre rapporteur montrent que si le BACEA bénéficiait de 100 % de quotité de TAC à compter de 2015, son endettement à l'horizon 2020 pourrait être réduit de près de 70 % »), puis du rapport Le Roux qui appelait de ses vœux l'affectation à 100 % de la TAC au BACEA, ce qui contribuerait, « au-delà d'une action de la DGAC sur ses propres coûts », à « désendetter et réduire ainsi [les] charges financières » [du BACEA]. La direction du Budget a indiqué à la Cour que « le surplus de recettes [...] est aujourd'hui consacré au désendettement ».

⁶⁰ Règlement (CE) no 550/2004 du parlement européen et du conseil du 10 mars 2004 relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen («règlement sur la fourniture de services»).

⁶¹ Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État pour 2015, résultats et gestion, note d'analyse budgétaire*, 7^{ème} chambre : *L'endettement du budget annexe – contrôle et exploitation aériens*, disponible sur www.ccomptes.fr

B - La taxe de solidarité est un prélèvement défavorable à la compétitivité du secteur aérien

La taxe de solidarité sur les billets d'avion (TS) constitue une majoration de la taxe de l'aviation civile (TAC) dont le produit est recouvré par la DGAC et reversé au fonds de solidarité pour le développement⁶² (FSD), géré par l'Agence française pour le développement (AFD) et qui représente une partie de l'effort de la France au titre des programmes mondiaux de santé publique⁶³. Son montant était compris entre 1 € et 40 € par vol selon les destinations et la classe de voyage, avant d'être revalorisé de 12,7 % au 1^{er} avril 2014 (soit entre 1,13 € et 45,07 €). Elle n'est pas payée par les passagers en correspondance.

Le groupe Air France KLM, comme la Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM), dénoncent :

- l'absence de lien entre la matière imposable (le transport aérien) et l'objectif (le financement de la réalisation d'objectifs adoptés à l'ONU) ;
- le caractère très significatif de la TS, en dépit de son faible montant par billet (estimée à 1,3 % en 2015) dans un secteur où « la rentabilité est extrêmement faible » ;
- le manque d'information sur l'utilisation de la taxe.

Un effort de transparence et de meilleur pilotage a été engagé en 2015 (rapport des commissions parlementaires lors du projet de loi de finances mentionnant les recettes et dépenses du FSD) et devrait se poursuivre dans le document de politique transversale en faveur du développement.

Le produit de la TS était, à l'origine, utilisé « à hauteur d'au moins 90 % pour le financement de la facilité internationale d'achat de médicaments (UnitAid) et, dans la limite de 10 %, pour le remboursement de la première émission d'emprunt de la facilité de financement internationale pour la vaccination (IFFim) ».

Alors qu'une trentaine de pays devait alimenter ce fonds, seuls neuf⁶⁴ y participent aujourd'hui par une taxation des billets d'avion, avec des montants et des périmètres différents et un trafic nettement inférieur à celui de la France. Aucun pays européen n'y participe.

Au départ la taxe est affectée essentiellement au financement d'Unitaid, mais les rapports financiers de cette organisation exposent les difficultés rencontrées à financer des projets à hauteur des fonds reçus des divers contributeurs.

⁶² Décret n° 2006-1139 du 12 septembre 2006.

⁶³ Cour des comptes, *communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale relative à la taxe sur les billets d'avion et l'utilisation de ses recettes*, novembre 2010 et Cour des comptes, *communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale sur les contributions internationales de la France – 2007-2014*, octobre 2015, disponibles sur www.ccomptes.fr

⁶⁴ Le Cameroun, le Chili, la République du Congo, la France, Madagascar, le Mali, Maurice, le Niger, la République de Corée.

Le FSD peut financer, depuis 2013, sept organismes internationaux⁶⁵ et est alimenté, outre la TS, par une fraction de la taxe sur les transactions financières (TTF). La trésorerie du FSD étant gérée de manière fongible, il n'est pas possible, aujourd'hui, de retracer l'origine des ressources destinées à un organisme particulier. Entre 2006 et le 29 février 2016, le FSD a reçu 2 Md€, dont 1 683 M€ au titre de la TS et 319 M€ au titre de la taxe française sur les transactions financières et a reversé 1,966 Md€ (cf tableau ci-après). En application de l'article 6 de la convention du 28 septembre 2006 signée entre l'AFD et l'État, la rémunération de l'AFD entre 2006 et 2015 s'est élevée à 900 000 €⁶⁶.

**Tableau n° 12 : financements du FSD
Versements aux bénéficiaires au 29 février 2016**

(M€)	UNITAID	IFFIm	Fonds mondial lutte contre le SIDA	Fonds vert pour le climat	RWSSI	GAVI	Initiative Solidarité Santé Sahel	Total
2006	24,72							24,72
2007	146,83	19,20						166,03
2008	144,00	19,78						163,78
2009	119,14	20,66						139,80
2010	171,23	21,24						192,47
2011	110,00	21,92	60,00					191,92
2012	90,00	22,50	60,00					172,50
2013	130,00	23,30	64,00		13,00	20,00		250,30
2014	85,00	24,08	158,00	1,00	13,00		6,00	287,08
2015	61,80	24,77	173,00	104,00	14,00			377,57
Total	1 082,72	197,46	515,00	105,00	40,00	20,00	6,00	1 966,18

Source : DGAC

Le financement du FSD a été plafonné à 310 M€ en 2014 (210 M€ de TS et 100 M€ de TTF) et 350 M€ 2015 (210 M€ de TS et 140 M€ de TTF).

Le fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme est le second bénéficiaire de la TS. La Cour relevait « l'intérêt qu'il y aurait aujourd'hui à réexaminer les contributions françaises à Unitaïd et au fonds mondial, dès lors que des recouvrements

⁶⁵ Décret n° 2013-1214 du 23 décembre 2013 : la facilité internationale d'achats de médicaments Unitaïd, la facilité financière internationale pour l'immunisation (IFFIm), le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, le Fonds vert pour le climat, l'Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation (GAVI), le fonds fiduciaire de l'Initiative pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural (RWSSI) de la Banque africaine de développement et l'Initiative solidarité santé Sahel (IS) de l'AFD.

⁶⁶ L'AFD perçoit 80 000 € par an pour mettre en œuvre la convention et 180 000 € ont été versés à l'AFD au titre des travaux préparatoires nécessaires à l'élaboration de la convention FSD ainsi que de la convention sur l'IFFIM

importants apparaissent entre les missions de ces deux structures ». La Cour⁶⁷ recommandait par ailleurs « de mettre un terme, le plus vite possible, aux modalités actuelles de versement des contributions [...] et aligner les engagements de la France sur la règle de l'annualité budgétaire » et de « mettre en place un ou des indicateurs d'efficience et d'efficacité ».

L'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 instaure un plafonnement de la contribution de solidarité à 210 M€ par an, qui correspond à l'objectif affiché par les pouvoirs publics lors de sa création. Au cours des dernières années, les recettes de la TS sont les suivantes :

Tableau n° 13 : recettes de taxe de solidarité

<i>Année</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>TS en M€</i>	163,4	183,3	180,4	186,5	215,1	219,1
<i>Tx recouvrement brut</i>	98,76	99,83	98,56	99,15	97,63	99,50
<i>Tx super net recouvrement*</i>	98,76	99,83	98,56	99,15	98,29	99,50

* Le taux super net de recouvrement = taux brut + restes en suspension légale ou administrative des poursuites

Source : DGAC

La recette produite par la taxe de solidarité sur les billets d'avion est donc écrêtée depuis 2015 et le surplus reversé au budget général⁶⁸, pour près de 10 M€.

Le rapport Le Roux préconisait d'élargir la base de l'assiette de la taxe afin d'en réduire le poids pour le transport aérien.

L'entrée en vigueur conjointe de l'actualisation tarifaire et du plafonnement d'affectation au FSD a conduit la DGAC à reverser un « surplus » au budget général, alors que les acteurs du secteur qui contestent l'existence même de cette taxe, se plaignent de ne pas avoir d'information sur l'utilisation qui en est faite. Force est de constater que ce mécanisme de solidarité, sans lien avec le domaine aérien, a perdu de son idéal, que l'exemple de la France n'est pas suivi et conduit à pénaliser le trafic aérien français. Il conviendrait dès lors de se réinterroger sur ses objectifs et sa pertinence, puisque cette taxe vient aujourd'hui pour partie abonder le budget général de l'État.

C - L'État dispose d'une faible marge de manœuvre pour agir en matière sociale

Le transport aérien est directement exposé à la concurrence internationale où le coût de l'emploi constitue un levier de compétitivité. Sur ce marché mondialisé, il existe un écart de

⁶⁷ Observations définitives n° 72135 du 18 mars 2014 « la contribution française au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme – 2002-2013 ». Fin juin 2016, la France a annoncé le maintien de sa contribution à ce fonds, à hauteur de 1,08 Md€ pour la période 2017-2019.

⁶⁸ Le taux de recouvrement brut de la TS en 2014 correspond au plafond de 210 M€.

compétitivité, résultant notamment des charges sociales, entre les compagnies implantées en France et les opérateurs des principaux pays concurrents⁶⁹.

1 - L'« effet CICE » sur la compétitivité du transport aérien reste à évaluer

Les compagnies aériennes sont soumises au régime social de droit commun, sous réserve d'une exonération de cotisations sociales pour les entreprises du transport aérien des DOM⁷⁰. Les entreprises de transport aérien, éligibles au dispositif, ont bénéficié du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) à l'instar de l'ensemble des autres entreprises⁷¹. À titre d'illustration, le tableau ci-après présente l'impact pour Air France.

Tableau n° 14 : impact du CICE pour Air-France

<i>Exercices</i>	2013	2014	2015	2016	2017
<i>CICE (M€)</i>	40	50	50	50	50

Source : Air France.

Dans le transport aérien, le CICE a un impact difficile à cerner. Selon les organisations professionnelles, il aurait une portée limitée : le transport aérien est une activité à forte intensité en capital humain concentrée sur les catégories intermédiaires (employés au sol et personnel navigant commercial) dont le niveau de rémunération brut moyen s'établit autour de trois fois le SMIC en raison des spécificités métier (majoration horaire, majoration liée à la pénibilité et à l'éloignement géographique). Par ailleurs, le secteur ne se réduit pas aux transporteurs qui en constituent les acteurs centraux ; certaines entreprises, notamment dans les activités d'assistance en escale avec le développement de la sous-traitance⁷², ont une distribution des salaires plus centrée vers des rémunérations moins élevées ; or le CICE est *a priori* plus favorable aux activités intensives en main-d'œuvre.

⁶⁹ Selon le groupe de travail présidé par M. Le Roux, il y a près de vingt points d'écart entre la situation en France en matière de charges appliquées sur les salaires et la moyenne au sein de l'union européenne. Les masses salariales représentant 20 % du chiffre d'affaires, l'écart pèserait sur le bilan des entreprises de près de 4 %, soit la totalité de la marge dégagée les bonnes années. À titre de comparaison, la compagnie à bas coûts *Ryanair* a dégagé une marge nette de 19 % (bénéfice net de 1,242 Md€/chiffre d'affaires de 6,536 Md€) sur l'exercice 2015-2016 clos le 31 mars, bien supérieure à celle de ses concurrents européens, et ce malgré l'impact des attentats et des grèves du contrôle aérien. Pour maintenir ses coûts bas, la compagnie compte sur les nouveaux accords signés pour cinq ans avec les personnels navigants.

⁷⁰ Les entreprises de transport aérien implantées dans les DOM (à l'exclusion de Mayotte), à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin peuvent, sous certaines conditions, être exonérées de cotisations sociales à l'exception des cotisations d'accident du travail et maladies professionnelles. Sont éligibles les entreprises de transport aérien assurant la liaison entre la métropole et la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon ou Mayotte, la liaison entre ces départements ou collectivités, la desserte intérieure de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de La Réunion, de Saint-Barthélemy ou de Saint-Martin. L'exonération de cotisations sociales s'applique différemment selon que les entreprises sont éligibles ou non au CICE.

⁷¹ Cf. Annexe n° 11 : le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

⁷² F. Brugière, *Précaires sur les pistes aéroportuaires*, La Nouvelle revue du travail, 2016.

Par son ampleur, sa multiplicité d'objectifs et son caractère hybride – combinaison de la technique du crédit d'impôt et d'une assiette salariale assez large – le CICE appelle une évaluation spécifique. En juillet 2013, quelques mois après la mise en œuvre de la mesure, le gouvernement a installé conformément à la loi un « comité de suivi du CICE » (cf. art. 66-IV de la LFR pour 2012), placé auprès du Premier ministre et présidé par le commissaire général à la stratégie et à la prospective⁷³.

Le CICE est maintenant entré dans une phase de maturité⁷⁴. Avec le recul acquis depuis la création du dispositif et compte tenu des enjeux, il est souhaitable d'évaluer la part prise par le CICE dans l'évolution de la compétitivité des entreprises du secteur aérien, très diverses au regard de la structure de leur masse salariale et selon le degré d'exposition à la concurrence internationale.

2 - Les propositions des organisations professionnelles du transport aérien

Des compagnies aériennes avaient fait part de leur souhait que soient mises en place, au niveau européen, des lignes directrices sur des aides d'État permettant des régimes spécifiques de cotisations sociales pour les personnels navigants long-courriers⁷⁵, s'inspirant du secteur maritime (régime dit du « shipping »). Réduire les cotisations patronales des compagnies européennes permettrait à l'évidence de les rendre plus compétitives face à leurs concurrentes extracommunautaires. Cette mesure permettrait aussi, en partie, de lutter contre le dumping social. Cette proposition pose, toutefois, un problème de financement⁷⁶ puisqu'elle devrait être mise en œuvre à couverture et à prestations sociales inchangées, alors que les montants en jeu sont très importants, ou devrait être compensée par une autre ressource publique, voire par la création d'une nouvelle taxation.

⁷³ Cf. feuille de route de la conférence sociale de juin 2013

⁷⁴ Cf. Sénat, rapport d'information n° 789 sur *le profil des bénéficiaires du CICE*, commission des finances, 13 juillet 2016.

⁷⁵ Sur le long-courrier, Air France indique être assujettie à 235 M€ (PNC) et 194 M€ (PNT) de cotisations patronales (part obligatoire uniquement : URSSAF, ASSEDIC, Retraite CRPN, œuvres sociales), soit un total de 429 M€ en 2014 et environ 45 % de la masse salariale long-courrier. Pour Air Caraïbes, Aigle Azur, Transavia, Unijet, DFS, il s'agit d'une masse salariale de plus de 64 M€ correspondant aux personnels navigants desservant des zones extra-européennes ; sur la base du même taux de 45 % qu'Air France, le montant des cotisations patronales s'élève à environ à 30 M€.

⁷⁶ Une telle mesure, qui consisterait à baisser les cotisations sociales d'employés dont les salaires sont considérés comme relativement élevés, poserait en outre une question d'acceptabilité par l'opinion publique.

Sur ce dernier point, il a été proposé de créer une « contribution sociale aérienne »⁷⁷, applicable à toutes les compagnies aériennes relevant d'une « territorialité française »⁷⁸, qui viendrait se substituer à toute charge sociale sur le personnel navigant tout en préservant les revenus des organismes sociaux. Selon le ministère chargé des affaires sociales, le financement de mesures par une contribution « sociale » due par toutes les compagnies desservant un aéroport en France « appelle des réserves, dans la mesure où cela pourrait être considéré comme contraire aux principes sur lesquels repose le règlement européen de coordination, en particulier celui de l'unicité de la législation applicable, qui veut que les employeurs ne versent de cotisations sociales qu'auprès de l'institution dont la législation de sécurité sociale est applicable à leur personnel ».

Créer un régime fiscal et social spécifique applicable au secteur aérien nécessiterait l'accord des autorités européennes. Malgré l'absence d'harmonisation fiscale et sociale au sein de l'UE, la mise en place d'une fiscalité réduite pour un certain champ de l'économie - en l'espèce, le transport aérien - serait considérée, au regard de la réglementation communautaire, comme une « aide d'État ». La Commission européenne serait alors tenue de vérifier la conformité de cette aide aux principes de non-discrimination, d'intérêt général et de proportionnalité.

Le secteur aérien n'est pas le seul à faire face à une concurrence internationale. Le secteur automobile, par exemple, y est également confronté. Il y aurait donc potentiellement un risque de « contagion » à d'autres secteurs économiques.

Les pouvoirs publics n'ont pas retenu les propositions formulées par les organisations professionnelles du transport aérien (registre international français, intégration du personnel navigant à la caisse des français à l'étranger, traitement particulier en faveur des entreprises soumises à la concurrence internationale).

La Cour constate qu'on ne peut pas limiter la compétitivité à la compétitivité-prix. Il faut donc aussi agir sur d'autres leviers que le coût du travail.

3 - L'harmonisation sociale du fonctionnement du marché intérieur doit être amplifiée

Au sein de l'UE, émerge l'idée de progresser vers une harmonisation des conditions de la concurrence (lutte contre l'emploi de faux travailleurs indépendants, faux détachements).

⁷⁷ Cette contribution serait assise sur la masse salariale du personnel navigant effectuant des vols à destination ou au départ d'un aéroport français. Son taux serait calculé par rapport à la masse totale des charges sociales actuellement versées par les compagnies aériennes françaises et réparti sur l'ensemble des compagnies relevant d'une territorialité française.

⁷⁸ La notion de « territorialité française » serait applicable aux compagnies aériennes exerçant une activité « régulière » au départ du territoire français, c'est-à-dire à toute compagnie possédant une base en France ou effectuant au moins un vol domestique français programmé de façon régulière, soit au moins une fois par semaine sur 10 semaines de l'année (cf. Syndicat des compagnies aériennes autonomes, *12 propositions pour redynamiser le transport aérien français*). Une compagnie non basée sur notre territoire crée moins d'emplois qu'une compagnie basée en France.

Dans cette perspective, la question de la « base d'affectation » est essentielle pour déterminer la loi sociale applicable au personnel des aéronefs.

a) De nouvelles règles de coordination des systèmes de sécurité sociale pour le personnel aérien

Il existe de longue date un règlement pour les salariés et indépendants européens travaillant de façon mobile au sein de l'Union⁷⁹ (règlement CE n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale⁸⁰). Des modifications sont intervenues en 2012 pour le personnel aérien (règlement n° 465/2012 du 22 mai 2012⁸¹).

Législation de sécurité sociale applicable au personnel aérien

Les pilotes, les hôtesses et stewards ne relèveront désormais plus de la sécurité sociale du pays où est implanté le siège de la compagnie aérienne ; ils seront en effet soumis au régime de sécurité sociale du pays dans lequel « ils débutent et terminent leurs temps de service ». Ce nouveau règlement introduit la notion de « base d'affectation »⁸². Jusqu'alors, un vide juridique dans la législation européenne permettait à quelques compagnies à bas coûts d'appliquer la législation la moins coûteuse en matière de sécurité sociale, indépendamment de la base d'affectation des membres de l'équipage⁸³.

Ce critère est plus adapté à la situation des intéressés que l'application de la règle commune relative aux pluri actifs. La législation applicable en matière de sécurité sociale « devrait rester stable et le principe de la base d'affectation ne devrait pas donner lieu à des changements fréquents de la législation applicable en raison de modes d'organisation du travail ou de contraintes saisonnières dans ce secteur d'activité ».

⁷⁹ Cette réglementation veille à ce que les citoyens de l'Union européenne bénéficient d'une couverture de sécurité sociale partout dans l'UE, en faisant usage de leur droit à la libre circulation. La carte européenne d'assurance maladie est basée sur ce règlement, ainsi que la couverture d'autres risques sociaux tels que le chômage, la vieillesse, les accidents du travail. À noter que le règlement 883/2004 « coordonne » les systèmes de sécurité sociale, il ne les accorde pas.

⁸⁰ Ce règlement détermine notamment la législation nationale applicable aux travailleurs salariés et indépendants qui travaillent dans plusieurs pays ou qui sont détachés temporairement d'un pays de l'UE vers un autre. Ce règlement et son règlement d'exécution (cf. règlement CE n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement CE n° 883/2004) avaient fait l'objet de mises à jour annuelles. Cependant le texte contenait encore certaines imperfections.

⁸¹ Voir la résolution législative du Parlement européen du 18 avril 2012, visant à modifier le règlement CE 883/2004. Le Conseil européen s'était engagé par lettre à approuver la position du Parlement.

⁸² La notion de base d'affectation est une notion utilisée par un autre règlement européen, qui concerne les règles techniques et les procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile ; elle intervient dans la réglementation du temps de vol et du temps de repos. Elle est définie comme « le lieu désigné par l'exploitant pour le membre d'équipage, où celui-ci commence et termine normalement un temps de service ou une série de temps de service et où, dans des circonstances normales, l'exploitant n'est pas tenu de loger ce membre d'équipage » (v. règlement CE n° 3922/91, annexe III, OPS 1.109, § 3.1, et OPS 1.1095, § 1.7.).

⁸³ En France, l'ouverture d'une information judiciaire par le parquet d'Aix-en-Provence notamment pour travail dissimulé, au sujet de 120 employés sous droit irlandais à Marseille, avait poussé Ryanair à fermer son unique base en France en janvier 2011 et à ne conserver que quelques rotations au départ de l'aéroport de Marseille-Provence.

En pratique, si la base d'exploitation est en Belgique, l'employeur sera tenu de payer toutes les cotisations sociales dans ce pays, même dans le cadre d'un contrat de travail de droit étranger.

Le nouveau règlement est entré en vigueur le 28 juin 2012 pour toutes les « nouvelles » situations. Le personnel navigant déjà en place devra expressément demander à bénéficier de ces nouvelles dispositions, faute de quoi la réglementation antérieure continuera de s'appliquer aux modes de travail existants, pour une durée maximale de dix ans.

Cette amélioration et cette simplification de la réglementation devraient contribuer à assainir la concurrence dans le secteur du transport aérien. Il s'agit d'une évolution positive dans la mesure où l'UE ne disposait jusqu'alors d'aucune réglementation spécifique pour déterminer le pays dont la législation était applicable. La tâche des juges éventuellement saisis s'en trouvera facilitée.

b) Des signaux convergents d'évolution du droit du travail

Le problème fondamental n'est pas en soi que la relation de travail soit régie par le droit de tel pays à charges sociales faibles, mais que ce droit soit applicable à des personnels qui ne vivent pas dans le pays en cause. Après avoir signé leur contrat, ils n'y passent qu'au hasard des vols auxquels ils prennent part, ils sont affectés à une base où leurs collègues et leur hiérarchie directe n'a, pas plus qu'eux, de contacts avec le pays du siège de la compagnie, mais reçoivent leurs instructions (par fax, par mail ou par SMS) de la part de personnes qui ont dans ce pays un accès facile à toute l'information.

La Commission européenne reconnaît la difficulté à déterminer quelle législation s'applique pour les contrats de travail des personnels navigants mais elle affirme que la base d'affectation « peut contribuer à déterminer le lieu dans lequel ou à partir duquel un salarié travaille habituellement » et donc quelle législation s'applique pour le contrat de travail des personnels navigants⁸⁴

En septembre 2011, des syndicats belges ont introduit devant le tribunal du travail de Charleroi une action en justice en vue de faire reconnaître que les juridictions du travail belges sont bien compétentes pour les litiges entre Ryanair et le personnel navigant basé à Charleroi, et que ces relations de travail sont régies par les dispositions impératives du droit du travail belge⁸⁵. La CJCE avait rendu plusieurs arrêts⁸⁶ qui, dans des situations plus ou moins analogues, ont reconnu comme lieu d'exécution du contrat de travail des lieux comme

⁸⁴ En l'occurrence, selon la Commission, « il semble que les employés de Ryanair (...) soient basés à Marseille et travaillent (habituellement) à partir de cette ville. À ce titre, ils ne peuvent être considérés comme des travailleurs détachés d'Irlande en France et leur situation ne relève pas de la directive 96/71/CE. Cela n'enlève rien au fait que cette dernière pourrait s'appliquer à leurs activités s'ils étaient affectés dans un autre État membre depuis la France » (v. en ce sens, réponse Q.E. P-8653/2010 du 15 novembre 2010).

⁸⁵ Aussi bien la compétence internationale des tribunaux que les règles de conflits de lois sont régies par des règlements européens qui se réfèrent en substance au « lieu d'exécution habituel du contrat de travail ». Mais il s'agit d'une notion évidemment compliquée à manier lorsque ce lieu est un aéronef qui se déplace dans l'espace aérien au-dessus de divers pays d'Europe et du monde.

⁸⁶ Arrêts Rutten, 9 janvier 1997 ; Weber, 27 février 2002 ; Kelko Koelzsch, 15 mars 2011 ; Voogsgeerd, 15 décembre 2011.

l'aéroport de Charleroi. Mais la cour européenne n'avait pas eu l'occasion d'examiner cette question.

Saisie en mars 2016 par une cour belge au moyen d'une question préjudicielle, la Cour de justice de l'UE devra dire si le lieu habituel d'activités du personnel navigant des compagnies aériennes est assimilable à la notion de base d'affectation, ce qui pourra contribuer à une harmonisation du statut des travailleurs aériens.

4 - La lutte contre les pratiques de « dumping social »⁸⁷

Les services de transport étant exclus du champ d'application de la directive « Services »⁸⁸, les compagnies aériennes restent régies par leur droit national et par la directive 96/71/CE sur le détachement des travailleurs⁸⁹, selon laquelle le principe des règles du pays d'origine s'applique. Le secteur aérien est néanmoins un secteur spécifique. En effet, si les personnels navigants sont mobiles par définition puisque leur lieu de travail est l'espace aérien international, ils peuvent, dans le même temps, être établis en permanence dans un État membre de l'Union qui n'est pas forcément le même que celui dans lequel leur compagnie possède son siège. Peut-on alors continuer de parler de « détachement des travailleurs » du fait de cette spécificité ? Les personnels navigants travaillant dans l'espace aérien mais résidant en permanence dans un État membre relèvent-ils encore de la directive « détachement des travailleurs » ?

Pour la Commission, la directive 96/71/CE peut s'appliquer à leurs activités s'ils sont affectés dans un autre État membre. La Cour de Justice de l'UE a légitimé la primauté de la libre prestation de service sur la protection du travailleur. En effet, dans les différentes affaires, l'égalité de traitement entre deux travailleurs de nationalités différentes était de nature à entraver la liberté garantie par l'article 56 du TFUE, car la protection était soit disproportionnée au but poursuivi, soit déjà garantie dans l'État de résidence des travailleurs.

Le ministère chargé des affaires sociales souligne que « si l'adoption du critère de la base d'affectation à l'occasion du Règlement (CE) n° 465/2012 (...) a pu être considérée comme une avancée au regard de la lutte contre le dumping social (...) l'adaptation très rapide de certaines compagnies aériennes à bas coûts à ces nouvelles règles a prouvé que ces modifications (...) n'avaient pas remédié aux pratiques d'optimisation sociale (...) ». Il ajoute qu'« en l'état, il semble nécessaire, du point de vue des autorités françaises, de modifier les règles relatives à l'exercice d'activités dans plus d'un État membre prévues par le Règlement européen pour limiter les choix de la législation applicable par les compagnies aériennes ».

⁸⁷ Cf. la définition donnée par le rapport de la délégation de l'Assemblée nationale sur le dumping social en 2000 : « toute pratique consistant, pour un État ou une entreprise, à violer, à contourner ou à dégrader, de façon plus ou moins délibérée, le droit social en vigueur - qu'il soit national, communautaire ou international - afin d'en tirer un avantage économique, notamment en termes de compétitivité ».

⁸⁸ La directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, dite « directive Services », a modifié la législation sur le marché des services au sein de la Communauté européenne, en simplifiant pour un prestataire de services d'un État membre les conditions dans lesquelles il peut opérer dans un autre État membre.

⁸⁹ Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, J.O. L 18 du 21 janvier 1997.

Le transport aérien, et notamment les compagnies à bas coûts, étant un secteur en forte expansion au sein de l'UE, il est primordial que la législation européenne évolue sur ce point⁹⁰.

Les pratiques de « dumping social » cherchent à profiter des différences de rémunérations et de réglementation du travail entre pays. C'est ainsi que dans le secteur du transport, des compagnies aériennes peuvent avoir tendance à procéder, selon diverses modalités à la délocalisation de leurs activités dans les pays dont les cotisations sociales et salaires directs sont les plus faibles. Dans l'immédiat, il y a lieu d'organiser un contrôle des conditions d'emploi des personnels afin de prévenir et de sanctionner les pratiques déloyales.

D - Le transport aérien bénéficie de certaines exonérations de TVA

1 - Diverses exonérations sont liées à la territorialité de l'impôt

Les transports aériens internationaux de voyageurs comportent des particularités en matière de TVA, dont les principales sont exposées en Annexe n° 12. La Cour se borne ici à l'examen de l'avantage accordé pour les billets d'avion pour les vols internationaux et, en sens inverse, au relèvement du taux de TVA pour les billets nationaux.

Les billets pour les vols internationaux (et intra-européens) sont soumis à un taux de TVA de 0 % depuis une directive de 1977. Les compagnies peuvent réclamer le remboursement de la TVA pour leurs achats de biens et de services destinés à leur activité alors qu'elles ne l'ont pas payée pour les billets. Cet avantage privilégie, par rapport aux autres modes de transport, le transport aérien aussi bien de fret que de passagers.

Les billets nationaux⁹¹ sont, quant à eux, soumis à un taux de TVA, qui est passé de 7 à 10 % le 1^{er} janvier 2014, soit une augmentation de 40 %. Ce relèvement fait suite à une hausse en janvier 2012 de 5,5 % à 7 %.

Ces augmentations suscitent la réaction des compagnies et des pilotes. Ils font valoir, d'une part, que l'augmentation de TVA sur les transports annule le bénéfice du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi et que, d'autre part, la nouvelle hausse s'ajoute à l'augmentation de 12 % à compter du 1^{er} avril 2014 de la taxe de solidarité. Ces hausses créent, soulignent-ils, un déficit de compétitivité et affectent les compagnies françaises déjà fragilisées, en cours de restructuration ou en perte d'exploitation, pour lesquelles les vols intérieurs constituent une part significative de l'activité totale. Pour elles, le choix est le suivant : soit cette hausse est directement répercutée sur tout ou partie des tarifs proposés par les opérateurs avec une traduction immédiate en termes de part de marchés, soit elle est prise en compte sur la marge opérationnelle, avec une dégradation du compte de résultat.

⁹⁰ V. Sénat, E. Bocquet, Rapport d'information n° 450 sur le dumping social dans les transports européens, avril 2014.

⁹¹ La TVA ne s'applique qu'aux tarifs (frais annexes compris) des vols continentaux en France, les déplacements internationaux étant exonérés. La TVA n'est pas retenue sur les vols « *via* », par exemple un trajet Toulouse-Paris-New York, mais les compagnies aériennes doivent alors faire apparaître le coût réel du pré-acheminement, considéré comme un secret commercial.

Pour la société Air France, en 2015, la TVA appliquée en France sur le transport domestique de passagers s'élève à 128 M€. Les mesures mises en œuvre en la matière auraient entraîné une augmentation de charges estimée à 20 M€ en 2013, 37 M€ en 2014, 40 M€ en 2015, 2016 et 2017.

2 - Le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et la non-récupération de TVA

La DGAC, service de l'État sans personnalité morale, est assujettie à la TVA au titre de certaines des opérations qu'elle effectue. Tel est le cas des prestations du service d'information aéronautique, des études réalisées en coopération internationale sous maîtrise d'œuvre de la direction technique et de l'innovation.

Elle ne l'est pas, en revanche, pour l'activité qu'elle réalise en matière de contrôle aérien. Par conséquent, les redevances acquittées par les compagnies aériennes comportent des montants de TVA qui n'ont pas été récupérés en amont du processus de production. Il en résulte une « rémanence de TVA ».

L'article 13 de la directive n° 2006/112.CE du Conseil du 28 novembre 2008 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, applicable à compter du 1^{er} janvier 2007, dispose que « les États, les régions et les autres organismes de droit public ne sont pas considérés comme des assujettis pour les activités ou opérations qu'ils accomplissent en tant qu'autorité publique, même lorsque, à l'occasion de ces activités ou opérations, ils perçoivent des droits, redevances, cotisations ou rétributions ». Toutefois, l'alinéa 2 du I de l'article ci-dessus rappelé précise : « Toutefois, lorsqu'ils effectuent de telles activités ou opérations, ils doivent être considérés comme des assujettis pour ces activités ou opérations dans la mesure où leur non-assujettissement conduirait à des distorsions de concurrence d'une certaine importance ».

Le premier alinéa de l'article 256 B du Code général des impôts transpose en droit français la même exception (mais sans l'expression : « d'une certaine importance »). L'activité hors du champ d'application de la TVA au sens de l'article 256 B du CGI doit répondre à deux critères : elle doit être exercée par une personne morale de droit public et être accomplie par cette personne en tant qu'autorité publique. Les activités exercées en tant qu'autorité publique sont celles qu'accomplissent les organismes de droit public dans le cadre du régime juridique qui leur est particulier, à l'exclusion des activités qu'ils exercent dans les mêmes conditions juridiques que les opérateurs économiques privés⁹².

Un examen, cas par cas, des activités des services de l'aviation civile serait à entreprendre car elles ne relèvent pas toutes de l'exercice de la souveraineté ; c'est au demeurant ce qui a conduit à la création d'un budget annexe (art. 18 de la LOLF) et de redevances pour services rendus.

L'intégration des prestations de services de la DGAC dans le champ d'application de la TVA a été préconisée en novembre 2012 dans un rapport remis au ministre chargé des

⁹² CJCE, arrêt du 17 octobre 1989, aff. 231/87 et 129/88, communes de Carpaneto, Placentino et de Rivergaro.

transports, relatif à « l'ajustement des charges des compagnies aériennes ». Elle n'a pas reçu de suite concrète, à la différence de la proposition de simplifier les modalités de paiement de la TVA appliquée à l'importation du fret, mise en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2015 par la loi de finances rectificative n° 2015-1655 du 29 décembre 2014.

La mesure préconisée par le CGEDD en 2012 relative à l'intégration du BACEA dans le champ d'application de la TVA assurerait la neutralité inhérente à cette imposition, diminuerait les charges des compagnies aériennes et mettrait fin à une distorsion de concurrence. Cette mesure paraît répondre à l'objectif d'amélioration de la compétitivité du transport aérien, eu égard au statut actuel des services de l'aviation civile.

Toutefois un groupe de travail associant la DGAC et la direction de la législation fiscale (DGFIP/DLF) en a examiné au printemps 2013 la faisabilité. L'assujettissement à la TVA des prestations de services de contrôle en route de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA) n'est pas certain juridiquement. La mesure a été finalement écartée : les enjeux de TVA non déductible sont apparus « marginaux au regard du montant des redevances acquittées par les compagnies pour en faire un levier déterminant dans la restauration de la compétitivité du transport aérien ».

II - Concilier compétitivité et préoccupations environnementales

L'aviation est, de tous les modes de transport, le plus émetteur de gaz à effet de serre⁹³. Le transport aérien bénéficie, toutefois, d'un régime plutôt favorable pour ce qui concerne la prise en compte des externalités environnementales. Il est notamment le seul secteur dont le carburant est exonéré de toute taxe au niveau international et, au niveau national, de taxe intérieure sur la consommation mais aussi de TVA (v. Annexe n° 13), ce qui pose de manière récurrente la question de la fin de cette exonération⁹⁴. Une réelle prise en compte des externalités environnementales alourdirait les charges du secteur. Elle suscite néanmoins des initiatives au niveau européen et international, selon des modalités nouvelles.

A - La détaxation du kérosène reste en débat

Le transport aérien n'émet actuellement qu'entre 2 % et 3 % des émissions carbone mondiales. Mais selon les projections de l'OACI, en 2050, ses émissions de CO₂ pourraient croître avec l'augmentation régulière du nombre de passagers aériens.

⁹³ Le transport aérien émet plusieurs polluants, essentiellement du dioxyde de carbone (CO₂), mais aussi des oxydes d'azote (NOx) et de la vapeur d'eau (H₂O), qui entraînent la formation de traînées de condensation. Voir Cour des comptes, *enquête demandée par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale sur Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air*, décembre 2015, disponible sur www.ccomptes.fr

⁹⁴ V. amendement parlementaire n° 448A déposé le 13 octobre 2012 dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017. Une nouvelle proposition a été déposée en 2015 en vue d'une suppression progressive entre 2016 et 2019.

Même si le transport aérien n'était pas au programme des négociations, l'ouverture de la conférence mondiale sur le climat récemment organisée à Paris (COP21) a eu pour effet de rappeler que les compagnies aériennes sont, pour des raisons historiques résultant des négociations de la convention de Chicago sur l'aviation civile dans les années 40, exonérées de toute taxe sur le kérosène. Pour faciliter l'essor de ce mode de transport et le développement des liaisons internationales, une série d'accords bilatéraux relatifs aux services aériens a été signée ; parmi les clauses de ces accords figure l'exemption de toute taxe pour le carburant destiné aux vols internationaux, répondant aux exigences de l'article 24 de la convention de Chicago. Aujourd'hui, la taxation de ce carburant supposerait la renégociation de ces accords. Les pays européens ont proposé, à plusieurs reprises, cette solution lors des assemblées générales de l'OACI, mais ils n'ont jamais pu obtenir un consensus.

En France, l'avion est ainsi le seul moyen de transport fonctionnant à l'énergie fossile exempté de taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE)⁹⁵. Au total, l'exonération de la TICPE pour l'aviation représente un manque à gagner pour l'État de 3,5 Md€/an pour les vols au départ et à l'arrivée du territoire français (1,3 Md€ pour les vols intérieurs). Les vols internationaux étant exonérés de taxation sur le carburant par la convention de Chicago, la dépense fiscale réelle ne devrait être chiffrée que sur les vols domestiques⁹⁶.

Cette dépense fiscale aurait, selon les défenseurs de l'environnement⁹⁷, un effet induit : en métropole, l'État subventionnerait par ce mécanisme le transport aérien sur les vols intérieurs, au détriment du transport ferroviaire considéré comme moins polluant. L'exonération de taxe intérieure sur la consommation pour le carburant utilisé dans l'aviation aurait pour effet de réduire de 12 % le prix des billets. Dans le même temps, SNCF Mobilité supporte la contribution au service public de l'électricité destinée à financer les énergies renouvelables⁹⁸.

Les compagnies aériennes objectent que le secteur aérien prend de nombreuses initiatives pour réduire la production de gaz à effet de serre (optimisation des trajectoires, amélioration des performances des moteurs, biocarburants⁹⁹) ; elles font aussi valoir l'apport du transport aérien à l'essor des économies locales et contestent que cet avantage soit aujourd'hui inéquitable d'un point de vue social parce qu'il est considéré - à tort selon les compagnies aériennes - bénéficier en priorité aux catégories les plus aisées. Par ailleurs, elles soulignent que l'avion est le seul mode de transport à financer intégralement le coût de ses infrastructures par des taxes et redevances, et même des tâches régaliennes - en théorie du ressort de l'impôt - comme les contrôles de sûreté aéroportuaire.

⁹⁵ Voir CGDD, *La fiscalité environnementale en France : un état des lieux*, Références, avril 2013, notamment l'annexe 3 relative aux « dépenses fiscales relatives à la consommation d'énergies fossiles ».

⁹⁶ Cf. H. Guillaume, rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011, tome I, p. 76.

⁹⁷ Voir le document *CO₂ in the air*, publié par le Réseau action climat (RAC).

⁹⁸ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La politique de développement des énergies renouvelables*. La Documentation française, juillet 2013, 241 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁹⁹ Depuis 2011, est autorisé un kérosène mélangé jusqu'à 50 % avec un biocarburant.

Actuellement, l'exonération de TICPE pour l'aviation commerciale peut s'analyser comme une aide à la compétitivité du secteur. Avant toute évolution en la matière¹⁰⁰ pour établir une fiscalité plus conforme aux objectifs de la lutte contre le réchauffement climatique, il importe d'évaluer précisément l'impact qu'aurait la taxation pour les vols intérieurs – même progressive – sur la compétitivité des compagnies aériennes et des aéroports français. Or le carburant représente entre 1/5 et 1/3 des coûts des compagnies aériennes (cf. Annexe n° 5, Graphique n° 13 :). La suppression de l'exonération¹⁰¹ pourrait aggraver les écarts de compétitivité, avec des possibilités de report de trafic et de stratégies d'éviction, et donc fragiliser la compétitivité du hub de Paris, qui serait privé d'une partie de son alimentation au profit de ses concurrents européens.

Ces difficultés en matière de taxation expliquent que l'intégration du secteur aérien dans le système d'échange des quotas d'émission de gaz à effet de serre (SEQE)¹⁰² a été retenue au niveau européen en 2008 comme l'instrument de contribution du transport aérien à la lutte contre le réchauffement global.

B - Le système européen a ouvert la voie à un mécanisme mondial différent

Le secteur du transport aérien n'est pas couvert par le protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, signé en 1997 et entré en vigueur en 2005. Celui-ci a entériné la distinction entre le trafic aérien domestique, dont la performance environnementale reste de la compétence nationale, et le trafic aérien international, dont l'amélioration de la performance environnementale a été confiée à l'OACI. Depuis 1997 et jusqu'à une date récente, aucun accord n'avait pu être trouvé au sein de l'OACI. Aussi l'UE a-t-elle décidé d'inclure le secteur aérien¹⁰³ dans le système européen de marché de quotas d'émissions de gaz à effet de serre¹⁰⁴.

Le dispositif initial, adopté en 2008, devait concerner toutes les compagnies au départ ou à destination de l'UE. Il a cependant suscité une forte opposition des États non européens et de compagnies aériennes. Dans ce contexte, l'UE a consenti à réduire le champ d'application de ce dispositif. Suite à l'adoption du règlement (UE) n° 421/2014 du Parlement

¹⁰⁰ L'instauration d'une taxe sur le kérosène est autorisée pour chaque État membre sur son propre territoire mais aussi pour les vols à l'intérieur du territoire européen. Ainsi la directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003 sur la taxation des produits énergétiques souligne la faisabilité d'instaurer, sous couvert de l'accord des États membres, une taxation du kérosène pour les vols intra européens. Une taxe sur le kérosène peut, par ailleurs, être instaurée par un accord bilatéral entre la France et d'autres États membres de l'Union européenne, sans passer par une révision de la directive précitée.

¹⁰¹ Au sein de l'Union européenne, les Pays-Bas ont instauré une taxe sur le kérosène utilisé pour les vols domestiques.

¹⁰² EU-ETS (Emissions Trading System) selon l'acronyme anglais.

¹⁰³ L'article 12 II de la loi Grenelle I affirmait l'objectif d'insertion du transport aérien dans le système européen.

¹⁰⁴ Cette inclusion a été prévue par la directive 2008/10/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008, applicable depuis le 1^{er} janvier 2012 et transposée par la loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011.

européen et du Conseil du 16 avril 2014, le dispositif est applicable aux seules liaisons intra-européennes pour les émissions de 2013 à 2016.

Les négociations au sein de l'OACI progressent alors que les groupes de pression du secteur s'étaient notamment opposés à l'introduction d'une norme d'émissions de CO₂ en 2001 et à l'introduction des vols internationaux dans le marché des quotas européens en 2013. Le 4 octobre 2013, l'OACI a adopté une résolution sur la lutte contre le changement climatique, qui comporte une « feuille de route » détaillée en vue de l'adoption en 2016 par l'assemblée de l'OACI d'un mécanisme mondial de mesures basées sur le marché (Global MBM), destiné à être mis en œuvre à partir de 2020. Elle s'est engagée dans la voie d'un système mondial de traitement des émissions de CO₂ à l'horizon 2020.

Lors du forum mondial de l'Air Transport Action Group pour une aviation durable, à Montréal, le 10 mai 2016, la secrétaire générale de l'OACI a rappelé qu'il y aurait deux fois plus de vols et de passagers d'ici 2030 et que l'organisation internationale « s'attèle au défi de l'augmentation des émissions depuis 2010, date à laquelle les États membres sont convenus d'œuvrer en faveur d'une croissance « carboneutre » à compter de 2020 ».

Dans l'esprit de l'accord de Paris sur le climat, la mise en place d'une norme de certification CO₂ des aéronefs est d'ores et déjà une contribution du secteur de l'aviation civile à la réduction des émissions de CO₂. Elle sera complétée par un mécanisme de compensation des émissions, que l'OACI doit adopter en septembre 2016, lors de son assemblée triennale.

Après six ans de négociations, le comité de la protection de l'environnement en aviation (Caep) de l'OACI a adopté le 8 février 2016, à l'unanimité, une recommandation pour une norme de certification afin de plafonner les émissions de CO₂ des aéronefs. Elle concernera tous les appareils de plus de 5,7 t. Selon l'OACI, elle sera « stricte » pour ceux de plus de 60 t (leur exploitation produit plus de 90 % des émissions de l'aviation internationale). Les plafonds d'émission de CO₂, calculés en carburant consommé par passager par kilomètre, seront définis en fonction de la taille et du poids des avions (gros porteurs, avions régionaux, avions d'affaires). Ces plafonds seront applicables à tous les appareils certifiés à partir de 2020, mis à part ceux de moins de 19 t qui seront concernés en 2023. Tous les avions qui seront modernisés à partir de 2023 y seront également soumis. Enfin, une date butoir de 2028 pour la fin de production d'aéronefs non-conformes à la norme a également été recommandée par le Caep.

Cet accord devra être validé par le Conseil de l'OACI, puis par l'Assemblée en septembre 2016.

Les négociations à l'OACI sur la limitation des émissions de CO₂ conditionneront l'avenir du secteur dans le système européen d'échange des droits d'émission : le droit européen prévoit, en cas d'échec des négociations internationales, la possibilité de remettre en application le champ initial du système à partir des émissions de 2017. Dans un tel contexte, il est difficile d'envisager une mesure nationale isolée de taxation (ou européenne comme il y a quatre ans) dans une économie mondialisée.

C - Un équilibre à trouver entre l'activité aérienne et la lutte contre les nuisances sonores

1 - La taxe sur les nuisances sonores aériennes : adapter le financement au besoin

La taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA) est due par les exploitants d'aéronefs au titre du décollage depuis 11 aéroports métropolitains (Paris-CDG, Paris-Orly, Paris-Le Bourget, Toulouse-Mérignac, Bordeaux-Mérignac, Lyon-Saint-Exupéry, Marseille-Provence, Nantes Atlantique, Beauvais-Tillé, Nice-Côte d'Azur), selon le principe du « pollueur-payeur » et son produit est affecté au financement des aides aux riverains. Afin d'inciter les compagnies à moderniser leur flotte, les avions les plus bruyants aux heures les plus gênantes sont soumis aux taxes les plus importantes.

Les plans d'exposition au bruit (PEB), les plans de gêne sonore (PGS) et les fonds de compensation des nuisances aéroportuaires (FCNA) constituent les principaux instruments juridiques de lutte contre le bruit. Le PGS de chacun des principaux aéroports est établi sur la base du trafic estimé, des procédures de circulation aérienne applicables et des infrastructures qui seront en service l'année suivante et délimite des zones dans lesquelles les riverains peuvent bénéficier d'une aide à l'insonorisation de leur logement et locaux (dans le cadre des articles L. 571-14 et suivants du code de l'environnement). Les demandes d'indemnisation sont subordonnées à l'avis rendu par les commissions consultatives d'aide aux riverains (CCAR).

Jusqu'en 2013, les demandes d'aide à l'insonorisation étaient traitées sans délai particulier (autre que celui incompressible de l'instruction technique, d'une dizaine de mois). Depuis lors, si la situation demeure inchangée en province, celle de l'Île-de-France s'est fortement dégradée. La TNSA est aujourd'hui le seul outil permettant de mieux faire accepter l'activité aérienne. On peut regretter qu'il n'existe pas de synergie avec les aides découlant de la politique de l'État en matière de rénovation thermique des logements.

La loi ALUR n° 2014-366 du 24 mars 2014 a assoupli les restrictions de constructions de logements à proximité des aéroports, lesquelles visaient à contenir les périmètres de la population soumise aux nuisances des aéroports. Il convient de souligner qu'il n'existe pas de définition d'une véritable zone de servitude de nuisance aéroportuaire ni de règles de construction à respecter dans les zones de nuisances.

L'Île-de-France regroupe les trois quarts des 55000 locaux ayant bénéficié d'une aide depuis 2005 et le total des aides accordées au cours de la période s'élève à 542 M€, dont 425,5 M€ pour les locaux autour des aéroports parisiens.

Tableau n° 15 : nombre de locaux ayant bénéficié d'une aide

<i>Nombre de locaux</i>	2004*	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
<i>Sous-total province</i>	661	638	1028	844	654	1498	898	744	1728	1288	1070	953	12004
<i>Sous-total ADP</i>	2209	1619	3739	4692	4388	4367	3898	3054	4981	5447	1151	2945	42490
<i>Total</i>	2870	2257	4767	5536	5042	5865	4796	3798	6709	6735	2221	3898	54494

*Aide validée en 2004, et payée par la TNSA à partir de 2005

Source : DGAC

Tableau n° 16 : montant des aides accordées

<i>M€</i>	2004*	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
<i>Sous-total province</i>	4,17	4,37	5,82	5,43	5,67	13,04	6,69	5,95	12,85	11,43	11,39	7,45	94,26
<i>Sous-total ADP</i>	22,92	17,05	30,97	38,63	41,08	46,61	36,4	41,52	54,01	73,34	12,98	32,16	447,67
<i>Total</i>	27,09	21,43	36,79	44,06	46,75	59,65	43,09	47,47	66,86	84,78	24,37	39,61	541,95

*Aide validée en 2004, et payée par la TNSA à partir de 2005

Source : DGAC

Dans le même temps, le total des recettes de TNSA atteint 430 M€. Si les aéroports de province ont dégagé un surplus de trésorerie, les aéroports parisiens présentent un déficit par rapport à leurs besoins (pour les raisons précisées *infra*).

Tableau n° 17 : recettes de la TNSA

<i>M€</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
<i>Sous-total Province</i>	3,84	6,89	9,49	11,57	11,97	11,19	11,72	11,38	10,6	10,46	7,94	107,05
<i>Sous-total ADP</i>	19,1	33,68	40,91	48,37	47,39	45,27	42,22	43,51	37,82	33,19	38,45	429,91
<i>Total</i>	22,94	40,57	50,41	59,95	59,36	56,46	53,94	54,89	48,42	43,66	46,39	536,99

Source : DGAC

Les recettes de TNSA ont augmenté jusqu'en 2009 (59,36 M€), pour diminuer depuis sous l'effet conjugué :

- de la diminution du nombre de mouvements : en raison d'un meilleur emport moyen et de meilleurs taux de remplissage des appareils et la décroissance du trafic spécifique de fret,
- de la modernisation de la flotte : le niveau sonore autorisé par l'OACI a ainsi baissé de 40 décibels en quelques dizaines d'années, tandis que l'envergure des avions et la taille de la flotte mondiale a progressé. Aujourd'hui 91 % de la flotte française se classe en catégorie acoustique la moins bruyante,

- des modifications des tarifs de la TNSA : afin d'améliorer la compétitivité des compagnies aériennes, l'arrêté du 13 mars 2013 a abaissé le plafond tarifaire de la TNSA pour les aéroports de Paris-Charles-de-Gaulle, Orly et Nice-Côte-d'Azur¹⁰⁵ dont l'effet en année pleine a été vraiment perceptible en 2014. La perte de recettes cumulée entre 2013 et 2015 de la baisse de tarif sur ces 3 aéroports est de 18,7 M€.

Tableau n° 18 : évolution des tarifs de TNSA

<i>Taux unitaire en €* </i>	arrêté 2007	arrêté 2010	arrêté 2013	arrêté 2015
<i>Paris-Orly</i>	47		32	35
<i>Toulouse-Blagnac</i>	30			18
<i>Paris-CdG</i>	19		17	23
<i>Paris-le-Bourget</i>		19		25
<i>Nantes-Atlantique</i>	22			10
<i>Beauvais-Tillé</i>		4,50		4,50
<i>Bordeaux-Mérignac</i>	6			4
<i>Lyon-Saint Exupéry</i>	7			4
<i>Marseille-Provence</i>	7			6
<i>Nice-Côte-d'Azur</i>	6		4	2
<i>Strasbourg-Entzheim</i>	0,50			0

* L'assiette de la taxe dépend de la masse maximale au décollage, du groupe acoustique de l'aéronef et de l'heure de décollage

Source : arrêtés du 26/12/07, 30/12/10, 13/3/13 et 18/2/15

En sens inverse plusieurs éléments ont un effet sur les dépenses de TNSA:

- la révision des PGS qui a rendu éligibles 45 000 logements supplémentaires pour une indemnisation et l'assouplissement des restrictions de constructions en zone C introduites par la loi ALUR ;
- la mise en œuvre de nouvelles procédures d'approche susceptibles de modifier le périmètre de population exposée ;
- la prise en charge, limitée au 31/12/2014 du financement des travaux à 100 % qui s'est traduit par une augmentation du nombre de demandes d'aide, tout particulièrement en Île-de-France.

Compte tenu de la situation difficile en Ile-de-France et des contraintes liées au plafonnement des recettes de TNSA (cf. *infra*), les tarifs ont été aménagés au 1er avril 2015 de façon à affecter des recettes complémentaires à l'Île-de-France tout en essayant de préserver au mieux la situation en province, ainsi que le recommandait le rapport du CGEDD

¹⁰⁵ Le tarif des aéroports de Paris Charles-de-Gaulle et Orly a été revu à la hausse par l'arrêté du 18 février 2015 compte tenu de la situation particulièrement difficile du dispositif d'aide à l'insonorisation en Ile-de-France. Compte tenu de l'importante trésorerie détenue par l'aéroport de Nice-Côte d'Azur et du niveau de dépenses prévues, son tarif a fait l'objet d'une nouvelle baisse

relatif à l'insonorisation. De fait, si la fourchette de tarification de la 1ère catégorie d'aéroport a été réduite de près de 40 %, tous les aéroports parisiens sont à présent en 1ère catégorie.

Le rapport du CGEDD, estimait le nombre de logements restants à insonoriser à près de 80 000, dont 87 % des besoins pour les aéroports parisiens (environ 69 000 logements) 6,5 % à Toulouse (5 000 logements) et 6,5 % sur les autres aéroports, alors même que les aéroports parisiens ne percevraient que 76 % de la TNSA.

Tableau n° 19 : estimation du parc de locaux restants à insonoriser

<i>Aérodromes</i>	Nombre de locaux restant à insonoriser	Montant (M€) de l'aide correspondante
<i>Total</i>	76 850	1 389,60
<i>Total Ile-de-France</i>	58 589	937,42
<i>Total province</i>	18 261	308,18

Source : DGAC

Autour de l'aérodrome de Strasbourg-Entzheim, la quasi-totalité des locaux concernés a été insonorisée et aucune nouvelle demande d'aide n'a été déposée depuis des années. Dans ces conditions, le tarif de TNSA applicable à cet aérodrome a été fixé à 0 € à compter du 1^{er} avril 2015. De même, l'insonorisation des locaux situés dans le PGS de l'aérodrome de Lyon-Saint Exupéry sera achevée en 2016 et l'exploitant dispose de suffisamment de réserves financières pour faire face aux dépenses programmées. C'est pourquoi le tarif applicable à cet aérodrome a quant à lui été fixé à 0 € à compter du 1^{er} novembre 2015.

L'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 modifiée a introduit le principe d'un plafonnement des taxes affectées. Le plafond de la TNSA a été fixé à 49 M€ pour 2014, puis abaissé à 48 M€ pour 2015 et à 47 M€ pour 2016. Il devrait être à nouveau abaissé à 46 M€ pour 2017 selon la DGAC.

Tableau n° 20 : effet du plafonnement de la TNSA

<i>M€</i>	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Plafonnement</i>	Non applicable	Non applicable	49	48	47
<i>Recettes TNSA</i>	54,89	48,42	43,66	46,39	48,6 (prévision)
<i>Reversement au budget général</i>	-	-	0 €	0 €	1,6 (prévision)

Source : DGAC

Selon les prévisions de recettes pour 2016, 1,6 M€ devrait être reversé au budget général de l'État.

S'agissant d'une taxe affectée appliquant le principe du « pollueur-payeur », on peut s'interroger sur son plafonnement et sur l'utilisation de son excédent à des fins étrangères à son objet. Selon la direction du Budget, « l'introduction en LFI 2012 du plafonnement de certaines taxes affectées n'a pas pour objectif d'accroître les recettes de l'État, mais bien de piloter finement les ressources de ces dispositifs en tenant compte au mieux » des dépenses

prévues. Deux politiques se trouvent ici en concurrence avec des objectifs difficilement conciliables. L'amélioration de la compétitivité du secteur aérien conduirait à réduire le produit de la TNSA, alors qu'une politique de lutte contre le bruit, inciterait à augmenter son produit.

2 - Le trafic nocturne, un enjeu pour le fret

Si les progrès technologiques ont également permis de réduire le bruit à la source des aéronefs, les nuisances sonores constituent un sujet particulièrement sensible pour les riverains s'agissant des vols de nuit. Si les restrictions des vols de nuit sont répandues en Europe, il n'existe pas de définition homogène de la période de nuit¹⁰⁶ ni des restrictions qui dépendent des autorités locales (interdictions de décollages et d'atterrissages, restrictions sur les plans de vols ou interdictions d'opérations au sol). Tous les aéroports, y compris français, n'ont donc pas les mêmes restrictions et, en France, la région Ile-de-France représente près de 60 % des vols de nuit. Les riverains d'Orly réclament l'allongement du couvre-feu et à Paris Charles-de-Gaulle, les vols du cœur de nuit (0h-5h) ont été limités à 20 000 par an et les créneaux non utilisés sont définitivement perdus, conduisant à une réduction progressive de ces vols. À Nice, le trafic est limité entre 24 h et 5 h du matin au trafic postal.

Si une partie des vols de nuit correspond aux vols longs courriers (liée aux aléas de temps de vols sur de longues distances), 80 % du trafic est imputable au fret. En dehors du transport dans les soutes des avions de passagers (60 %), jusqu'à présent, l'activité fret se tient surtout la nuit, avec des appareils spéciaux (40 %). La flotte des avions cargos étant généralement plus ancienne que celle affectée aux passagers, elle est également plus bruyante. De ce fait, le trafic de fret est particulièrement concerné par la réglementation sur les nuisances sonores. Si les transporteurs renouvellent progressivement leur flotte pour des appareils plus silencieux, de nombreux aéroports adoptent des mesures restrictives pour réduire voire interdire les vols de nuit sous la pression des riverains. Ainsi les vols de nuit ont-ils complètement disparu à Paris-Orly et le groupe ADP a mis en place, à Paris-Charles de Gaulle, un système de réduction des créneaux de nuit par lequel tout créneau rendu disparaît définitivement. Le fret express et la poste sont directement concernés par ces mesures.

Si le fret général est en déclin, fortement concurrencé par la route et le maritime (moins cher et de plus en plus rapide), l'activité de fret express est en plein essor avec le développement des achats par Internet en particulier. Les « expressistes » misent sur la rapidité de transport de porte à porte, le respect du délai et le suivi de l'expédition (Fedex, UPS, DHL, TNT pour les plus grands).

Selon les données provisoires de l'ACI pour 2014, la France, avec l'aéroport Paris Charles de Gaulle, se situe au onzième rang mondial pour le trafic de fret (en tonnes), en repli continu depuis plusieurs années (il se situait à la 6^{ème} place en 2010).

Sur la scène internationale, le Proche-Orient, avec la plateforme de Dubaï, progresse rapidement du fait de sa situation géographique stratégique et son fort investissement (infrastructures et avions) en ce domaine.

¹⁰⁶ Qui doit être de 8 h consécutives selon l'OMS

En Europe, si Paris Charles-de-Gaulle et Francfort se disputent la première place européenne pour le fret, quatre plateformes (Paris, Londres, Francfort et Amsterdam) se concurrencent pour devenir la porte d'entrée globale du marché européen¹⁰⁷. Étant facilement substituables les unes aux autres, la qualité des dessertes et des connexions entre l'aéroport et son hinterland, les capacités offertes par la plateforme aéroportuaire et les facilités de trafic entrent en ligne de compte. En France, si près de 90 % du fret est réalisé par la plateforme parisienne, le volume du trafic est en diminution (y compris pour l'activité postale).

Tableau n° 21 : fret avionné (en tonnes)

<i>Fret avionné</i>	2010	2011	2012	2013	2014	Variation annuelle
<i>Aéroports de Province</i>	287 902	270 701	278 228	288 224	296 376	0,7 %
<i>Groupe ADP</i>	2 269 494	2 182 542	2 044 360	1 969 844	2 000 139	- 3,1 %
<i>Aéroports d'Outre-Mer</i>	82 326	79 866	72 395	70 805	75 191	- 2,2%
<i>Total</i>	2 639 722	2 533 109	2 394 983	2 328 873	2 371 706	- 2,6 %

Source : UAF

En 2014, les aéroports parisiens représentent 87,2 % du fret métropolitain. Ils représentaient 2 269 494 tonnes en 2010 contre 2 000 139 T en 2014, soit un recul de 3,1 % sur cette période. Pendant la même période, le fret des aéroports de province progresse de 0,7 % avec des volumes sans commune mesure avec ceux des aéroports de groupe ADP.

Le développement des hubs (plateforme aéroportuaire de redistribution) a réduit le fret international au départ des aéroports de province. L'acheminement de la province jusqu'à Paris se fait alors quasi exclusivement par camion (appelé « vol camionné ») pour des raisons de coût et de faible capacité dans les soutes des vols domestiques.

À quelques exceptions près (comme Toulouse-Blagnac où le fret repose en grande partie sur l'activité d'Airbus), les aéroports de province qui réalisent les plus forts tonnages de fret sont ceux qui disposent de lignes ouvertes à l'international.

Les 47 propositions d'un rapport d'information sur les nuisances aéroportuaires déposé le 16 mars 2016¹⁰⁸ sont encore à évaluer par l'Assemblée nationale.

¹⁰⁷ La plateforme parisienne est le hub d'Air France cargo et de FedEx, quand celle de Francfort est celle de Lufthansa Cargo et Amsterdam-Schiphol, celle de KLM Cargo.

¹⁰⁸ Cf. Annexe n° 15

III - Promouvoir l'harmonisation internationale des droits des passagers

En France, les droits des passagers aériens sont régis presque exclusivement par des règlements européens, tels qu'interprétés par la Cour de justice de l'UE. Ces textes s'appliquent à tous les types de vols au départ de l'UE, qu'ils soient réguliers ou non réguliers, classiques ou à bas coûts et quelle que soit la nationalité du transporteur, ainsi que ceux exploités par les transporteurs communautaires, au départ d'États tiers à l'UE à destination de l'UE, sous réserve qu'il n'y ait pas de réglementation *ad hoc* dans le pays de départ.

L'obligation principale qui pèse sur le passager aérien consiste dans le paiement du prix du transport, qui fait l'objet de règles prévues par l'article R. 330-10 du code de l'aviation civile. Le transporteur a une obligation générale, celle de transporter en temps et en heure le passager en toute sécurité de l'aéroport de départ jusqu'à celui d'arrivée¹⁰⁹. Faute de respecter son obligation, le transporteur aérien engage sa responsabilité, notamment en cas de retard.

A - Les droits des passagers sont de mieux en mieux reconnus

Les dommages liés au retard¹¹⁰ sont régis par les conventions de Varsovie et de Montréal, d'une part, et, d'autre part, par le droit européen, spécifique en cette matière :

- les conventions posent sous forme de principe qu'en cas de retard, le transporteur est responsable pour autant qu'il y ait un dommage en résultant. La convention de Montréal prévoit, dans son article 19, que la responsabilité du transporteur est plafonnée à la somme de 4 694 DTS par passager ;

- le règlement européen n° 261/2004 du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol a relevé, pour renforcer les droits des passagers, les normes de protection fixées par le règlement n° 295/91 du 4 février 1991¹¹¹. En cas d'annulation, le transporteur doit fournir une assistance comparable à celle prévue en cas de refus d'embarquement. Cette prise en charge est due, même si l'annulation du vol a des circonstances extraordinaires¹¹².

¹⁰⁹ Voir notamment le règlement européen n° 2027/97 du 9 octobre 1997 relatif à la responsabilité des transporteurs aériens.

¹¹⁰ Le refus d'embarquement de passagers titulaires d'une réservation confirmée pour cause de survente de billet (« surbooking ») n'entre pas dans le champ d'application des Conventions de Varsovie et de Montréal. Certaines décisions ont parfois considéré que l'attitude du transporteur était constitutive d'un dol, du moins lorsque le surbooking est une politique constante chez lui.

¹¹¹ Il s'applique aux passagers au départ d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre soumis aux dispositions du traité et aux passagers au départ d'un aéroport situé dans un pays tiers et à destination d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre soumis aux dispositions du traité (art. 3, 1a et 1b, règlement de 2004).

¹¹² v. CJUE, 31 janvier 2013, suite à l'éruption du volcan Eyjafjallajökull en Islande.

Pour les passagers aériens, le droit qui prime est l'assurance de voyager dans des conditions comparables à celles indiquées sur leur billet, notamment en ce qui concerne les horaires¹¹³. La jurisprudence est assez abondante, en particulier en ce qui concerne l'interprétation restrictive de l'expression « circonstances extraordinaires ». Par ailleurs, la CJUE oblige désormais les compagnies européennes à indemniser non seulement les voyageurs mais également leur employeur en cas de vol retardé¹¹⁴. Un besoin de clarification du droit (indemnisation, circonstances extraordinaires, victime du dommage) se fait sentir pour remédier à l'alourdissement des charges des compagnies soumises à la réglementation européenne (v. Annexe n° 14).

B - Un cadre international minimum reste à trouver

Une cinquantaine d'États ont adopté des règles en matière de protection des passagers aériens, généralement moins protectrices que celles en vigueur dans l'UE (v. Annexe n° 14). Ces règles sont hétéroclites.

Les droits des passagers hors de l'Union européenne

Des pays ont adopté certains règlements européens. C'est ainsi que la Turquie a transposé le règlement n° 261/2004 et une partie du règlement n° 1107/2006.

D'autres ne couvrent qu'une partie du champ d'application des textes européens. Les États-Unis, les pays membres de la Commission latino-américaine de l'aviation civile indemnisent le refus d'embarquement, mais ni l'annulation ni le retard ; ils n'ont pas de règles obligeant à l'information du passager sur l'identité du transporteur effectif.

Certains États ont adopté des règles très spécifiques en raison de droits ou de pratiques locales. Par exemple, les États-Unis sanctionnent une durée d'attente dans l'avion de plus de trois heures pour les vols intérieurs et de quatre heures pour les vols internationaux, parce que, contrairement à ce qui se pratique en Europe, les transporteurs louent les salles d'embarquement et tendent à faire attendre les passagers dans les avions. Les États-Unis imposent, dans certains cas, des dérogations aux restrictions commerciales liées aux tarifs.

La Chine, l'Arabie Saoudite, Israël ont également adopté des règles de protection des consommateurs.

À Singapour, l'autorité a imposé aux transporteurs de mettre en place des droits des passagers, sur une base commerciale, et a travaillé avec les associations de consommateurs pour éduquer les passagers sur les aspects clés du voyage aérien auxquels ils doivent être attentifs lors de l'achat d'un billet.

Certains États n'ont pas adopté de règles spécifiques, mais appliquent les textes très généraux comme les conventions de Varsovie ou de Montréal qui portent sur la responsabilité civile des transporteurs aériens et qui prévoient l'indemnisation du préjudice réel subi en cas de retard.

¹¹³ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, 11 avril 2011, sur l'application du règlement (CE) n° 261/2004, p. 7.

¹¹⁴ CJUE, arrêt du 17 février 2016.

La fragmentation des réponses réglementaires adoptées par différents États pose un double problème :

- d'une part, la diversité des régimes applicables peut conduire les transporteurs et les passagers à se voir appliquer plusieurs régimes juridiques au cours d'un même voyage ; dès lors, transporteurs et passagers rencontrent des difficultés sérieuses à savoir quel est le droit applicable en fonction du lieu de l'incident ;
- d'autre part, dans un commerce qui a généralement de faibles marges bénéficiaires, le coût du respect de règles multiples ou incohérentes de protection des consommateurs peut avoir des conséquences notables.

Les intérêts de toutes les parties prenantes concernées (passagers, compagnies aériennes, aéroports, etc.) seraient servis par des règles harmonisées. Conscient de ces difficultés, le secrétariat de l'OACI a proposé aux États membres d'adopter, dans une approche multilatérale, une série de principes essentiels, mais non obligatoires, sur la protection des passagers afin d'inciter les États qui disposent déjà de réglementation à rapprocher leurs textes et, pour ceux qui n'en ont pas encore, d'en adopter. La France a soutenu cette initiative. Un ensemble de principes de base a été adopté par le conseil de l'OACI en 2015. Il importe que la France, qui sensibilise les États sur ce point dans le cadre de ses actions de coopération, continue de jouer un rôle dans l'élaboration d'un instrument international, tel un « code de conduite mondial ». Un tel objectif aurait vocation à réduire d'éventuelles distorsions de concurrence résultant de l'hétérogénéité des droits en présence.

IV - Poursuivre la simplification réglementaire

Le conseil supérieur de l'aviation civile (CSAC) a décidé en mai 2013 la création de deux groupes de travail : « Économie et compétitivité », et « Territoires ». Ce dernier a conduit à la commande par le CSAC, en 2015, d'une étude centrée sur le maillage aéroportuaire qui devrait aboutir au cours de l'année 2016. Les travaux du second ont été repris en 2014 par le groupe de travail mis en place par le député Bruno Le Roux à la demande du secrétaire d'État chargé des transports. Le groupe de travail compétitivité avait cependant préalablement produit un rapport sur la simplification réglementaire, qui a abouti à un total de 38 propositions d'actions. Le rapport estimait à environ 30 M€ les gains totaux induits par une mise en œuvre de ces mesures, qui portent sur des champs divers.

En concertation avec la DGAC, vingt-quatre de ces mesures ont été retenues et font l'objet d'étude sur leur faisabilité, voire d'une mise en œuvre, quatre ne sont pas écartées mais nécessitent d'associer d'autres parties prenantes et huit ont été écartées car jugées inopportunes ou inapplicables. Les principaux axes de simplification sont les suivants :

- la réglementation sectorielle : simplification des obligations déclaratives en matière environnementale (« reporting environnemental », émissions de CO₂), inventaire puis suppression « d'un mille-feuille » et de doublons réglementaires (réglementations techniques, en matière de sécurité, de sûreté, dispositions réglementaires concernant les personnels navigants, suppression d'exigences nationales supplémentaires concernant les équipements de sûreté) ;

- la formation : inscription de certifications exigées par des réglementations européennes sur le répertoire national des certifications professionnelles ;
- la sûreté : simplification des procédures d'agrément des agents de sûreté ;
- l'exploitation des aéroports : remplacer la certification des matériels des pompiers par des spécifications, autoriser les mélanges de flux passagers arrivée et départ, simplifier les régimes d'agrément des pompiers, simplifier la délivrance des badges aéroportuaires (dématérialisation, accès à plusieurs aéroports, faciliter les démarches pour les petites entreprises), faciliter les renouvellements d'agréments des sociétés d'assistance en escale, faciliter l'accès aux pistes des engins intervenant sur les pistes, faciliter la mise en œuvre des systèmes de gestion de la sécurité des vols, harmoniser les contrôles dans le domaine de la sécurité effectués par la DGAC/DSAC et par l'OSAC¹¹⁵.

Cette démarche, suivie dans le cadre du CSAC, dénote une certaine détermination à éliminer les inefficacités identifiées dans la chaîne administrative du secteur aérien, en partenariat avec les opérateurs du secteur. Même si les gains attendus peuvent parfois être limités, elle mérite d'être soulignée et menée à son terme.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les réglementations propres au secteur aérien et les régimes fiscaux et sociaux ont souvent été analysés par les différents travaux sur les difficultés du secteur aérien dans une optique d'allègement des charges ou de la réglementation s'appliquant au secteur. Quelques mesures ont été mises en œuvre au cours des dernières années, dont la suppression de la taxe d'aviation civile pour les passagers en correspondance et l'affectation de la totalité de cette taxe au budget de l'aviation civile. Le surplus résultant de ces deux mesures doit être employé le plus efficacement possible et le désendettement de ce budget est à cet égard prioritaire.

Sur les autres dispositifs, la Cour propose des actions aisément réalisables sans transferts de coûts entre opérateurs économiques. Le plafonnement des recettes de la taxe de solidarité et de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA), et le reversement du surplus au budget général, ne sont pas adaptés à des taxes affectées, dans un secteur dont on cherche à alléger les charges. Concernant la fiscalité s'appliquant au kérosène, le coût budgétaire des exonérations fiscales est très élevé et va à l'encontre des objectifs des négociations sur le changement climatique, mais dans un domaine où l'ensemble des États appliquent une telle mesure, revenir à une taxation de droit commun serait pénalisant. Concernant le régime social, créer un nouveau régime spécifique dérogatoire n'est pas opportun, aussi est-il avant tout nécessaire de s'appuyer sur l'action menée au niveau communautaire pour coordonner les systèmes de sécurité sociale pour le personnel aérien, et éviter les pratiques de contournement ; un contrôle des conditions d'emploi des personnels navigants serait à cet effet utile. Dans le domaine du droit des passagers, les règles

¹¹⁵ DSAC : Direction de la Sécurité de l'Aviation Civile, OSAC : société habilitée par la DGAC à exercer des missions d'expertise, d'instruction, de contrôles et de vérifications et à délivrer des documents relatifs à la navigabilité.

d'indemnisation demandent à être harmonisées au niveau international afin de prévenir des distorsions entre l'UE et des États moins protecteurs des passagers.

- 4. (ministère chargé des transports, ministère des finances et des comptes publics) : affecter le surplus de recettes de la taxe d'aviation civile au désendettement du budget de l'aviation civile ;*
 - 5. (ministère chargé des transports, ministère des finances et des comptes publics) : ajuster le montant de la taxe de solidarité à la quotité nécessaire au financement du fonds de solidarité pour le développement ;*
 - 6. (ministères de l'économie, et des finances et des comptes publics) : inscrire au programme du comité de suivi du CICE l'évaluation ex post de l'impact de ce dispositif sur la compétitivité des entreprises de transport aérien ;*
 - 7. (ministère chargé des transports, ministère du travail et de l'emploi) : organiser un contrôle des conditions d'emploi des personnels navigants des compagnies aériennes afin de prévenir et sanctionner les pratiques déloyales ;*
 - 8. (ministère chargé des transports) : promouvoir, au plan international, l'adoption d'un « code de conduite » dans le domaine des droits des passagers, afin d'homogénéiser les réglementations et réduire d'éventuels écarts de compétitivité.*
-

Conclusion

L'Europe et la France en son sein disposent encore d'avantages comparatifs en matière d'aviation civile et d'industrie aéronautique. La question de la compétitivité du transport aérien pose celle du rôle des différentes parties prenantes (États, prestataires de navigation aérienne, compagnies aériennes, aéroports, régulateurs, etc.) pour baisser les charges du secteur ou pour négocier des conditions de concurrence loyale avec les pays tiers. La Cour rappelle, au terme de son enquête, que les compagnies aériennes disposent en propre des leviers essentiels tels la maîtrise des coûts de personnel, la modernisation de la flotte d'avions, ou l'innovation. Il leur appartient, en conséquence, d'agir sur ces leviers pour améliorer leur compétitivité. La Cour constate que dans une économie aujourd'hui mondialisée, des compagnies européennes traditionnelles, mettant à profit la chute du prix du carburant, conçoivent et développent, sur le plan stratégique, de nouveaux montages (filiales à bas coûts, segment du long-courrier à bas coûts).

L'action de l'État n'est pas intégrée dans une stratégie

Les pouvoirs publics se sont montrés depuis plusieurs années attentifs aux moyens d'améliorer la compétitivité du secteur du transport aérien. Le secrétaire d'État chargé des transports a ainsi annoncé en février 2013 la volonté du Gouvernement d'accompagner par des mesures fiscales et financières les efforts de restructuration des compagnies aériennes. Certaines mesures ont effectivement pu aller dans ce sens, comme en 2013, la baisse du plafond tarifaire de la TNSA, la baisse de la taxe d'aéroport pour les passagers en correspondance (- 40 %), la réduction puis suppression de la taxe d'aviation civile pour les passagers en correspondance (2015), l'affectation au budget annexe contrôle et exploitation aériens de la totalité de la taxe d'aviation civile (2016). À l'inverse, la création de la taxe de l'aviation civile (1999), de la taxe de solidarité (2006), l'évolution des redevances de navigation et celle des redevances aéroportuaires, l'accroissement des dépenses de sûreté, le maintien du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » hors du champ d'application de la TVA pénalisent la compétitivité du secteur et ces mesures sont intervenues alors que la préoccupation relative à la compétitivité du secteur aérien était largement diffusée, ce qui conduit à s'interroger sur la cohérence des discours et des actions publics dans ce secteur. De nombreuses autres mesures ont été proposées dans le cadre du Conseil supérieur de l'aviation civile, par l'Assemblée nationale et le Sénat ; certaines ont pu être expertisées ou faire l'objet d'un début de mise en œuvre, mais l'économie globale de l'ensemble de ces actions n'est pas suivie.

L'État intervient dans le secteur aérien avec des objectifs contradictoires liés à ses multiples rôles, et son action est menée au fil des décisions et arbitrages, apparemment sans logique d'ensemble ni stratégie qui puisse guider son action. Dans le même temps, l'Allemagne est en train de se doter d'une nouvelle stratégie nationale aérienne

(« Luftverkehrskonzept »), ainsi que l'a annoncé le ministre fédéral des transports lors d'une conférence sur la compétitivité du transport aérien tenue au Bundestag le 11 mai 2016.

L'élaboration des contrats de régulation économique (Groupe ADP, aéroports de Toulouse-Blagnac, de Lyon), les négociations avec la Commission des plans de performance des services de navigation aérienne, sont autant d'occasions de mettre à l'épreuve les priorités gouvernementales pour le secteur. Les tensions entre acteurs lors de la préparation de ces orientations pluriannuelles mettent en évidence les différents intérêts en jeu et les hésitations de l'État à arbitrer clairement en faveur de la compétitivité : détermination du périmètre de régulation, des niveaux d'investissements, des coûts du capital, évolution des dépenses du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », hypothèses sectorielles et économiques retenues, équilibre entre les différentes redevances sont autant de paramètres susceptibles d'influencer l'évolution des redevances en faveur de tel ou tel acteur.

Une dynamique européenne à saisir : la « stratégie européenne pour l'aviation civile »

La Commission européenne a adopté le 7 décembre 2015 une stratégie de l'aviation pour l'Europe, dont l'objectif est de « renforcer la compétitivité et la pérennité de l'ensemble du réseau de valeur du transport aérien de l'UE ». La stratégie repose sur quelques axes prioritaires : permettre à l'UE d'exploiter les marchés en croissance, en garantissant les conditions d'une concurrence équitable ; supprimer les contraintes de capacité au sol et dans l'espace aérien ; assurer ces objectifs en maintenant des normes européennes élevées en matière de sûreté et sécurité, d'environnement, de régimes sociaux ou de droit des passagers ; progresser sur le plan de l'innovation et des investissements technologiques.

À cet effet, la stratégie aboutit à plusieurs recommandations et propositions en lien avec la compétitivité, et notamment aboutir à la mise en œuvre intégrale du Ciel unique européen et envisager des mesures permettant de lutter contre les pratiques déloyales.

La mise en œuvre d'une stratégie européenne nécessite une contribution simultanée des États membres, avec la volonté d'assurer la compétitivité du transport aérien. La France doit s'inscrire clairement dans cette perspective.

Annexes

Annexe n° 1 : échange de courriers entre la présidente de la Commission des finances du Sénat et le Premier président.....	84
Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées.....	87
Annexe n° 3 : données de cadrage.....	92
Annexe n° 4 : schéma des principaux acteurs du transport aérien – rôles de l’État	94
Annexe n° 5 : le paradoxe aérien : une activité structurellement croissante, une compétitivité médiocre	95
Annexe n° 6 : les taxes et redevances du secteur aérien.....	105
Annexe n° 7 : périmètre de régulation : caisse unique, caisse double, caisse aménagée	112
Annexe n° 8 : comparaison des évolutions tarifaires des contrats de régulation économique	114
Annexe n° 9 : régulation des redevances aéroportuaires, l’apport de la théorie économique	115
Annexe n° 10 : coordination des créneaux horaires : comparaison des coordonnateurs en France, en Allemagne et au Royaume-Uni	117
Annexe n° 11 : le crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi (CICE)	118
Annexe n° 12 : le transport aérien et la TVA	122
Annexe n° 13 : l’avitaillement des aéronefs en produits pétroliers	124
Annexe n° 14 : les droits des passagers.....	125
Annexe n° 15 : liste des principales recommandations de rapports récents	128

Annexe n° 1 : échange de courriers entre la présidente de la Commission des finances du Sénat et le Premier président

A1507437 KZZ
21/12/2015



Monsieur Didier MIGAUD
Premier président de la Cour des
comptes
13, rue Cambon
75100 PARIS CEDEX 01

Paris, le 18 décembre 2015

Monsieur le Premier président,

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de trois enquêtes portant respectivement sur :

MICHELE ANDRE

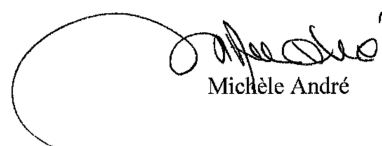
- l'enseignement français à l'étranger ;
- la compétitivité du transport aérien ;
- les archives nationales.

PRESIDENTE
DE LA COMMISSION DES
FINANCES

Les deux premières enquêtes pourraient être remises en septembre 2016 et la troisième en octobre 2016.

Comme à l'accoutumée, le choix de ces sujets a fait l'objet d'échanges préalables entre le secrétariat de la commission des finances et le Rapporteur général de la Cour des comptes. Je n'exclus pas de poursuivre ces échanges au début de l'année prochaine de manière à pouvoir déterminer des thèmes d'enquêtes susceptibles d'être remises au premier semestre 2017.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Michèle André

15 RUE DE VAUGIRARD - 75291 PARIS CEDEX 06
TEL. 01.42.34.29.76
e-mail : m.andre@senat.fr

Cour des comptes



Le

08 MARS 2016

Le Premier président

1600953

Madame la Présidente,

Ainsi que je vous l'indiquais dans ma lettre du 5 janvier 2016, la Cour est en mesure de réaliser l'enquête sur la compétitivité du transport aérien que vous avez demandée en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Le rapport sera préparé par la septième chambre de la Cour, dont la présidente est Mme Evelyne Ratte. Avec les magistrats concernés, elle a rencontré le 11 février M. Vincent Capo-Canellas, Sénateur, désigné par votre commission pour assurer le suivi de l'enquête, afin d'en préciser le champ et le calendrier.

Ce travail s'inscrit dans un contexte marqué :

- d'une part, par les mutations que le transport aérien commercial connaît du fait d'une concurrence qui s'est mondialisée avec l'essor des transporteurs à bas coûts d'une efficacité redoutable sur le court et moyen-courrier, et le développement des compagnies du Golfe persique et d'Asie sur le long-courrier ;

- d'autre part, par la communication faite en décembre 2015 par Mme Violeta Bulc, commissaire européen pour les transports, relative à « la nouvelle stratégie de l'aviation pour l'Europe ».

Au vu des échanges intervenus avec la présidente de la septième chambre, je vous propose que l'enquête se focalise sur le transport aérien de passagers, l'évocation de marchés connexes (par exemple, le fret ou l'assistance en escale) n'ayant pour but que de mieux éclairer la situation entre compagnies aériennes. Pour des impératifs de calendrier, seront exclus du périmètre de l'enquête l'allègement des charges sociales ainsi que la défiscalisation des investissements outre-mer.

En analysant les facteurs de la compétitivité du transport aérien, la Cour établira un état des lieux et donnera prioritairement des éclairages sur les problématiques suivantes :

- l'allègement des charges aéronautiques (redevances de navigation aérienne, redevances de certification et de surveillance) ;

Madame Michèle André

Présidente de la Commission des finances

SÉNAT

15, rue de Vaugirard

75006 Paris

- l'évolution des charges aéroportuaires (redevances pour services rendus et leur régulation économique, le financement de la sûreté aéroportuaire par la taxe d'aéroport) ;
- les charges fiscales spécifiques à l'aviation civile (taxe de l'aviation civile, fiscalité environnementale) ;
- le financement par le transport aérien d'actions étrangères à l'aviation civile (taxe de solidarité sur les billets d'avion) ;
- les facteurs de réglementation et de régulation.

En revanche, il a été convenu de ne pas aborder ce qui dépend des entreprises elles-mêmes : la politique salariale, l'emploi, la formation et les relations sociales. A cet égard, je souligne que depuis la privatisation de l'ancienne compagnie nationale, la Cour ne dispose d'aucune prérogative de contrôle à l'égard du groupe Air France-KLM.

La Cour s'efforcera de dresser un bilan de « l'action de l'Etat en faveur de la compétitivité du transport aérien », libellé que je vous propose de retenir pour cette enquête.

Une réunion pourra être organisée au printemps, afin de faire un point d'étape. Le rapport vous sera remis fin septembre 2016.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma haute considération.


Didier Migaud

Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

DGAC

Marc Borel, Directeur du transport aérien

Michelle Desjardins, Adjointe au directeur du transport aérien

Michel Lamalle, Sous-directeur transporteurs et services aériens, Direction du Transport Aérien

Edouard Gauci, Adjoint au sous-directeur transporteurs et services aériens, Direction du Transport Aérien

Jean-Christophe Braun, Sous-direction transporteurs et services aériens, Direction du Transport Aérien

François Théoleyre, Sous-directeur des aéroports, Direction du Transport Aérien,

Sylvain Four, Adjoint au sous-directeur des aéroports, Direction du Transport Aérien

Rémy Jaeck, Adjoint au chef de bureau des affaires financières et réglementaires des aéroports, Sous-direction des aéroports, Direction du Transport Aérien

Laurence Colomb de Daunant, Sous-directrice par intérim des études, des statistiques et de la prospective, Direction du Transport Aérien

Sophie Berthon, Sous-direction des études, des statistiques et de la prospective, Direction du Transport Aérien

Gilles Mantoux, Chef de la mission du Ciel unique européen et de la réglementation de la navigation aérienne, Direction du Transport Aérien

Eric Plaisant, Sous-directeur de la sûreté et de la défense, Direction du Transport Aérien

Frédérique Gély, Adjointe au sous-directeur de la sûreté et de la défense, Direction du Transport Aérien

Bernard Sabathier, Chef du bureau de la coordination interministérielle de la sûreté, Sous-direction de la sûreté et de la défense, Direction du Transport Aérien

Thierry Madika, chef du département Sûreté-Équipements, Service technique de l'aviation civile (STAC)

Thierry Allain, Directeur de la direction technique Sûreté, Direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC)

Conseil General de l'Environnement et du Développement Durable

Christian Assailly, Membre permanent, Coordonnateur du Collège aviation civile

Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique*Direction générale du Trésor*

Benjamin Delozier, Sous-directeur SPP,

Nicolas Riedinger, Chef du bureau Polsec3,

Antoine Bergerot, Adjoint au chef du bureau Polsec3,

Cécile Della Valle, Adjointe au Chef du bureau Fininter3,

Charles-Henri Weymuller, Chef du bureau Multicom1

Jeremy Hureaux, Adjoint au chef du bureau "Politique commerciale, OMC et accords commerciaux de l'UE", Service des Affaires multilatérales et du développement, sous-direction politique commerciale et investissement

Agence des participations de l'État

Solenne Lepage, Directrice de Participations en charge du secteur transports

Clarisse Colonna, chargée de Participations, Direction des Participations Transports

Antoine Guthmann, chargé de Participations, Direction des Participations Transports

Ministère des Finances et des Comptes publics

Denis Charissoux, Sous-directeur à la 4ème sous-direction, direction du Budget

Ferréol Charles, Adjoint au chef du bureau des transports (4BT)

Premier Ministre

Commissariat Général à l'Egalité des Territoires (CGET)

Philippe Caradec, Pôle de l'égalité d'accès aux services publics et aux publics, Conseiller transports énergie, chargé d'une mission d'analyse du maillage aéroportuaire français

Assemblées parlementaires

Jacques-Alain Bénisti, Député du Val-de-Marne, Maire de Villiers-sur-Marne et Président du CIG de la Petite Couronne,

Gilles Savary, Député de la Gironde, Président du Conseil supérieur de l'aviation civile

Autorité de la concurrence

Thierry Dahan, Vice-président de l'Autorité de la concurrence, Conseiller maître à la Cour des comptes détaché,

Emmanuel Combe, Vice-président de l'Autorité de la concurrence, professeur de sciences économiques détaché de l'université Paris I (Panthéon Sorbonne), professeur affilié à ESCP Europe

Commission européenne*DG Mobilité et Transports (DG MOVE E1)*

Klaus GEIL, Responsable de politique internationale, Unité « Questions internationales des transports »

DG Mobilité et Transports (DG MOVE E2)

Maurizio Castelletti, Chef d'unité « Ciel unique européen »

Mme Béatrice Thomas, Responsable de politiques - Unité « Ciel unique européen »

DG Mobilité et Transports (DG MOVE E4)

Christophe Dussart, Chef d'unité « Marché intérieur et aéroports » (DG MOVE E4)

Ioana Cazan, Responsable de politiques - Unité « Marché intérieur et aéroports »

Frédéric Lagneaux, Responsable de politiques – Unité « Marché intérieur et aéroports »

Noura Rouissi, Juriste – Unité « Marché intérieur et aéroports »

COHOR (association pour la coordination des horaires)

Antoine Lapert, Adjoint au coordonnateur délégué

Groupe ADP

Edward Arkwright, Directeur général adjoint Finances, stratégie et administration,

Philippe Pascal, Directeur des finances, de la gestion et de la stratégie

Fédération Nationale de l'Aviation Marchande (FNAM)

Guy Tardieu, Délégué général

Frédéric Fouchet, Délégué général adjoint

Brigitte Barrand, Directrice des affaires publiques et de la communication

Philippe Gilles, Directeur des affaires sociales

Union des Aéroports français (UAF)

Jean-Michel Vernhes, Président et Président du directoire d'Aéroport Toulouse-Blagnac

Philippe Aliotti, Délégué général

Syndicat des Compagnies Aériennes Autonomes (SCARA)

Jean-François Dominiak, Vice-président, Directeur général d'Europe Airpost

Jean-Pierre Bes, Secrétaire général

Bertrand Moine, Secrétaire général adjoint

Airports Council International (ACI) Europe

Morgan Foulkes, Directeur général adjoint

Gérard Borel, Conseiller général

Donagh Cagney, Gestionnaire économie

International Air Transport Association (IATA)

Jérôme Bonnin, Responsable Zone France-Belgique-Suisse

Philippe Villard, Responsable Charges Aéroportuaires

Airlines for Europe (A4E)

Thomas Reynaert, Directeur général

Compagnies aériennes*easyJet*

François Bacchetta, Directeur général France

Michael Petrides, Airport Regulation Manager

Marine Gossa, Chargée des affaires publiques d'easyJet en France

Air France

Pierre-Olivier Bandet, Directeur général adjoint cabinet de la Présidence et affaires publiques,

Marc Verspyck, Directeur général adjoint économie et finances,

Patricia Manent, directrice adjointe affaires publiques

Etihad

Philippe Eydaleine, Directeur des affaires publiques pour l'Europe

Universitaires*ENAC*

Nathalie Lenoir, Responsable du Laboratoire d'Economie et d'Econométrie de l'Aérien (LEEA)

Chantal Latgé-Roucolle, Laboratoire d'Économie et d'Économétrie de l'Aérien, enseignant chercheur ENAC

Estelle Malavolti, Laboratoire d'Économie et d'Économétrie de l'Aérien, Toulouse School of Economics (TSE)

Université de Lyon

Yves Crozet, Professeur à l'Université de Lyon, Laboratoire Aménagement Economie Transports (LAET)

Montpellier, Business School

Paul Chiambaretto, Professeur assistant marketing et stratégie

Royaume Uni*Department for Transport*

Martin Jones, Head of Aviation Security Division

Tamara Goodwin, Senior Negotiator, International Aviation, Safety and Environment Division

Ian Elston, Head of Airport Policy and Competition Branch

Elena Lynch, Policy Advisor

Civil Aviation Authority (CAA)

Richard Moriarty, Director, Consumers & Markets Group

William Webster, Head of Competition and Markets

Rod Gander, Economic Regulation Group

Allemagne*Ministère du Transport*

Ralf Schweinsberg, Chef de Division, Politique du Transport Aérien

Gregor Bischoff, adjoint, Eva Gantenbrink, chargée d'affaires

Sylvia Bielefeld, Division Affaires Internationales du Transport Aérien

Fabian Jaensch, Division Sûreté aérienne

Bärbel Fulda-Huhn, Division Aéroports

Aleksandar Vasilev et Bastian Wick, Division Services de Navigation Aérienne

Josef Schiller, chef de Division Airworthiness, Operations, Licencing and Aviation Safety

Lufthansa

Dr. Horst Bittlinger, Responsables Affaires publiques

Annexe n° 3 : données de cadrage

A- Le transport aérien dans l'économie

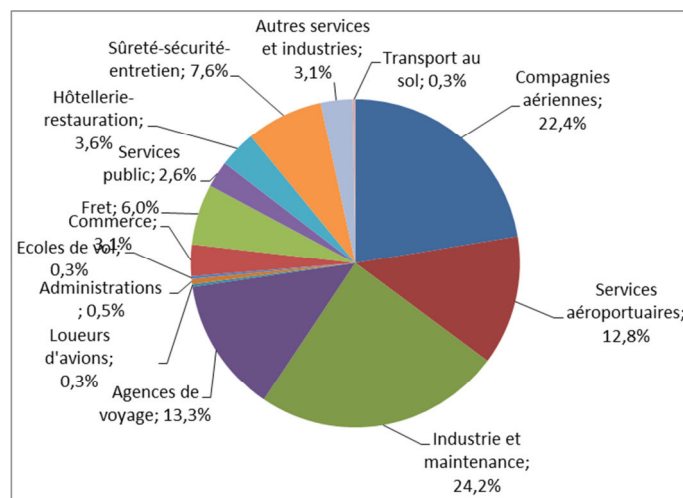
La Commission européenne, dans une étude consacrée à l'emploi dans le transport aérien¹¹⁶, évaluait, pour l'ensemble de ces secteurs d'activité, les emplois directs du secteur à environ 1,9 millions pour l'ensemble de l'Union européenne (UE), dont environ 900 000 localisés sur les aéroports, pour l'activité de transport (400 000), et les activités directement liées au transport (500 000).

Tableau n° 22 : transport aérien - emplois directs dans l'UE (2013)

Activités de transport aérien		Autres activités liés au transport	
Hors aéroports	Aéroports		
~1 000 000	~400 000	~500 000	

Source : Commission européenne - DG Mobilités-Transports

Graphique n° 5 : emplois directs de l'activité de transport aérien dans l'UE, par secteur



Source : Commission européenne - DG Mobilités-Transports

D'autres travaux ont pu évaluer l'ensemble des retombées économiques du transport aérien, directes et indirectes (activité de transport et fournisseurs), induite (activité économique produite par les entreprises du secteur et leurs salariés), voire l'effet catalyseur de cette activité (effet d'entraînement sur d'autres secteurs économiques, le commerce, l'investissement, le tourisme, la productivité des entreprises).

¹¹⁶ DG Mobilités-Transports, "Study on employment and working conditions in air transport and airports", octobre 2015

B - La compétitivité du transport aérien en France, un secteur à considérer dans son ensemble

Du fait des effets d'entraînement de l'activité de transport sur le tissu économique, la préservation d'une filière de transport aérien compétitive ne peut donc se limiter aux compagnies aériennes, et parmi les compagnies aériennes à l'étude du périmètre d'un « pavillon français ».

Le pavillon français est constitué d'une centaine d'entreprises disposant d'une licence d'exploitation de transporteur aérien en France, dont une vingtaine a une activité significative. Il représente environ 40 % du trafic passagers total au départ ou à l'arrivée des aéroports français, 80 % du trafic métropolitain, 100 % du trafic entre la métropole et les DROM et 24 % du trafic sur l'Europe. Le groupe Air-France représente près de 40 % du trafic total et 90 % du trafic du pavillon français au départ de la métropole.

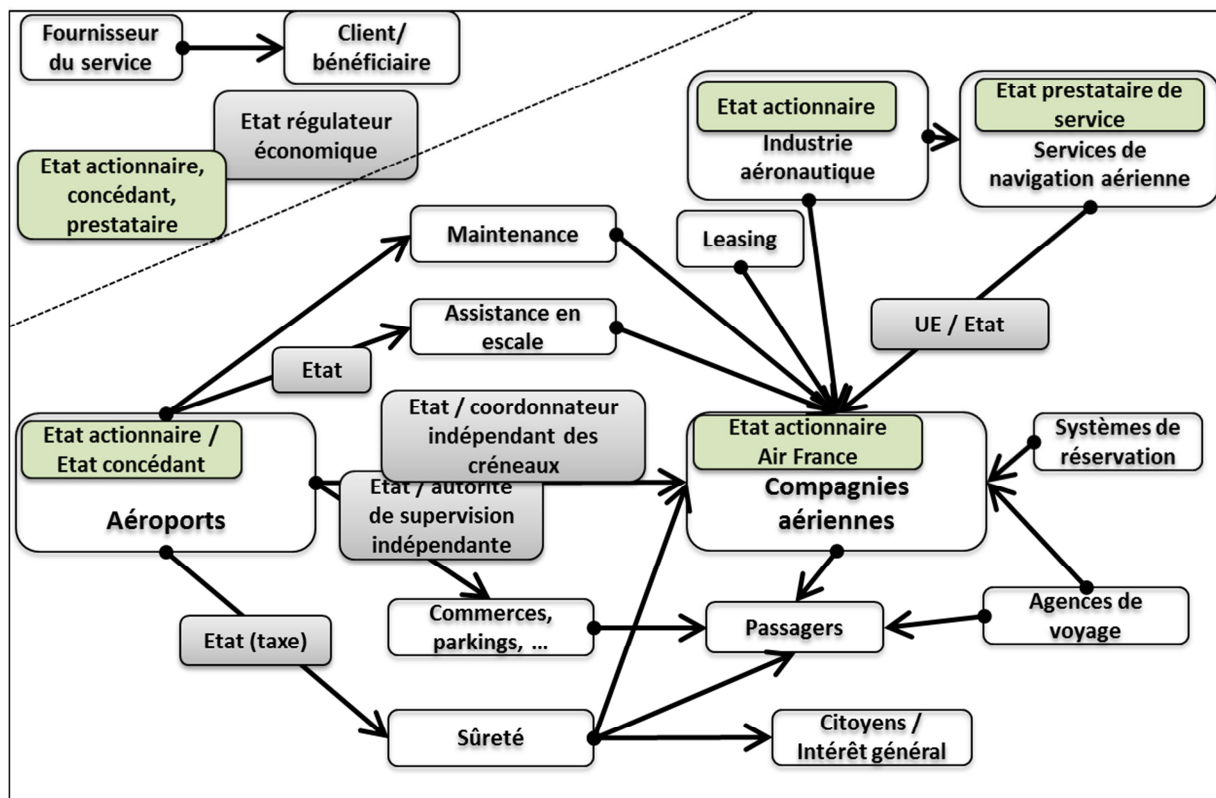
Tableau n° 23 : parts de marchés des premières compagnies au départ de la France (plus de 2 millions de passagers totaux au départ et à l'arrivée)

	Passagers (millions)	Part de marché	Passagers x km (milliards)	Part de marché
<i>Air France</i>	46,8	31,2 %	141,7	40,2 %
<i>easyJet</i>	18,5	12,4 %	16,4	4,6 %
<i>Ryanair</i>	8,9	5,9 %	9,7	2,7 %
<i>Vueling Airlines</i>	4,1	2,8 %	4,0	1,1 %
<i>Transavia France</i>	3,9	2,6 %	6,0	1,7 %
<i>Hop!</i>	3,6	2,4 %	2,1	0,6 %
<i>Lufthansa</i>	3,1	2,1 %	1,9	0,6 %
<i>British Airways</i>	2,8	1,8 %	2,0	0,6 %
<i>Air Algerie</i>	2,2	1,5 %	2,7	0,8 %
<i>Autres, plus de 150 compagnies aériennes</i>	56,0	37,3 %	165,7	47,1 %

Source : DGAC

Annexe n° 4 : schéma des principaux acteurs du transport aérien – rôles de l'État

Schéma n° 1 : relations fournisseur/client des principaux acteurs du transport aérien



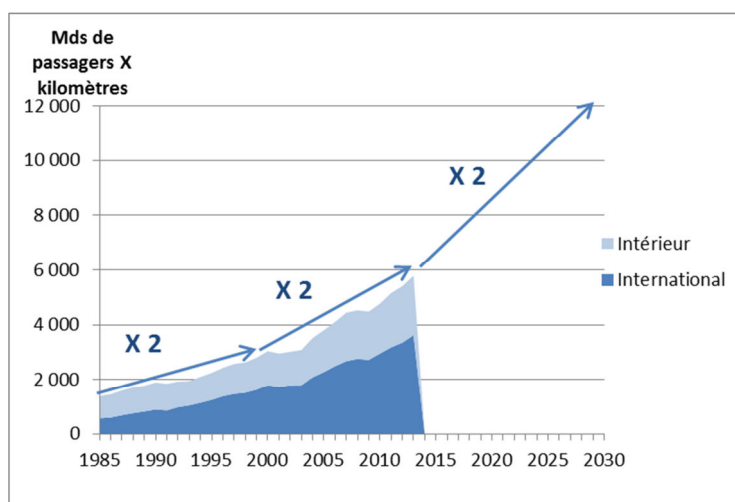
Source : Cour des comptes

Annexe n° 5 : le paradoxe aérien : une activité structurellement croissante, une compétitivité médiocre

A- Le trafic passagers double tous les 15 ans

Le trafic aérien mondial connaît une croissance annuelle d'environ 5 % par an en nombre de passagers transportés, ce qui représente un doublement tous les 15 ans. Ce niveau de croissance est maintenu dans les prévisions de trafic à moyen terme¹¹⁷, traduisant le potentiel global de croissance d'activité des prochaines années. Les proportions entre trafic long courrier (~ 45 %), trafic international court et moyen-courrier (~ 25 %) et trafic domestique (~ 30 %) resteraient relativement stables.

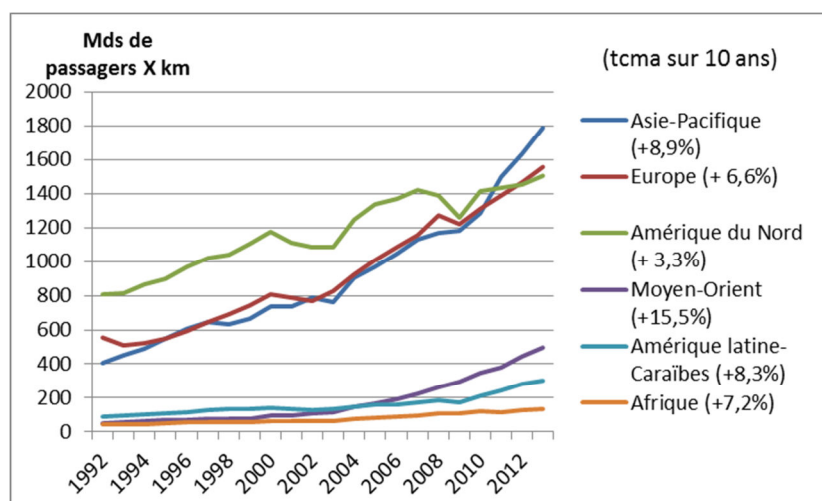
Graphique n° 6 : évolution du trafic passagers : doublement tous les 15 ans



Source : DGAC, données OACI

Au départ de la France cette croissance annuelle est de l'ordre de 2,5 %, l'essentiel de la croissance mondiale étant tirée par les marchés en fort développement d'Asie et du Proche-Orient. De nombreuses études économiques montrent en effet la très forte corrélation entre le trafic aérien et le PIB d'un pays ou d'une région. La croissance du trafic mesurée en passagers-kilomètres a été la plus élevée pendant la dernière décennie dans la zone du Proche-Orient, avec environ 15 % de croissance annuelle, de 7 à 9 % en Asie, en Amérique du Sud et en Afrique, 6,6 % en Europe et 3,3 % en Amérique du Nord, où les marges de progression sont plus faibles sur un marché déjà mature.

¹¹⁷ Airbus Global Market Forecast 2015-2034

Graphique n° 7 : évolution du trafic passagers par zone géographique

Source : DGAC, données OACI

B - Une position géographique au centre des flux et pourtant des difficultés du « pavillon français » à capter sa part dans la croissance du trafic

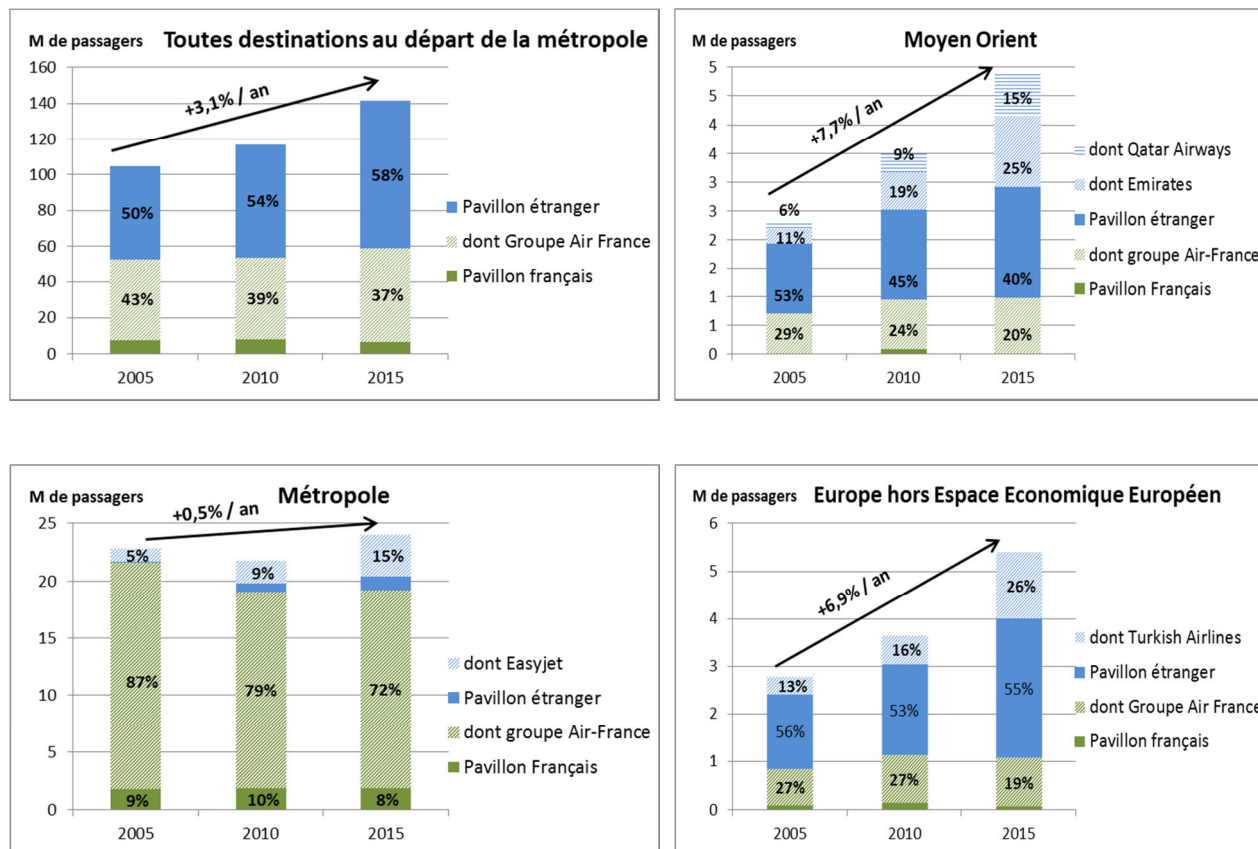
Le « pavillon français » du transport aérien est représenté par une vingtaine d'entreprises, qui totalisent en 2015 80,3 % du trafic métropolitain et 34,5 % du trafic international. 71 % de ce trafic est assuré par la compagnie Air France, 81 % en tenant compte des filiales Hop! et Transavia. Depuis la libéralisation du transport aérien dans l'UE, la part de marché des entreprises françaises s'est régulièrement érodée, passant d'environ 60 % en 1997 à 44,7 % en 2015. Sur les dix dernières années, la croissance du trafic de passagers transportés par les compagnies françaises au départ de la France a ainsi été de 0,9 % par an en moyenne, contre 4,0 % par an pour les compagnies sous pavillon étranger. L'évolution des parts de marché est variable selon les destinations, et, avec des données de trafic de point à point, ces évolutions reflètent à la fois la concurrence sur les destinations finales et l'attractivité des hubs régionaux du Proche-Orient et de Turquie.

Tableau n° 24 : parts de marché du pavillon français sur les grandes zones (vols directs, passagers au départ et à l'arrivée)

	2005	2015	Trafic en 2015 (M de passagers)	Principales caractéristiques du marché
<i>Métropole</i>	95 %	80 %	19,2	Croissance des bas-coûts
<i>EEE + Suisse</i>	30 %	27 %	19,2	Croissance des bas-coûts
<i>Autres Europe</i>	30 %	20 %	1,1	Croissance de Turkish Airlines
<i>Maghreb</i>	36 %	33 %	3,9	Dominé par les compagnies nationales du Maghreb, faible concurrence sur chaque faisceau
<i>Autres Afrique</i>	69 %	80 %	3,3	Air France très majoritaire (sauf Egypte), parfois en situation de monopole
<i>États-Unis</i>	56 %	56 %	3,9	74 % de part de marché pour la JV Air-France/Delta Airlines
<i>Canada</i>	51 %	43 %	0,9	95 % du trafic par Air France, Air Transat et Air Canada
<i>Amérique latine & Caraïbes</i>	83 %	88 %	3,2	Peu de concurrence sur les trafics directs, prédominance d'Air France
<i>Asie</i>	47 %	48 %	3,2	Concurrence croissante par les vols en correspondance (cf. Proche-Orient)
<i>Proche-Orient</i>	30 %	20 %	1,0	Forte croissance d'Emirates, Qatar Airways, et Etihad

Source : DGAC

Graphique n° 8 : évolution de parts de marchés du pavillon français et étranger dans quelques zones entre 2005 et 2015 (vols directs, passagers au départ et à l'arrivée)



Source : DGAC

La DGAC s'est efforcée d'étudier le niveau de concurrence existant sur les différents faisceaux au départ de la métropole, dans le cadre d'un observatoire de la concurrence.

Il fait apparaître que la concurrence s'exerce dans la transport aérien, avec dans la plupart des cas un nombre d'opérateurs en concurrence qui reste limité : pour le trafic métropolitain, seulement 4 % des liaisons sont opérées par trois compagnies ou plus (représentant 6 % des passagers), entre la métropole et l'étranger, ces taux sont de 16 % des liaisons représentant 50 % des passagers

Plus finement, des travaux qui prennent en compte la destination finale des passagers, après correspondance éventuelle, mettent en évidence les destinations les plus concurrentielles, en se basant sur un indice utilisé pour mesurer la concentration d'un marché¹¹⁸. Les destinations finales de forte concurrence, l'Amérique du Nord et l'Asie-

¹¹⁸ Indice de Herfindahl-Hirschmann, défini ici, sur chaque faisceau, comme la somme des carrés des parts de marché des compagnies ou groupes (Air-France KLM, IAG, Lufthansa, etc.) sur un faisceau donné. L'indice est compris entre 0 et 1. Il est d'autant plus proche de 0 que le marché est concurrentiel (nombre élevé d'acteurs et/ou parts de marchés équilibrées), d'autant plus proche de 1 que le marché est concentré (faible nombre d'acteurs et/ou parts de marchés déséquilibrées).

Pacifique, se démarquent avec des indices très en deçà des autres grandes zones géographiques, signe de faisceaux particulièrement concurrentiels. La destination Asie Pacifique se caractérise en outre par le plus fort taux de correspondances : trente-sept pour cent des vols sont effectués en correspondance, dont l'essentiel dans le Golfe persique (principalement Dubaï et Doha). La zone du Proche-Orient n'apparaît pas parmi les plus concurrentielles comme destination finale, car le développement du trafic vers ces destinations est essentiellement du trafic en correspondance (85 % des passagers à destination de Doha sont en correspondance, 66 % pour Dubaï, 75 % à Abu Dhabi). Pour l'Amérique de Nord, la principale plateforme de correspondance au départ de la France est Londres, Casablanca pour l'Afrique hors Maghreb, Madrid pour l'Amérique latine. Les aéroports de Paris sont pour leur part des aéroports de correspondance pour environ le tiers des passagers effectuant un vol de la province vers l'étranger, part de marché qui tend à diminuer au profit des autres grands aéroports européens (Francfort, Amsterdam, Munich, Londres, etc.).

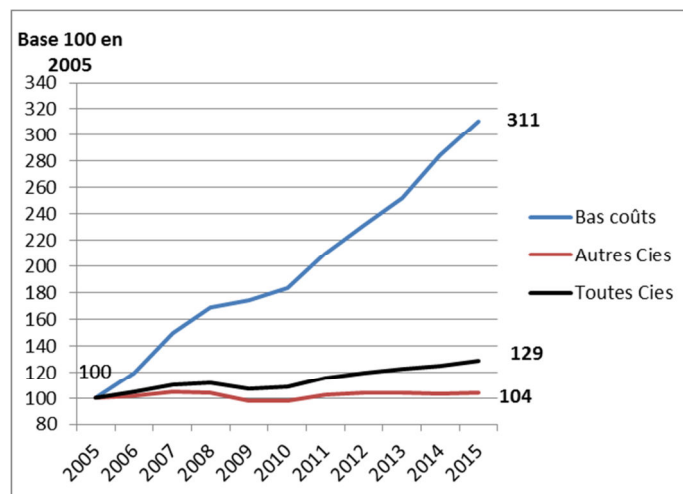
Sur le marché long courrier où les stratégies de développement autour des hubs aéroportuaires démultiplient les possibilités offertes pour relier deux villes, s'il a pu maintenir sa position sur les vols directs, le « pavillon français » a pu perdre des parts de marché sur des destinations concurrencées par les correspondances. Sur les marchés courts et moyens courriers caractérisés par une forte prédominance des vols directs, adaptés au modèle économique des compagnies à bas-coûts, c'est la progression de ces compagnies qui a creusé le recul.

C - Quelques évolutions structurelles majeures marquent l'évolution du secteur : les compagnies à bas-coûts, les grandes plateformes de correspondance, le low-cost long-courrier demain ?

1 - Les compagnies à bas coûts

La libéralisation du trafic aérien aux États-Unis à la fin des années 1970 a été immédiatement suivie de la création de la première compagnie à bas-coûts, Southwest Airlines, qui est aujourd'hui la deuxième compagnie mondiale en nombre de passagers transportés après Delta Airlines. En Europe, les compagnies à bas coûts ont émergé après 1997, avec la libéralisation complète du trafic intracommunautaire. Le trafic de ces compagnies représentait en 2015 28 % du trafic au départ des aéroports métropolitains, contre environ 10 % en 2005, avec une croissance annuelle moyenne des passagers transportés par les compagnies à bas-coûts de près de + 13 %, alors que le trafic assuré par les autres compagnies au départ de la métropole a progressé de + 0,04 % par an sur la même période. Pour l'ensemble de l'UE, près de la moitié du trafic de passagers est assuré par les compagnies à bas coûts selon l'analyse de la stratégie européenne pour l'aviation.

Graphique n° 9 : évolution du trafic des compagnies à bas-coûts au départ de la métropole



Source : Union des Aéroports Français

Le modèle des compagnies à bas-coûts n'a pas de définition absolue, mais est caractérisé par une optimisation des coûts d'exploitation : réduction des temps de rotation et maximisation du nombre de rotation quotidienne, pas de vols en correspondance, réduction des charges aéroportuaires (choix des aéroports, choix des services), flotte homogène et récente, vente des billets en direct, pas de fret, simplicité d'organisation, etc, les critères pouvant varier selon les stratégies d'entreprises. Les coûts unitaires sont ainsi très inférieurs à ceux des compagnies traditionnelles.

2 - Les hubs du Proche-Orient

Concernant la croissance des modèles économiques du Proche-Orient, elle peut s'observer par les pertes de parts de marchés de « point à point » vers le Proche-Orient, les pertes de parts de marchés vers les destinations finales en Asie, ou encore la croissance globale du trafic des hubs de Dubaï, Doha, Abu-Dhabi ou encore Istanbul qui se développe sur le même modèle. Entre 2009 et 2014, le trafic entre la France et Dubaï a été multiplié par 2,5, mais a baissé de 32 % pour Air France ; vers la Turquie, le trafic total a augmenté de 70 %, mais de seulement 8 % pour Air France. La part de marché des compagnies françaises desservant ces destinations est ainsi passée en 5 ans de 34 % à 13 % vers Dubaï, et de 25 % à 14 % pour la Turquie.

Le fort développement du secteur aérien dans plusieurs pays du Proche-Orient découle d'une orientation de diversification et de réduction de la dépendance de ces États vis-à-vis des revenus du pétrole. Le secteur aérien s'est ainsi développé selon le modèle économique très étatique de ces pays, ce qui a pu faire l'objet de vives réactions de la part des concurrents. Plusieurs compagnies américaines ont ainsi estimé à 42 Md\$ les aides que les trois compagnies Emirates, Qatar Airways et Etihad auraient perçu pendant 10 ans de la part de leurs États, sous diverses formes (subventions, prêts et avances, garanties, injection de capitaux, exemptions de taxes et redevances, couvertures sur le carburant, mises à dispositions de terrains, ...) pour leur permettre d'entrer rapidement et massivement sur le marché. Si ces

dispositifs donnent un réel avantage concurrentiel à ces entreprises, et seraient effectivement critiquables au regard du droit européen sur les aides d'État, ils peuvent être plus difficilement mis en cause dans un secteur dépourvu d'encadrement multilatéral des règles commerciales. Des questions similaires de loyauté de la concurrence peuvent se poser sur la construction en cours du nouvel aéroport d'Istanbul, destiné à devenir la plus grande plateforme du monde, mais dont l'impact environnemental est controversé en Turquie.

3 - Les vols longs courriers à bas prix, un nouveau modèle d'exploitation ?

Un autre modèle économique de transport aérien commence à se développer, et peut venir modifier le paysage de la concurrence : les vols longs courriers à bas coûts. Le modèle d'exploitation est différent du modèle traditionnel des compagnies à bas coûts, viable uniquement sur du court ou moyen-courrier, où le nombre de rotations quotidiennes peut être maximisé. Plusieurs compagnies, dont la compagnie française French Blue à destination des DROM, et la compagnie norvégienne Norwegian entre Paris et les États-Unis commencent cependant à proposer des vols longs courriers à bas prix, susceptibles de modifier le paysage concurrentiel.

D - Les compagnies aériennes ont des marges d'exploitation structurellement faibles

Les résultats financiers déficitaires de plusieurs compagnies françaises, et en particulier d'Air France, ou encore le placement en liquidation judiciaire de la compagnie Air Méditerranée en février 2016 traduisent ces difficultés. L'évolution des cours du pétrole a cependant profité en 2015 à l'ensemble des compagnies aériennes ; Air France a pu afficher un résultat d'exploitation et un résultat net bénéficiaires en 2015.

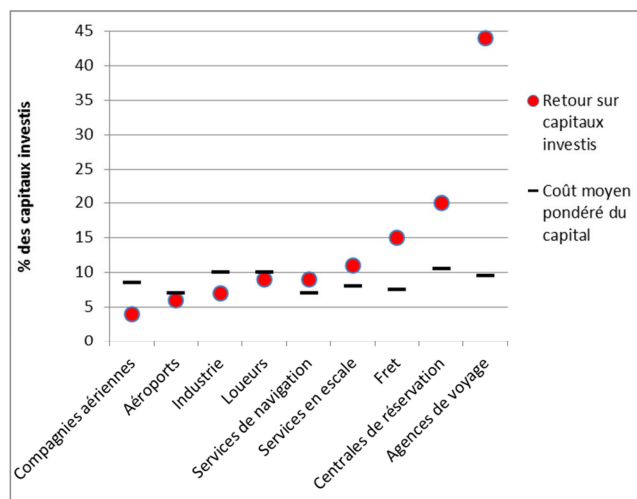
Sur l'ensemble des entreprises du secteur aérien, les compagnies aériennes sont les acteurs qui affichent les marges opérationnelles les plus faibles. Selon une étude d'International Air Transport Association (IATA)¹¹⁹, les compagnies aériennes ont une rentabilité moyenne du capital investi de l'ordre de + 4 %, pour un coût du capital de 7 à 10 %, contre + 6 % pour les aéroports (6 à 8 % de coût du capital), + 11 % pour les services en escale ou encore + 20 % pour les centrales de réservation. La stratégie européenne pour l'aviation fait le même constat, en observant en 2013, l'écart de marge d'exploitation entre les principaux aéroports européens (23 %) et les compagnies aériennes (+ 4 %)¹²⁰. En 2015, la situation est moins contrastée, notamment en raison de l'effet sur les charges des prix du pétrole : selon les données d'IATA, la rentabilité du capital investi a été en moyenne de 8,3 %, supérieure pour la première fois depuis 15 ans au coût du capital. Cette faible rentabilité peut s'expliquer par une tendance à la surcapacité, le phénomène de rendements croissants de l'activité de réseau qui peut inciter à développer la taille du réseau au détriment de la rentabilité, accru par

¹¹⁹ IATA, Profitability and the air transport value chain, juin 2013, étude sur la période 2004-2011

¹²⁰ Stratégie européenne pour l'aviation, Commission staff working document accompanying the document, SWD(2015) 261

l'entrée sur le marché de nouvelles compagnies qui ont pu concurrencer sur les lignes rentables sans supporter le coût du réseau, ou encore la faiblesse de négociation avec les aéroports, qui sont plutôt en situation de monopole¹²¹.

Graphique n° 10 : rentabilité du capital investi – comparaisons dans le secteur aérien (ROIC en % – période 2004-2011)



Source : International Air Transport Association

E - Les aéroports, une concurrence principalement limitée à l'activité de hub international

L'infrastructure de transport repose dans le secteur aérien sur les aéroports et sur les services de navigation aérienne qui organisent l'utilisation de l'espace aérien. En France, une centaine d'aéroports ont une activité commerciale en métropole, et environ 70 outre-mer¹²². Comme toutes les infrastructures de réseaux, les aéroports sont généralement considérés comme étant en situation plutôt monopolistique¹²³, même si une pression concurrentielle peut parfois s'exercer sur des aéroports proches, ou sur l'activité de hub, moins contrainte par la position géographique de l'aéroport, mais en revanche assez captive une fois qu'une compagnie est implantée sur un hub.

¹²¹ Questions internationales, la documentation française, mars-avril 2016, Paul Chiambaretto, « Les mutations de l'économie du transport aérien international »

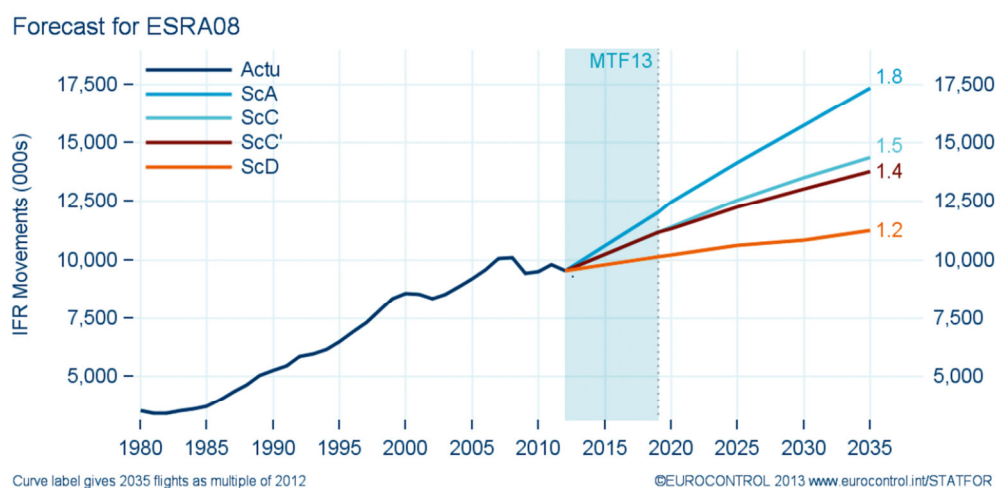
¹²² 150 de ces aéroports sont gérés par les collectivités locales et leurs groupements, en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, Aéroports de Paris a été transformé en société anonyme en 2005, avec une participation restée majoritaire de l'État au capital, et 12 aéroports régionaux d'intérêt national ou international ont été transformés en sociétés anonymes à partir de 2008 avec une participation initialement majoritaire de l'État qui a cédé une partie du capital de l'aéroport de Toulouse Blagnac en 2014, puis de Lyon Saint Exupéry et des Aéroports de la côte d'Azur, en cours en 2016.

¹²³ Dans son avis n° 16-A-10 du 3 mai 2016 concernant un projet de décret relatif aux redevances aéroportuaires, l'Autorité de la concurrence écrit ainsi : « La première caractéristique de ce secteur est que la concurrence y est structurellement limitée »

Du point de vue des aéroports, plusieurs indicateurs méritent l'attention :

- un contexte global de croissance du trafic, avec un risque de saturation des aéroports, cependant retardée par la croissance simultanée de l'emport moyen des avions. L'organisme européen Eurocontrol, chargé de la planification du trafic, évalue la croissance du trafic à horizon 2035, en nombre de mouvements, selon plusieurs scénarii allant de + 20 % à + 80 % par rapport à la situation en 2012, le scénario C jugé le plus probable étant à + 50 % (+ 1,8 % par an). Ces scénarii mettent en évidence une saturation des capacités aéroportuaires européennes : 12 % de demande non satisfaite selon le scénario C, soit les trajets aller-retour d'environ 120 millions de passagers.

Graphique n° 11 : scénarii de croissance du trafic européen - Eurocontrol

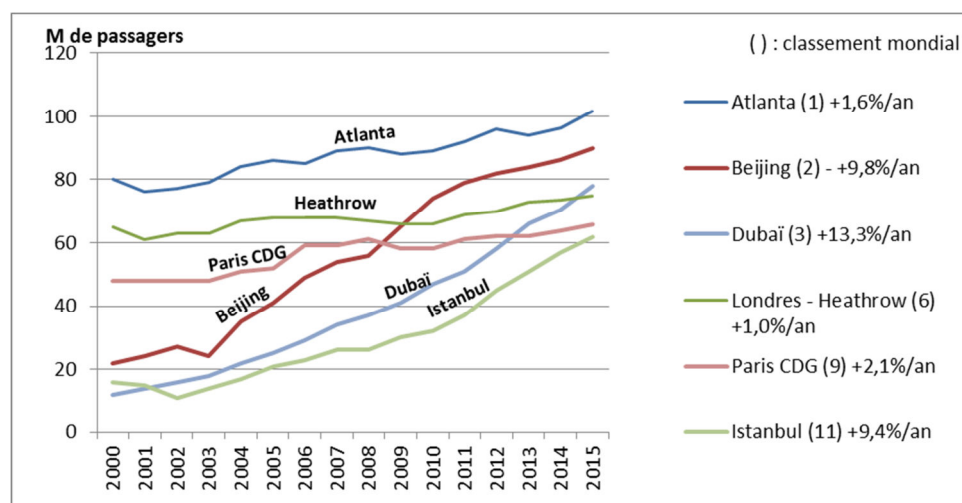


Source: Eurocontrol – Challenges of Growth 2013

La saturation serait cependant inégale sur le territoire européen, et les aéroports français peu affectés à moyen terme par ce risque. Un scénario prospectif médian de la direction générale de l'aviation civile table sur une croissance annuelle du trafic passagers de 2,7 % par an sur la période 2013-2030, qui se décline selon un scénario médian pour les principaux aéroports : + 2,7 %/an à Roissy CDG (dont + 1,2 % grâce à la croissance de l'emport moyen), + 1,2 %/an à Orly (+ 1,0 % de croissance de l'emport moyen), + 2,1 %/an à Nice et + 3,0 % à Lyon.

- la croissance du trafic sur les plateformes du Proche-Orient et de la Turquie est très rapide, principalement en tant que hubs. Ces aéroports parviennent à capter une partie de la croissance du trafic mondial long courrier, notamment vers l'Asie. L'aéroport de Dubaï est placé en 10 ans de la 20^{ème} place des aéroports mondiaux à la 3^{ème} place en 2015 ; l'aéroport d'Istanbul est à la 11^{ème} place, mais la Turquie construit actuellement un aéroport destiné à être le plus grand du monde, avec une capacité d'accueil prévue à terme de 200 millions de passagers, soit le double des plus grands aéroports actuellement en exploitation.

Graphique n° 12 : évolution du trafic passagers de quelques aéroports mondiaux



Source : DGAC, Airport Council International

- la « connectivité¹²⁴ » des aéroports européens progresse principalement du fait de la connectivité « indirecte », à savoir par la croissance de parcours indirects au départ de ces aéroports au détriment de la connectivité directe qui diminue. Sur les 10 dernières années, cet indice a augmenté de 29 % pour l'ensemble des aéroports de l'UE, et par exemple de 35 % pour Roissy CDG, inégalement répartie entre une baisse de 2 % de l'indice de trafic direct, et des hausses respectives de 51 % et de 26 % pour le trafic indirect et le trafic de hub. Ces évolutions traduisent des prises de parts de marchés par d'autres hubs mondiaux. La progression est de 187 % pour l'indice global d'Istanbul, dont + 1039 % pour l'indice « hub », + 418 % pour la connectivité de Dubaï en tant que hub. En outre, en tant que hubs, les aéroports européens sont principalement connectés avec le continent européen, mais ont une position mineure en tant que hubs intercontinentaux. Sur ses marchés de correspondance, tout comme les autres grands aéroports européens, Groupe ADP a perdu sur les dix dernières années des parts de marché au profit des aéroports de Dubaï, Istanbul, Doha, Abu Dhabi.

¹²⁴ Indice de connectivité calculé par Airport Council International, qui quantifie la capacité d'un aéroport à être relié à un grand nombre d'autres plateformes, soit par des flux directs (connectivité directe), soit par des flux indirects, soit encore en tant que hub.

Annexe n° 6 : les taxes et redevances du secteur aérien

A- Les différentes modalités de financement des services du secteur aérien

Plusieurs taxes et redevances sont acquittées en France par les compagnies aériennes pour financer les différents services liés à l'activité de transport aérien (redevances aéroportuaires, redevances de navigation, redevances de certification et de surveillance, taxe d'aviation civile affectée au BACEA, taxe d'aéroport destinée à financer la sûreté aéroportuaire), mais aussi aux aéroports et à différents opérateurs assujettis à la redevance de certification et de surveillance.

La redevance pour services terminaux (RSTCA) sert au financement des services afférents au vol dans le périmètre des vingt kilomètres avant atterrissage et après décollage des aérodromes dont l'activité dépasse un certain seuil (sur trois années) et dont la liste est fixée par arrêté conjoint du ministre chargé de l'aviation civile et du ministre chargé des finances. Cette redevance, assise sur la masse de l'aéronef, est exigible à chaque décollage. Les modalités de calcul et d'exonération de la RSTCA outre-mer diffèrent de celles de métropole. En 2014, le montant de la RSTCA recouvrée était de 352,5 M€.

La redevance de route (RR) vise la rémunération de l'usage des installations et de services de la navigation aérienne « en route », pour les vols au-dessus du territoire métropolitain. Le calcul, la facturation et la perception de cette redevance ont été confiés à Eurocontrol (service central de redevances de route) pour l'ensemble des pays concernés et les textes français transposent le « document » publié par Eurocontrol. Le montant de la RR est proportionnel à la distance parcourue et fonction de la masse maximale au décollage de l'aéronef. Eurocontrol facture aux usagers un taux administratif, lequel est de 0,09 € par unité de service au titre de l'année 2016. Le taux de recouvrement long-terme de la RR est de 99,69 %. En 2015, Eurocontrol a reversé 1 312,6 M€ au BACEA.

La mise en œuvre de la redevance océanique (ROC) en 2010¹²⁵ a complété le dispositif de financement des services de navigation aérienne outre-mer en répartissant mieux les coûts des services fournis se répartissant entre services terminaux et services en-route.

Au nombre d'une quinzaine, les redevances de certification et surveillance (RCS) visent le financement du pôle « surveillance et certification » qui assure la surveillance des acteurs de l'aviation civile, la délivrance d'agrément et d'autorisations, de licences ou de certificats nécessaires aux opérateurs (instruction des agréments d'entreprises, examens aéronautique, délivrance des titres aéronautiques et certification des matériels). En 2015, le montant des RCS recouvrées était de 25,9 M€ (données provisoires avec un taux de recouvrement de 97,6 %).

Les quatre taxes aéronautiques (*cf infra*) que sont la taxe d'aéroport (TAP), la taxe de solidarité (TS), la taxe sur les nuisances aéroportuaires (TNSA) et la taxe d'aviation civile

¹²⁵ Décret n° 2009-1648 du 23 décembre 2009

(TAC) représentaient 1,6 Md € en 2014. Elles connaissent une croissance continue, principalement portée par les dépenses de sûreté.

Les redevances aéroportuaires sont facturées par chaque aéroport aux compagnies aériennes. Elles permettent de financer l'ensemble des services offerts par les aéroports aux compagnies et aux passagers.

Tableau n° 25 : principales taxes et redevances (M€)

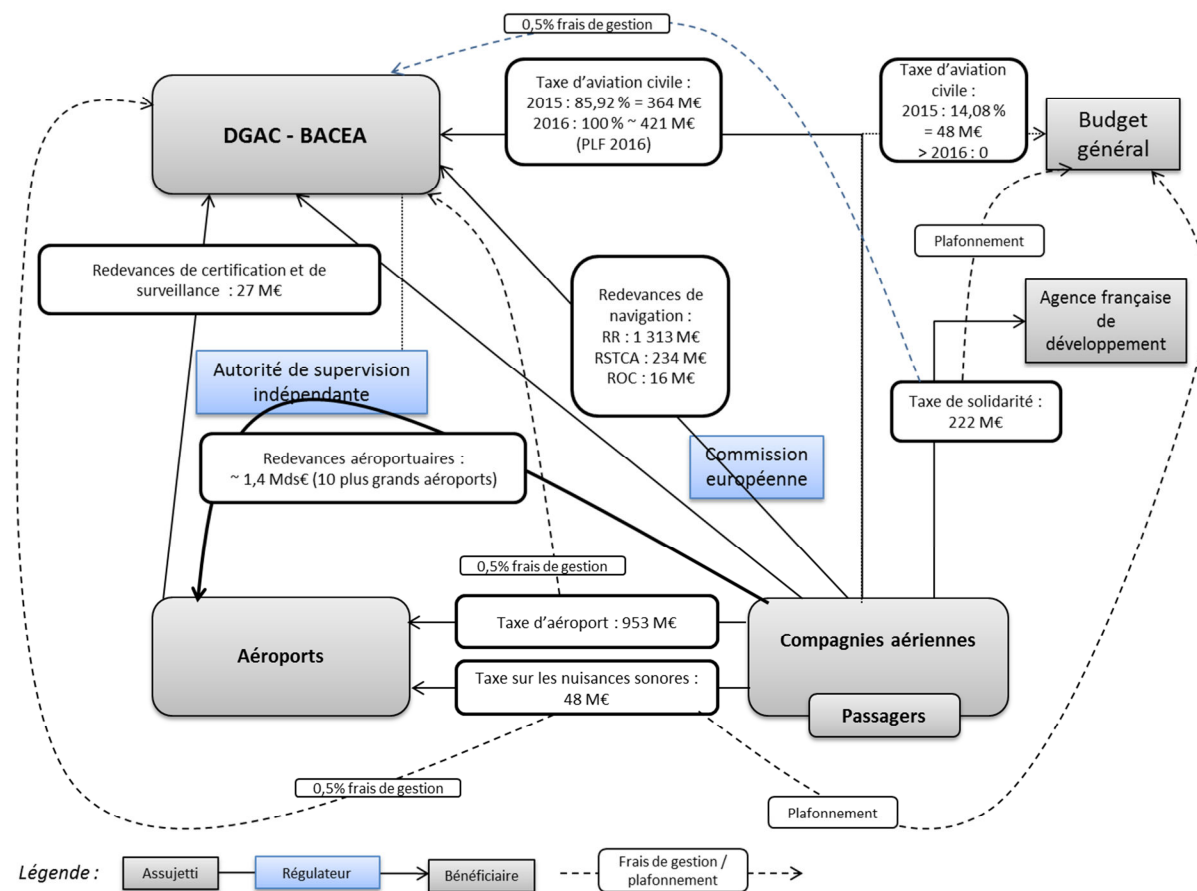
<i>Redevances</i>		2008	...	2012	2013	2014
<i>Métropole</i>	Services en-route	1 000,3		1 161,3	1 168,9	1 202,4
	Services terminaux	262,3		274,2	277,6	284,4
<i>Outre-mer</i>	Services en-route	108		121,1	56,9	57,3
	Services terminaux				68,7	68,1
<i>RCS</i>		26,5		28,1	29,4	28,6
<i>Redevances aéroportuaires</i>		1 119		1295	nd (~1 400)	nd (~1 400)
<i>Taxes</i>						
<i>TAP</i>		726,7		922,6	908,5	936,5
<i>TS</i>		172,7		180,4	186,5	215,1
<i>TNSA</i>		60,81		57,37	48,3	44,91
<i>TAC (totalité)</i>		357,2		401,2	420,9	451,4

Source : Données DGAC

Le schéma ci-après illustre, sous une forme simplifiée, les volumes financiers en 2015 et la relation assujetti-bénéficiaire des principales taxes et redevances appliquées au secteur aérien. Il met en évidence :

- l'importance des flux entre compagnies aériennes et aéroports, qui reflète la dépendance des deux familles d'opérateurs, le rôle de la régulation, et de la maîtrise des dépenses des aéroports dans les charges des compagnies. Un certain nombre de redevances aéroportuaires sont destinées à financer les services offerts aux passagers, et sont *in fine* acquittées par les passagers ;
- la régulation exercée par une autorité de surveillance indépendante sur les redevances aéroportuaires, et la Commission européenne sur les redevances de navigation ;
- l'importance des flux vers le budget annexe contrôle et exploitation aériens (BACEA), dont l'efficience est aussi source de compétitivité ;
- les éventuels versements vers le budget général liés au plafonnement de la TNSA et de la taxe de solidarité.

Schéma n° 2 : schéma des taxes et redevances du secteur aérien (valeurs 2015)



Source : DGAC / Cour des comptes

Dans les comptes des transports en 2011¹²⁶, le Commissariat général au développement durable avait proposé une évaluation des externalités des différents modes de transport, et les avait confrontées aux prélèvements. L'analyse faisait apparaître un bilan négatif (9 % des externalités n'étaient pas couvertes par les prélèvements sur le secteur), ce qui conduit la direction générale du Trésor à estimer qu'au regard des nuisances qu'il fait subir à la collectivité, le transport aérien apparaît insuffisamment taxé, et que toute baisse de prélèvement doit de ce fait être exclue. La DG Trésor admet cependant que les compagnies réalisant une plus grande partie de leur activité en France profiteraient davantage que les autres d'une éventuelle réduction des taxes et redevances en France.

Le financement des différents services nécessaires à l'activité de transport aérien diffère d'un pays à l'autre, y compris au sein de l'UE, avec des modèles assez différents de prise en charge des principaux services. Les services de navigation aérienne ainsi que les redevances aéroportuaires sont encadrés au niveau communautaire par respectivement un règlement et une directive qui définissent les modalités de fixation de ces charges, en cohérence avec des

¹²⁶ Les transports en 2011 (Tome 2) Dossiers d'analyse économique des politiques publiques de transport, CGDD, mars 2013

orientations données par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), et dans un souci de sécurité, d'efficience et de non-discrimination de ces redevances. Des différences peuvent cependant exister dans le périmètre des redevances aéroportuaires (prise en compte des recettes commerciales ou immobilières), les modalités de régulation par les États, les modalités de calcul des différentes redevances de navigation (route, approche, voire océanique). Les mesures de sûreté sont pour leur part réglementées au plan technique mais les modalités de financement diffèrent, y compris au sein de l'Union européenne, selon les conditions d'exercice de ces missions de sûreté et les modes de financement choisis : financement par les budgets des États, par les passagers via une taxe spécifique, ou via les redevances aéroportuaires, ou mélange de ces différents modes selon les mesures (personnels, équipements, infrastructures connexes, protection périmétrique, etc.). De même, les missions régaliennes des services de l'aviation civile peuvent être financées par les budgets des États ou par des charges sectorielles spécifiques. Enfin, certains États ont pu mettre en place des taxes s'appliquant au secteur de l'aviation civile, mais dont le produit est soit affecté à des missions spécifiques (taxe de solidarité en France), soit au budget de l'État (Royaume-Uni et Allemagne).

Tableau n° 26 : principaux services du secteur aérien et leurs modes de financement en France, Allemagne et au Royaume-Uni

<i>Grands catégories de dépenses</i>	France	Allemagne	Royaume-Uni
<i>Services régaliens : certification, réglementation, normalisation, régulation technique et économique</i>	Taxe d'aviation civile, Redevances de certification et de surveillance	Budget fédéral, budget des Länder, redevances spécifiques pour la certification et la surveillance	Budget général, redevances spécifiques pour la certification et la surveillance
<i>Services de navigation</i>	Redevances de navigation – Régulation par la Commission européenne		
<i>Prestataire du service :</i>	DGAC/DSNA	DFS GmbH (société d'État)	NATS Ltd (État 49 %, privés 51 %)
<i>Services aéroportuaires</i>	Redevances aéroportuaires – Cadre communautaire		
	Simple-caisse : contribution des recettes commerciales, sauf Groupe ADP (caisse aménagée)	Double caisse	Simple caisse : contribution des recettes commerciales
<i>Sûreté (périmètres variables)</i>	Taxe d'aéroport	Taxe de sûreté et redevances aéroportuaires	Redevances aéroportuaires
<i>Taxes sectorielles non affectées au secteur aérien</i>	Taxe de solidarité	Taxe de transport aérien, par passager, affectée au budget de l'État fédéral (7,5 à 42 € par passager), 1 Md€ annuel	Taxe de transport aérien, par passager, affectée au budget général (13 à 443 £ par passager, 3,2 Md£ en 2015)

Source : Cour des comptes, DFS : Deutsche Flugsicherung GmbH, DSNA : Direction des Services de la Navigation Aérienne

Il en résulte une grande diversité au niveau européen et international sur les charges s'appliquant au transport aérien, et sur la prise en charge des coûts du transport aérien par les usagers (opérateurs économiques du secteur et passagers). En France, le secteur est globalement financé par les usagers, directement à travers différentes taxes et redevances, et indirectement par une affectation partielle des revenus non aéronautiques des aéroports au financement des services aéronautiques. En Allemagne et au Royaume-Uni, une partie de l'activité est financée par les budgets des États, des taxes reversées au budget général s'appliquent au transport aérien, et dans le cas du Royaume-Uni, du fait de l'application systématique de la simple caisse aux aéroports, les activités commerciales contribuent au financement du secteur. Les comparaisons objectives des charges s'appliquant au secteur aérien en sont rendues très difficiles, les comparaisons produites par les acteurs économiques sont souvent orientées à partir des indicateurs ad hoc. Même les calculs de « coûts de touchée », qui permettent de comparer le total des charges pour un avion atterrissant dans un aéroport donné, sont dépendants des hypothèses sur le modèle d'avion, son taux de remplissage, durée de stationnement, services aéronautiques facturés, etc.

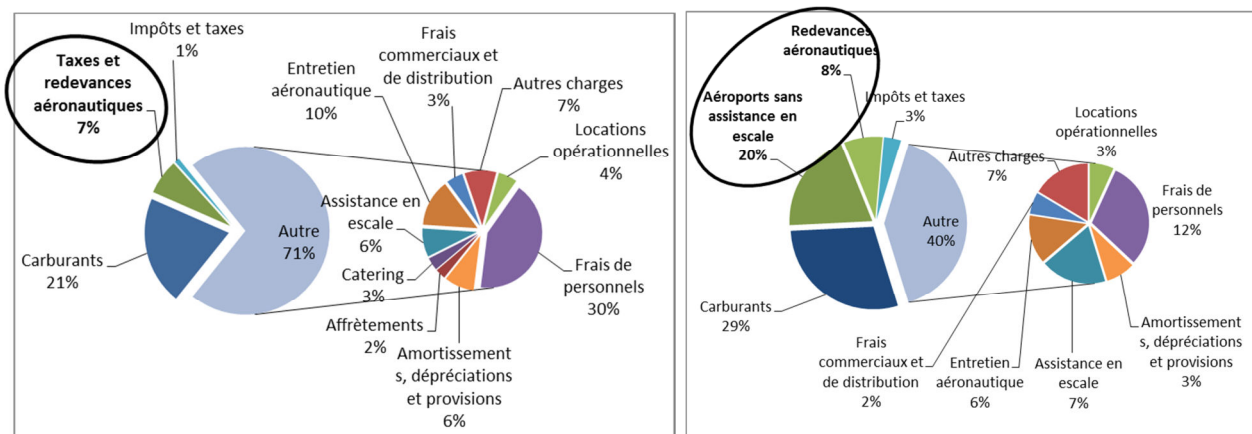
B - Les charges aéronautiques, des enjeux différents selon les sociétés, l'importance de l'État régulateur

1 - Un levier d'action variable selon les structures de coûts des compagnies aériennes

Les taxes et redevances sont le principal levier sur lequel l'État disposerait éventuellement d'une marge d'action. Les structures de coûts des compagnies aériennes révèlent la part de ces dépenses dans les charges, avec des équilibres différents entre les compagnies traditionnelles et les low-costs. Du fait d'un modèle économique basé sur l'optimisation de l'utilisation des avions, les low-costs ont structurellement des coûts d'exploitation plus faibles, et *a contrario*, des frais de carburants, et des taxes et redevances plus élevées dans leur structure de coût.

L'exemple d'Air France – KLM montre que les principaux postes de coût (2015) sont les frais de personnels (30 %) et les carburants (21 %), les taxes et redevances représentant 7 % des charges directes. Pour easyJet, les carburants et les taxes et redevances sont le premier poste de coût (29 % et 28 %). Les taxes et redevances aéronautiques comprennent ici les redevances de navigation, les redevances aéroportuaires, la redevance de certification et de surveillance, la taxe d'aviation civile, la taxe d'aéroport, la taxe de solidarité, la taxe sur les nuisances sonores aériennes.

Graphique n° 13 : comparaison des structures des coûts en 2015
Air France **Easyjet**



Source : DGAC – Compte de résultat Air France, rapports financiers Air France et easyJet

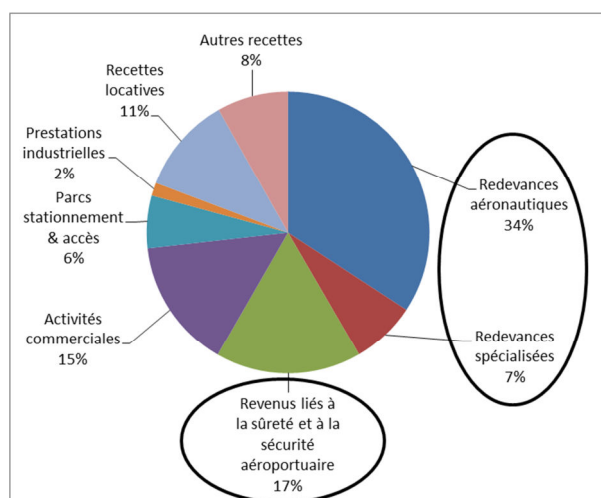
L'impact sur la performance des entreprises de mesures visant à alléger le niveau de taxes ou de redevances sera de ce fait très variable selon les compagnies et leur modèle économique : relativement limité pour les compagnies traditionnelles et en particulier le groupe Air France, où l'essentiel des marges de progrès se trouve encore dans les coûts d'exploitation maîtrisés par la compagnie¹²⁷, plus significatif dans le cas des modèles économiques de type low-cost.

2 - La principale source de revenus des aéroports

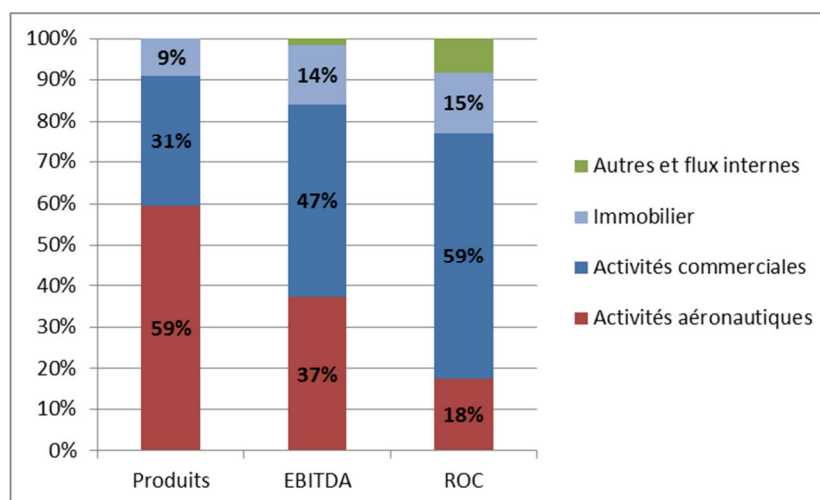
Du point de vue des plateformes aéroportuaires, le modèle économique est en revanche fortement dépendant des taxes et redevances acquittées par les compagnies aériennes, qui fondent la majeure partie des produits. La contribution au résultat de ces entreprises est cependant principalement assurée par les recettes issues des activités commerciales.

La ventilation pour Groupe ADP était par exemple la suivante en 2015 : l'ensemble des redevances payées par les compagnies représentaient en 2015 41 % des produits, et les revenus issus de la taxe d'aéroports, destinés à financer les dépenses de sûreté et de sécurité représentaient 17 % des produits.

¹²⁷ Le président du groupe AF-KLM annonçait lors de la présentation des résultats 2015 : « [...] nous poursuivons la stratégie du plan Perform 2020 d'une croissance ciblée dans le long courrier, la maintenance et l'activité de low cost européenne, tout en restructurant les activités déficitaires et en réduisant les coûts unitaires. »

Graphique n° 14 : groupe ADP, ventilation du produit des activités ordinaires (2015)

Source : Groupe ADP, comptes consolidés au 31/12/2015

Graphique n° 15 : groupe ADP, contribution des activités aux produits et au résultat (2015)

Source : Groupe ADP, comptes consolidés au 31/12/2015

L'ensemble des produits issus de l'activité aéronautique contribuent ainsi à 59 % du chiffre d'affaires, mais à seulement 18 % du résultat opérationnel courant (ROC). À l'inverse, les recettes commerciales ne contribuent qu'à hauteur de 31 % au chiffre d'affaires, mais représentent 59 % du résultat opérationnel de la société. Le modèle économique des plateformes aéroportuaires s'appuie sur la rentabilité élevée des activités commerciales, mais les produits issus de l'activité aéronautique, qui sont la raison d'être d'un aéroport, sont la principale source de chiffre d'affaires. L'action que l'État peut avoir sur ces ressources, par son pouvoir réglementaire ou par le biais de la régulation économique, aura une traduction directe sur les ressources de la société, proportionnellement plus important que l'impact de la même mesure dans les coûts des compagnies aériennes.

Annexe n° 7 : périmètre de régulation : caisse unique, caisse double, caisse aménagée

Caisse unique, double caisse et caisse aménagée

Plus les compagnies aériennes transportent de voyageurs, plus le nombre de clients potentiels des commerces et donc le bénéfice attendu des activités commerciales, non régulées, est important. Deux systèmes d'affectation des recettes commerciales sont observés :

Caisse unique :

L'ensemble des redevances perçues par l'aéroport est fongible, que ce soit celles liées aux services aéronautiques comme celles liées aux services commerciaux. Il y a donc une subvention croisée des services commerciaux vers les services aéronautiques, les premiers pouvant participer à l'équilibre économique des seconds. Les compagnies reçoivent parfois dans certains cas une partie des recettes des espaces commerciaux (exemple de l'aéroport international de Tampa en Floride). Ce système peut poser problème dans les aéroports congestionnés dans la mesure où la modération des redevances encourage les compagnies aériennes à envoyer leur trafic vers ces aéroports.

Ce système, préconisé par l'OACI, qui permet de modérer les redevances acquittées par les compagnies aériennes, est mis en place dans les aéroports français hors Groupe ADP et Toulouse, et au Royaume-Uni.

Double caisse :

La régulation des tarifs ne porte que sur les seuls services aéroportuaires. L'aéroport distingue les redevances aéronautiques et commerciales, le niveau des premières étant fixé en ne tenant compte que de ces seuls services. Les charges des infrastructures de services sont intégralement financées par le produit des redevances d'accès, les redevances commerciales revenant intégralement à l'aéroport. L'objectif de rentabilité de l'activité aéronautique pousse à augmenter les redevances.

Ce système, qui tend à se généraliser en Europe, a notamment été adopté pour les aéroports allemands. Sa justification repose « sur l'opportunité que les prix de l'utilisation des infrastructures portuaires reflètent la rareté de celles-ci dans un contexte de saturation croissante du secteur » et le fait que les recettes commerciales résultent aussi de la qualité de l'offre commerciale mise en place par le gestionnaire d'aéroport. Les objectifs de rentabilité de l'activité aéronautique (périmètre régulé) incitent à augmenter les redevances, alors que, préconisée par l'OACI, la simple caisse permet de subventionner l'activité aéronautique par l'activité non aéronautique (commerces, parkings...) et ainsi de modérer les redevances aéroportuaires, modération d'autant plus forte lorsque l'aéroport a amorti ses investissements et ne prévoit pas de nouveaux investissements (en l'absence de développement de l'activité ou de contraintes géographiques). Afin de contenir la hausse des redevances, la double-caisse est souvent associée à des mécanismes permettant de limiter ces hausses : utilisation d'un coût moyen pondéré du capital fixé à un niveau bas ou reversement d'une partie des revenus du périmètre non régulé au périmètre régulé.

Caisse aménagée :

Le dispositif intermédiaire de caisse aménagée tel que mis en place à Groupe ADP, correspond à une double caisse, dont certaines activités ont été maintenues dans le périmètre régulé : à Groupe ADP, l'immobilier non aéroportuaire et les parkings sont conservés dans la caisse soumise à régulation. Sur les aéroports de Toulouse et de Lyon, un autre système de caisse aménagée a été mis en place, les activités immobilières de diversification ayant été sorties du périmètre régulé à compter des CRE signés en 2014 et 2015.

<i>Principales activités des périmètres régulés et non régulés d'un aéroport</i>		
Périmètre régulé	Périmètre régulé selon dispositif adopté	Périmètre non régulé
Services publics aéroportuaires	Activités non services publics aéroportuaires	Activités non régulées
Redevances aéronautiques : passagers, atterrissage, stationnement	Parcs de stationnement	Assistance en escale
Redevances accessoires	Activités industrielles	Taxe d'aéroport (sûreté, lutte contre les incendies, péril aviaire)
Immobilier de service public aéroportuaire	Immobilier aéronautique non service public aéroportuaire	Taxe sur les nuisances sonores et acoustiques
Autres activités aéronautiques	Activités commerciales et restaurants	Filiales
	Immobilier de diversification	

<i>Caisse unique</i>		
Régulé		Non régulé
SPA	non SPA	
...	...	...
...	...	...
...	...	...
...	...	...
...	...	...
...	...	...

<i>Caisse double</i>		
Régulé		Non régulé
SPA	non SPA	
...	...	...
...	...	...
...	...	...
...	...	...
...	...	...
...	...	...

<i>Caisse aménagée type Lyon, Toulouse</i>		
Régulé		Non régulé
SPA	non SPA	
...	Parkings	...
...	Act industr.	...
...	Immo non SPA	...
...	Commerces	...
	Immo diversification	

<i>Caisse aménagée type Groupe ADP</i>		
Régulé		Non régulé
SPA	non SPA	
...	Parkings	...
...	Act industr.	...
...	Immo non SPA	...
...	Commerces	...
	Immo diversification	

Annexe n° 8 : comparaison des évolutions tarifaires des contrats de régulation économique

Tableau n° 27 : évolution tarifaire prévue et constatée dans les CRE de Groupe ADP et Toulouse-Blagnac

ADP CRE 2011-2015	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Plafond tarifaire CRE</i>	i+ 0 %	i+ 1 %	i+ 1,5 %	i+ 2,2 %	i+ 2,2 %
<i>Augmentation de tarif autorisée par le CRE (plafond tarifaire + ajustements)</i>	1,49 %	4,00 %	3,35 %	3,74 %	3,29 %
<i>Augmentation effective des tarifs</i>	1,49 %	3,40 %	3,00 %	2,95 %	2,40 %
<i>% d'utilisation de l'augmentation autorisée</i>	100 %	85 %	90 %	79 %	73 %
Toulouse-Blagnac CRE 2009-2013	2009	2010	2011	2012	2103
<i>Plafond tarifaire CRE</i>	i+ 2,5 %	i+ 1 %	i+ 1,9 %	i+ 1,9 %	i+ 1,9 %
<i>Augmentation de tarif autorisée par le CRE (plafond tarifaire + ajustements)</i>	4,70 %	3,80 %	4,15 %	3,71 %	2,97 %
<i>Augmentation effective des tarifs</i>	3,74 %	2,60 %	3,18 %	2,19 %	2,00 %
<i>% d'utilisation de l'augmentation autorisée</i>	80 %	68 %	77 %	59 %	67 %

i =inflation (avec des indices ad hoc calculés pour chaque contrat)

Source : DGAC

Tableau n° 28 : évolutions tarifaires prévues dans les contrats de régulation en cours de Groupe ADP, Toulouse et des aéroports londoniens régulés, hors ajustements

	Plafond tarifaire pluriannuel	Recommandation CoCoAéro	Périmètre de charges régulé
<i>ADP CRE 2016-2020</i>	i+ 0 % (2016) puis i+ 1,25 %	i ± 0,3 %, i- 1 % à - 0,7 % avec une contribution commerciale à la caisse régulée	Caisse aménagée (hors régulation : immobilier de diversification et commerces)
<i>Toulouse Blagnac CRE 2014-2018</i>	i+ 0 % (2016) puis i+ 0,5 %	i – 0,5 %	Caisse aménagée (hors régulation : immobilier de diversification)
<i>Lyon Saint-Exupéry CRE 2015-2019</i>	i + 0 % (2016) puis i+ 0 % à + 0,5 % selon croissance du trafic	%, i- 1 % à - 0,5 %	Caisse aménagée (hors régulation : immobilier de diversification)
<i>London Heathrow 2014-2018</i>	i- 1,5 %		Caisse simple (y compris dépenses de sûreté, comprises dans les charges aéroportuaires au Royaume-Uni)
<i>London Gatwick 2014-2018</i>	i+ 0 %		

i =inflation (avec des indices ad hoc calculés pour chaque contrat)

Source : DGAC, UK Civil Aviation Authority

Annexe n° 9 : régulation des redevances aéroportuaires, l'apport de la théorie économique

L'apport de la théorie économique : une régulation indépendante nécessaire pour les monopoles/oligopoles naturels, des modèles à l'efficacité variable, mais aucune solution clefs en main

La régulation par les pouvoirs publics des infrastructures de réseau, et notamment de transport, est rendue nécessaire par la situation de monopole ou quasi-monopole détenue par le gestionnaire de l'infrastructure, « afin d'éviter que l'entreprise en situation de monopole sur les infrastructures entrave le bon fonctionnement des marchés sur les segments d'activité concurrentiels sur lesquels elle est aussi active ». Le secteur aérien a la spécificité d'avoir une infrastructure gérée, non pas par un monopole unique, mais par un ensemble d'entreprises, les aéroports, qui se trouvent selon les segments de marché en situation plus ou moins forte de monopole ou d'oligopole.

Dans une interview sur la régulation de la gestion des infrastructures de réseaux, Jean Tirole, prix Nobel d'économie notamment pour ses travaux sur la régulation des oligopoles, souligne différents aspects de la régulation économique des monopoles naturels. Il rappelle les fortes asymétries d'information, notamment sur les coûts et les technologies, qui empêchent le régulateur de faire en sorte que les meilleurs services soient disponibles aux prix les plus bas. Il souligne à cet effet la nécessité d'imaginer des modes de régulation dits « à incitation forte », où l'entreprise régulée est responsabilisée, par opposition aux incitations faibles, où l'entreprise est assurée que ses coûts seront couverts par une subvention ou par l'utilisateur. Il appelle de ses vœux une régulation indépendante : « L'évolution de la conception de l'État vers celle d'un acteur aux pouvoirs plus limités, mais de par son indépendance et l'élimination des conflits d'intérêts, en même temps plus fort dans son rôle de régulateur que ne l'étaient les ministères, est donc souhaitable ».

Les modalités de régulation étudiées dans la littérature économique peuvent prendre ensuite des formes diverses.

- la nécessité d'une régulation indépendante est unanimement soulignée par la littérature économique, afin d'écarter toute influence de la décision politique sur la régulation économique,
- les modèles de régulation peuvent être plus ou moins incitatifs. Deux modèles sont communément utilisés dans le secteur aéroportuaire. Le premier est la régulation dite « price-cap » qui fixe ex-ante un plafond de prix, indépendant des variations éventuelles des coûts. Des mécanismes correcteurs sur la qualité de service, ou l'évolution d'hypothèses économiques peuvent être introduits. C'est le modèle des contrats de régulation économique en France. Le second est dit « cost plus », et garantit au gestionnaire la couverture de ses coûts et la rémunération du capital. C'est le modèle utilisé dans les aéroports français non dotés de CRE. La régulation « price-cap » est en général plus efficace que « cost plus », le gestionnaire étant incité à maximiser un bénéfice par une meilleure performance. De nombreux autres modèles hybrides, ou dits « incitatifs » existent, ou sont étudiés par les économistes. En outre, l'asymétrie d'information, inévitable entre l'entreprise régulée et le régulateur nécessite d'être prise en compte dans les méthodes de régulation.

- un second facteur important est le périmètre de régulation : simple caisse, double caisse, caisse aménagée. Le périmètre de la caisse soulève la notion des marchés dits « bifaces », caractérisés par deux marchés interdépendants, chaque marché créant des externalités sur l'autre : l'activité commerciale dépend des passagers apportés par les avions et de leur temps disponible, la rentabilité élevée de ces activités commerciales garantit la viabilité de l'activité aéronautique. La simple caisse conduit généralement à une plus grande maîtrise des redevances, car le gestionnaire d'aéroport maximise son profit en intégrant des activités rentables (commerces, parkings) au périmètre régulé. Cependant, la caisse unique n'est pas nécessairement un modèle toujours optimal : dans le cas d'aéroports congestionnés, la simple caisse accroît l'effet de congestion, alors que la double caisse, avec des tarifs plus élevés, sera plus sélective. Une régulation de la congestion par les créneaux aéroportuaires peut néanmoins rétablir l'efficacité de la simple caisse.

Annexe n° 10 : coordination des créneaux horaires : comparaison des coordonnateurs en France, en Allemagne et au Royaume-Uni

Tableau n° 29 : comparaison des coordonnateurs

	France	Allemagne	Royaume-Uni
<i>Coordonnateur</i>	COHOR, avec un Coordonnateur délégué, personne physique	FHKD - Airport coordination Germany Le coordonnateur est une personne physique	Airport Coordination Limited, ACL
<i>Statut</i>	Association	Association	~ Association
<i>Financement</i>	Membres (10 compagnies françaises et aéroports coordonnés) Redevance en projet	Compagnies allemandes et aéroports coordonnés	8 compagnies britanniques et aéroports coordonnés + activités de service
<i>Budget annuel</i>	~1,5 M€	~3 M€	~3 M€
<i>Nombre d'aéroports coordonnés ou facilités*</i>	7 / 0	6 / 11	7 / 9
<i>Spécificités</i>	Ø	Ø	Marché secondaire de créneaux monétarisé ACL coordonne également les aéroports d'Irlande, de Dubaï, de Pologne et de Nouvelle Zélande

*La facilitation concerne des aéroports dont la faible saturation peut être résolue par une coopération entre transporteurs
Source : COHOR, FHKD, ACL, European airport coordinators association

Annexe n° 11 : le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)

Première des 35 mesures du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi et présenté le 6 novembre 2012 après remise du « Rapport sur la compétitivité française »¹²⁸, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) a été voté dans la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 (article 66) et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Codifié à l'article 244 quater C du Code général des impôts¹²⁹, le CICE permet de diminuer les charges de personnel¹³⁰. Accessible à toutes les entreprises employant des salariés¹³¹, le CICE a pour objet « l'amélioration de la compétitivité des entreprises à travers notamment des efforts en matière d'investissement, de recherche, d'innovation, de formation, de recrutement, de prospection de nouveaux marchés, de transition écologique et énergétique et de reconstitution de leur fonds de roulement ».

En 2013, le crédit d'impôt¹³² était équivalent à 4 % de la masse salariale¹³³ de l'entreprise hors salaires supérieurs à 2,5 fois le SMIC¹³⁴, taux porté à 6 % pour les rémunérations versées à compter de 2014¹³⁵. La loi prévoit aussi un dispositif de préfinancement¹³⁶ du CICE pour les entreprises éligibles (« Avance+ Emploi »), pris en charge par *Oséo*, filiale de Bpifrance.

L'effort que constitue le CICE est substantiel pour les finances publiques ; il s'agit de la première dépense fiscale de l'État. La montée en charge du dispositif entré progressivement en application à partir de janvier 2013 a été plus rapide que prévue et son financement reste à assurer dans la durée¹³⁷. Le tableau ci-après présente les prévisions de créance CICE retenues dans le PLF 2016.

¹²⁸ L. Gallois, *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, Rapport au Premier ministre, 5 novembre 2012.

¹²⁹ Les commentaires introductifs ont été publiés au BOI-BIC-RICI-10-150.

¹³⁰ Il peut ainsi être comptabilisé au crédit d'un sous-compte spécialisé du compte 64 *charges de personnel*.

¹³¹ Entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés (IS) ou à l'impôt sur le revenu (IR) d'après leur bénéfice réel, quel que soit le mode d'exploitation et le secteur d'activité.

¹³² Le CICE est imputé au moment de la liquidation du solde de l'IS ou de l'IR. L'excédent non imputé constitue une créance au profit de l'entreprise qui sera utilisée pour le paiement du solde de l'impôt dû au titre des trois exercices suivants. La créance non imputée au bout des trois exercices est remboursée à l'entreprise.

¹³³ Rémunérations brutes au sens du code de la sécurité sociale (art. L. 242-1) et versées aux salariés au cours d'une année civile, sur la base de la durée légale de travail, augmentée le cas échéant des heures complémentaires ou supplémentaires de travail.

¹³⁴ SMIC mensuel de 1 430, 22 € pour 35 h au 1^{er} janvier 2013.

¹³⁵ Le CICE en faveur des entreprises situées dans les DOM est majoré en deux fois : de 6 à 7,5 % au titre des rémunérations versées en 2015, puis à 9 % en 2016 (v. article 65 de la LFI pour 2015).

¹³⁶ La créance de CICE peut être cédée à un établissement de crédit.

¹³⁷ Cour des comptes, *Rapport sur Le budget de l'État en 2015, résultats et gestion*, p. 185. La Documentation française, mai 2016, 234 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Tableau n° 30 : prévisions de créance CICE retenues dans le PLF 2016

Exercices	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Prévisions de créance effective CICE au titre de N-I (montant en Md€)	11,3	17,9	18,6	19,4	20,0	20,7

Source : Comité de suivi du CICE, rapport septembre 2015, p. 26 et s.

NB : les prévisions de créance CICE ont été révisées par le ministère des finances et des comptes publics pour le PLF 2016 afin de tenir compte des dernières informations alors disponibles qui présageaient d'un écart probable du CICE à son évaluation initiale.

Par son ampleur, sa multiplicité d'objectifs et son caractère hybride – combinaison de la technique du crédit d'impôt et d'une assiette salariale assez large – le CICE appelle une évaluation spécifique. En juillet 2013, quelques mois après la mise en œuvre de la mesure, le gouvernement a installé conformément à la loi un « comité de suivi du CICE » (cf. art. 66-IV de la LFR pour 2012), placé auprès du Premier ministre et présidé par le commissaire général à la stratégie et à la prospective (v. feuille de route de la conférence sociale de juin 2013).

Le comité de suivi du CICE et l'évaluation des résultats du dispositif¹³⁸

La mission du comité de suivi est double :

- assurer le suivi de la mise en œuvre du dispositif à travers la remontée de l'information au fil de l'eau ;
- lancer des évaluations garantissant une mesure rigoureuse et indépendante des effets du CICE, au regard de ses différents objectifs.

Animé par France Stratégie, il associe partenaires sociaux, parlementaires, représentants des principales administrations concernées et experts. Chaque année, le comité établit un rapport public exposant l'état des évaluations réalisées, avant le dépôt du projet de loi de finances de l'année au Parlement¹³⁹. Les travaux d'évaluation proprement dits sont confiés à des équipes scientifiques par le biais d'appels à projet¹⁴⁰. Les équipes de recherche sont cependant tributaires de la disponibilité des données individuelles d'entreprises.

¹³⁸ Comme annoncé par le Premier ministre lors de conférence sociale de juillet 2014, le comité de suivi du CICE a vu ses missions étendues au suivi et à l'évaluation de l'ensemble des aides publiques aux entreprises.

¹³⁹ Trois rapports ont été publiés respectivement le 10 octobre 2013, 29 septembre 2014

¹⁴⁰ Un appel à idées a été diffusé en octobre 2013, puis deux appels à projets de recherche ont été lancés fin 2014 relatifs, d'une part, aux « effets du CICE sur les comportements des entreprises » et, d'autre part, au « fonctionnement et activités des comités d'entreprises, entre évolutions institutionnelles et crise économique ».

Les effets réels du CICE sur l'investissement et sur l'emploi sont mesurés au moyen d'un système déclaratif auprès des organismes de sécurité sociale (déclaration d'assiette du CICE dans les bordereaux récapitulatifs de cotisations sociales), de l'administration fiscale (créance fiscale, imputations et restitutions)¹⁴¹ et dans les comptes de l'entreprise. Celle-ci doit retracer dans ses comptes annuels l'utilisation du crédit d'impôt conformément aux objectifs du CICE ; ces informations doivent figurer, sous forme d'une description littéraire, en annexe du bilan ou dans une note jointe aux comptes¹⁴². L'entreprise bénéficiaire du CICE ne peut ni financer une hausse de la part des bénéfices distribués, ni augmenter les rémunérations de ses dirigeants.

Le rapport 2015 du comité de suivi ne comporte pas encore de résultats d'évaluation *ex post* des effets du CICE.

Les données disponibles mettent en évidence la prise en compte progressive du calcul du CICE au sein des entreprises. Par construction, il n'est devenu une réalité fiscale qu'à partir d'avril 2014. Les résultats préliminaires d'évaluation des effets à court terme du CICE ne seront accessibles qu'à l'été 2016.

Dans cette attente, on observe que le CICE a été conçu comme un instrument en faveur de la compétitivité *via* deux leviers. En allégeant le coût du travail, il entraîne une baisse des coûts de production et donc des prix (compétitivité-prix). Il permet également aux entreprises d'améliorer leurs marges et donc favorise l'investissement, notamment en innovation, en R & D, etc. (compétitivité hors prix). Cependant, avec un seuil d'éligibilité fixé à 2,5 fois le SMIC, il est relativement peu sélectif. Le crédit d'impôt alloué n'a pour base que la masse salariale qui est beaucoup moins liée à la rentabilité et à la compétitivité d'une entreprise que le niveau de ses investissements. Il est donc de nature à contribuer davantage à soutenir l'emploi que la compétitivité des entreprises¹⁴³.

Selon le rapport du comité de suivi du CICE de 2014, les recrutements seraient quasi absents des utilisations réalisées ou projetées du crédit d'impôt. Par ailleurs, le dispositif concerne principalement des métiers non qualifiés et des emplois non délocalisables ; il ne serait donc pas vraiment efficace sur la compétitivité. Un rapport parlementaire a préconisé la modification du CICE, pour répondre, si nécessaire, à son manque de succès. Sa transformation en baisse directe de charges a été évoquée en 2014, mais reportée¹⁴⁴.

¹⁴¹ Le formulaire n° 2069-RCI-SD peut être télétransmis *via* la procédure TDFC ou à partir de l'espace abonné. Une fiche d'aide au calcul du crédit d'impôt est à disposition des entreprises.

¹⁴² V. article 76 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

¹⁴³ Mathieu Plane, *Evaluation de l'impact économique du CICE*, Revue de l'OFCE n° 126, 2012.

¹⁴⁴ La transformation du CICE en une baisse de charges définitive (simple réduction de cotisations sociales) poserait un problème budgétaire dans la mesure où le CICE est « versé » en N+ 1 alors qu'une baisse de charges sociales est immédiate.

Le « Pacte de responsabilité » a prévu 41 Md€ d'allègements de prélèvements au bénéfice des entreprises. La troisième étape du pacte représente 5 Md€ de baisses d'impôts et de charges en 2017. Afin de soutenir les créations d'emplois suscitées par la reprise économique et donner toute sa force au dispositif, le Gouvernement a annoncé vouloir consacrer ces 5 Md€ au relèvement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi – qui serait porté à au moins 7 % de la masse salariale – et à la baisse de l'impôt sur les sociétés des PME. Les entreprises pourraient disposer d'une créance dès 2017 ; elle serait enregistrée dans leurs comptes et celles que le souhaitent bénéficieront d'un préfinancement de la BPI selon le mécanisme déjà en vigueur.

Annexe n° 12 : le transport aérien et la TVA

Les transports aériens internationaux de voyageurs comportent des particularités en matière de TVA, liées à la territorialité de l'impôt, dont les principales sont exposées ci-après :

1°) Les prestations sont situées en France en fonction des distances parcourues en France (art. 259 A-4°, CGI) :

- Les transports aériens en provenance ou à destination de l'étranger ou des territoires et départements d'outre-mer sont exonérés (art. 262-II-8°, CGI) même pour la partie du trajet effectuée au-dessus du territoire national dès lors que le point de départ ou le point d'arrivée sont situés à l'étranger ou dans les territoires et départements d'outre-mer ; il en est de même *a fortiori* des transports en transit.
- Les transports dont le point de départ et celui d'arrivée sont situés en France sont imposables en France pour la distance parcourue au-dessus du territoire national. Toutefois, il est admis que l'exécution sur le territoire français d'une fraction – initiale ou terminale – d'un transport aérien international par une autre compagnie que celle qui assure le vol international ne donne pas lieu à exigibilité de la TVA : ainsi, dans le cas d'une compagnie aérienne A qui dessert la ligne Lyon-Paris et qui délivre un billet pour le voyage Lyon-Paris-New York, le transport Lyon-Paris n'est pas soumis à la taxe, et ce au même titre que le trajet Paris-New York assuré par la compagnie aérienne B.

La TVA sur les billets non utilisés et non remboursables

La TVA est exigible sur les billets d'avion non utilisés et non remboursables, a jugé la CJUE, saisie par le Conseil d'État, dans un arrêt du 23 décembre 2015, à l'occasion d'une procédure opposant Air France-KLM à l'administration fiscale.

La TVA est due dès lors que, d'une part, la somme versée par le client à la compagnie aérienne est directement liée à un service et qu'en d'autre part, ce service est effectué. Toutefois, selon la Cour, la contrepartie du prix du billet « ne dépend pas de la présence physique du passager à l'embarquement », mais est constituée par « le droit qu'en tire le passager de bénéficier de l'exécution du service de transport », indépendamment du fait que le passager mette en œuvre ce droit. C'est-à-dire qu'il suffit que la compagnie aérienne mette le passager en mesure de bénéficier du service de transport pour que la TVA soit due. À cet égard, la Cour précise que la TVA devient exigible au moment de l'encaissement du prix du billet. Elle ajoute que, dans le cas de la commercialisation des billets de sa filiale dans le cadre d'un contrat de franchise, la TVA a également vocation à s'appliquer sur la somme forfaitaire versée pour les billets émis et périmés¹⁴⁵.

2°) S'agissant des opérations afférentes aux aéronefs, le 4° du II de l'article 262 CGI exonère de la TVA les opérations de livraison, de transformation, de réparation, d'entretien, d'affrètement et de location portant sur les aéronefs utilisés par des compagnies, françaises ou étrangères, de navigation aérienne dont les services à destination ou en provenance de

¹⁴⁵ CJUE, 23 déc. 2015, n° C-250/14 et C6289/14, Air France-KLM et Hop ! Brit Air c/ ministre des finances et des comptes publics.

l'étranger ou des collectivités et départements d'outre-mer, à l'exclusion de la France métropolitaine, représentant au moins 80 % des services qu'elles exploitent. La condition d'éligibilité est appréciée au vu des déclarations souscrites par les compagnies aériennes auprès de leur ministère de tutelle, sur la base des passagers kilomètres transportés ou des tonnes kilomètres transportées. La liste des compagnies admises au bénéfice de l'exonération est actualisée et publiée chaque année au BOFIP par l'administration.

Le 5° de l'article 262 CGI exonère de la TVA les opérations de livraison, de location, de réparation et d'entretien portant sur des objets destinés à être incorporés dans les aéronefs désignés au 4° du II de l'article 262 CGI ou utilisés pour leur exploitation en vol.

3°) En application des dispositions du 7° du II de l'article 262 CGI, l'exonération s'applique aux **prestations de services** désignées à l'article 73 D de l'annexe III au CGI et **effectuées pour les besoins directs des aéronefs** utilisés par des compagnies aériennes françaises ou étrangères, dont les services à destination ou en provenance de l'étranger ou des collectivités et départements d'outre-mer, à l'exclusion de la France métropolitaine, représentant au moins 80 % des services qu'elles exploitent. Les opérations énumérées à l'article 73 D précité peuvent être classées en deux groupes : d'une part, des opérations réalisées dans l'enceinte des aéroports (opérations techniques afférentes à l'arrivée, au stationnement et au départ des aéronefs, opérations de nettoyage, d'entretien et de réparation de l'aéronef, ...), et, d'autre part, des opérations réalisées par certains professionnels (consignataires et agents aériens).

4°) Le 6° de l'article 262 CGI exonère de la TVA les livraisons de biens destinés à **l'avitaillement des aéronefs** désignés au 4° du II de l'article 262 CGI. Concrètement, boissons et autres plateaux repas sont exemptés de taxes. S'agissant de l'avitaillement en produits pétroliers, l'exonération relève de la compétence de la direction générale des douanes et droits indirects.

Annexe n° 13 : l'avitaillement des aéronefs en produits pétroliers

Au niveau national, le carburant utilisé pour l'aviation est exonéré de taxe intérieure sur la consommation mais aussi de TVA.

1°) Les produits pétroliers destinés à l'avitaillement des aéronefs à usage autre que de tourisme privé sont exemptés de taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (cf. articles 195 et 265 bis du code des douanes), qu'ils soient utilisés pour des vols intérieurs ou internationaux.

La réforme de l'article 265 bis du code des douanes, introduite par la loi de finances pour 2014 (loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013, article 32) a visé à mettre le droit français en conformité avec le droit européen – notamment la directive n° 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité), à la lumière de l'interprétation donnée par la Cour de justice de l'Union européenne par deux arrêts ayant restreint le champ d'application de l'exonération (affaires C-250/10 Haltergemeinschaft, 21 décembre 2011 et C-79/10 Système Helmholtz, 1er décembre 2011).

2°) Au titre de l'article 262-II-4° et 6° du Code général des impôts, sont exonérés de TVA les livraisons de biens destinés à l'avitaillement des aéronefs désignés au 4° de l'article, c'est-à-dire des aéronefs utilisés par les compagnies de navigation européenne dont les services à destination ou en provenance de l'étranger ou des collectivités et départements d'outre-mer, à l'exclusion de la France métropolitaine. Elles représentent au moins 80 % des services qu'elles exploitent.

À l'instar des autres États membres, cette disposition transpose le droit européen tel qu'il est prévu à l'article 15 de la 6ème directive TVA n° 77/388/CEE du 17 mai 1977, repris par les dispositions de l'article 48 de la directive n° 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006.

Annexe n° 14 : les droits des passagers

La généralisation des transports aériens depuis les années 1990 s'est accompagnée du développement des obligations d'information en matière de transport aérien avec pour objectif d'établir une certaine transparence dans une matière qui pendant longtemps a été opaque. Ces obligations, issues du décret n° 2006-315 du 17 mars 2006¹⁴⁶, sont prévues actuellement aux articles R. 322-3 et suivants du Code de l'aviation civile, issus du décret n°2007-669 du 2 mai 2007¹⁴⁷.

Le règlement (CE) n° 1008/2008 du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté institue des obligations d'affichage du prix définitif, d'information détaillée et de non-discrimination en matière de tarifs aériens. La loi n° 2013-343 du 24 avril 2013 renforçant l'information des voyageurs lors de la commercialisation de titres de transport sur les compagnies aériennes figurant sur la liste noire de l'Union européenne a inséré un nouvel article L. 6421-2-1 dans le Code des transports pour renforcer l'information en la matière¹⁴⁸.

Des règles particulières ont été établies pour les passagers à mobilité réduite¹⁴⁹.

Le règlement européen n° 2027/97 du 9 octobre 1997 relatif à la responsabilité des transporteurs aériens en cas d'accident impose désormais en vertu de son article 6, § 1, « au transporteur aérien, lorsqu'il vend des services de transport aérien dans la Communauté de faire en sorte qu'un résumé des principales dispositions régissant la responsabilité pour les passagers et leurs bagages, notamment les délais prévus pour intenter une action en indemnisation et la possibilité de faire une déclaration spéciale pour les bagages, soit disponible à l'intention des passagers à tous les points de vente, y compris la vente par téléphone ou par internet ».

¹⁴⁶ Ce texte est intervenu à la suite du règlement n° 2111/2005 du 14 décembre 2005 concernant l'établissement d'une liste communautaire des transporteurs aériens qui font l'objet d'une interdiction d'exploitation dans la Communauté et l'information des passagers du transport aérien sur l'identité du transporteur aérien effectif.

¹⁴⁷ En cas de réservation aérienne en ligne ou par l'intermédiaire d'une agence de voyages, le principe de transparence subsiste.

¹⁴⁸ Le fait de se livrer ou d'apporter son concours à la commercialisation d'un titre de transport sans respecter les mesures ordonnées en application de l'article précité est passible d'une amende administrative de 7 500 € par titre de transport, doublée en cas de récidive, sans préjudice des poursuites pouvant être engagées au titre de l'article 121-3 du Code pénal.

¹⁴⁹ Le règlement n° 1107/2006 du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite a prévu un ensemble de mesures en faveur de ces personnes lorsqu'elles font des voyages aériens ; les annexes I et II du règlement précisent leurs droits à une assistance dans les aéroports et à bord des avions. Dans tous les aéroports comptant plus de 150 000 passagers sont créés des points de contact où les personnes concernées peuvent demander de l'aide. L'embarquement ne peut leur être refusé, à quelques exceptions strictement définies. L'entité gestionnaire de l'aéroport est responsable de la prestation gratuite des services.

Pour la juridiction compétente, le droit européen présente une spécificité par rapport à la convention de Montréal¹⁵⁰. La CJCE considère que l'article 5, § 1, du règlement dit « Bruxelles I » permet au demandeur d'une action indemnitaire fondée sur l'annulation ou le retard d'un vol aérien d'un État membre vers un autre État membre d'agir, à son choix, devant la juridiction du lieu de départ ou du lieu d'arrivée de l'avion¹⁵¹. Cette solution est favorable aux passagers, car souvent ils résident dans le lieu où se situe le départ ; ils peuvent saisir le juge de leur domicile.

Code des transports et responsabilité du transporteur aérien

En droit interne, l'article L. 6421-3 du code dispose que « la responsabilité du transporteur aérien titulaire d'une licence d'exploitation délivrée en application du règlement (CE) n° 1008/2008 du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté est soumise, en ce qui concerne le transport aérien de passagers et de leurs bagages, aux dispositions du règlement (CE) n° 889/2002 du 13 mai 2002 modifiant le règlement (CE) n° 2027/97 relatif à la responsabilité des transporteurs aériens en cas d'accident et aux stipulations de la convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international signée à Montréal le 28 mai 1999 »¹⁵².

Pour les transporteurs non visés par l'article précité, l'article L. 6421-4, alinéa 1^{er}, dispose que leur responsabilité est régie par les stipulations de la convention de Varsovie du 12 octobre 1929, dans les conditions définies pour le transport interne de marchandises. Toutefois, la limite de la responsabilité du transporteur relative à chaque passager est fixée à 114 336 €¹⁵³. L'alinéa 2 de l'article L. 6421-4 du code des transports prévoit un régime spécifique de responsabilité pour le transport gratuit¹⁵⁴.

Malgré une réduction générale des tarifs, les attentes des passagers restent élevées pour ce qui est de la ponctualité des vols. Pour s'informer sur ses droits, le passager aérien peut consulter des sites sur internet : ec.europa.eu/passenger-rights (site de l'Union européenne) ou le Centre européen des consommateurs (application mobile « ECC-Net Travel »).

¹⁵⁰ Article 33, §1, de la Convention : « L'action en responsabilité devra être portée, au choix du demandeur, dans le territoire d'un des États Parties, soit devant le tribunal du domicile du transporteur, du siège principal de son exploitation ou du lieu où il possède un établissement par le soin duquel le contrat a été conclu, soit devant le tribunal du lieu de destination ».

¹⁵¹ v. CJCE, 9 juillet 2009, *Europe* 2009, comm. 385.

¹⁵² La convention de Varsovie avait organisé un régime de responsabilité de plein droit, mais il s'agissait d'une responsabilité limitée, système qui n'était plus adapté au transport aérien moderne beaucoup plus sûr. La convention de Montréal, entrée en vigueur le 28 juin 2004, a établi un nouveau cadre juridique global de la responsabilité du transporteur aérien de personnes ; elle a également prévu une obligation d'assurance pour les transporteurs (art. 50, convention).

¹⁵³ L'aéronef était considéré comme un engin présentant des risques que le passager devait assumer, d'où l'existence de règles particulières de responsabilité, notamment la limitation de l'indemnisation en cas d'accident. La sécurité du transport s'est améliorée et aujourd'hui l'aéronef est devenu un mode sûr, même si des catastrophes aériennes rappellent qu'il subsiste toujours un risque.

¹⁵⁴ Cette disposition a fait l'objet d'une demande de question prioritaire de constitutionnalité (QPC), qui a donné lieu à un non renvoi devant le Conseil constitutionnel.

Tableau n° 31 : indemnisation des passagers aériens en cas de refus de l'accès du passager à bord, d'annulation du vol, ou de retard supérieur à 3 heures

	Jusqu'à 1500 km	De 1500 à 3000 km	Plus de 3000 km
<i>Dans l'UE</i>	250 €	400 €	
<i>Entre un aéroport de l'UE et un aéroport situé hors de l'UE</i>	250 €	400 €	600 €

Source : Commission européenne

Des portails de services spécialisés dans les droits des passagers se créent pour servir d'intermédiaire entre le passager et la compagnie aérienne. Des calculateurs de compensation accessibles sur internet aident à déterminer si le passager est en droit de déposer une réclamation ; si c'est le cas, l'intermédiaire se charge de défendre les droits du passager et gère la demande de dédommagement auprès de la compagnie aérienne¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Voir, par exemple, le site *FlightRight* : les frais de traitement sont de 25 % de la compensation totale reçue (TVA non incluse) ; aucune somme n'est demandée si cet intermédiaire n'obtient aucun dédommagement.

Annexe n° 15 : liste des principales recommandations de rapports récents

<i>Rapport d'information de l'Assemblée nationale déposé le 13 décembre 2011 par MM Daniel Goldberg et Didier Gonzales, députés, sur la sûreté aérienne et aéroportuaire</i>	
<i>Reco</i>	<i>Objet</i>
<i>Gouvernance de la sûreté aérienne</i>	
1	Nécessité d'un système « à plusieurs barrières » fondé sur une logique de « défense en profondeur »
2	Demander au gouvernement de jouer un rôle moteur au plan européen
3	Renforcer la coordination interministérielle
4	Renforcer la coordination des intervenants publics sur le terrain
5	Demander la mise en place d'un groupe de travail
<i>Prise en compte des risques</i>	
6	Approfondir les recherches sur les menaces déjà existantes ou prévisibles
7	Combattre le recours possible à des engins explosifs (maintenir l'interdiction d'emport en cabine des certains produits)
8	Développer une vigilance particulière sur le secteur du fret
9	Renforcer les procédures relatives à la sécurisation des zones de sûreté
10	Tenir compte des risques présentés par les « vols entrants » en provenance « d'aéroports à risques »
11	Avoir une vision multimodale de la sûreté
<i>Outils de politique de sûreté</i>	
12	Fournir un rapport sur l'évolution des diverses techniques de contrôle de sûreté aérienne et aéroportuaire ainsi que sur la combinaison de celles-ci, afin d'assurer une sûreté optimale
13	Maintenir le dispositif existant pour l'inspection filtrage
14	Définir une doctrine sur la part qui doit être réservée à chaque type de contrôle
15	Imposer une harmonisation des procédures de contrôle
16	Informers les passagers sur leurs droits en cas d'utilisation d'un scanner corporel
17	Étendre les expérimentations en matière d'analyse comportementale et de « profiling »
18	Doter les services de renseignement
19	Prévoir un modèle standard des fichiers PNR au niveau européen
20	Participer à la réflexion pour la création d'un fichier PNR pour les « vols entrants » potentiellement à risques
<i>Les entreprises et les agents de la sûreté aérienne</i>	
21	Améliorer le recrutement et la formation des agents
22	Prévoir la mise en place de centres d'examen communs avec la présence d'une autorité de l'État pour valider le certificat de qualification professionnelle
23	Mettre en place une formation professionnelle continue
24	Lien possible entre les sociétés de sûreté et centres de formation
25	Renforcer la visibilité et la responsabilité conférées aux agents
26	Améliorer la reconnaissance des personnels de sûreté
27	Rechercher une amélioration des relations des sociétés avec les donneurs d'ordre

28	Reprise à 100 % des agents lors de la perte d'un marché
<i>Autres mesures</i>	
29	Créer une instance de concertation et d'organisation de la profession
30	Faire figurer sur le billet d'avion le montant de la taxe de sûreté
Rapport du CGEDD de novembre 2012 (<i>dit rapport « Grassineau »</i>) portant sur l'ajustement des charges des compagnies aériennes (<i>confidentiel</i>) – 25 recommandations	
<i>Rapport de la mission du commissariat général à la stratégie et à la prospective de juillet 2013 présidée par Claude Abraham : les compagnies aériennes sont-elles mortelles ? Perspectives à vingt ans</i>	
<i>Reco</i>	<i>Objet</i>
1	Veiller, au niveau des instances politiques compétentes, à permettre aux compagnies aériennes européennes un accès équitable aux marchés en développement lors des négociations de droits de trafic avec des pays tiers, tout en s'attachant à ne pas favoriser les concurrences inégales.
2	Soutenir la politique européenne en faveur des carburants alternatifs, en association avec les acteurs français de la filière aéronautique, constructeurs, transporteurs, gestionnaires d'aéroport et fournisseurs d'énergie, en se plaçant dans une optique où les coûts respectifs du pétrole et des nouveaux carburants se rejoindront. Établir, au niveau communautaire, un tableau de bord prospectif des approvisionnements et des prix des carburants avion.
3	Préserver la compétitivité des aéroports français, par exemple via la négociation entre l'État (DGAC - ministère de l'Économie) et les principaux gestionnaires de plateformes aéroportuaires d'un engagement de modération des redevances non réglementées. Contenir la progression des redevances réglementées.
4	Avant d'appliquer une taxe sur le carburant avion, en trafic intérieur français ou européen, lancer des études d'impact sur les compagnies européennes pour éviter toute discrimination négative en matière de compétitivité par rapport aux compagnies aériennes hors Europe.
5	Clarifier la gestion de la sûreté, pour un meilleur rapport coût/efficacité, sur la base d'un benchmark entre plates-formes aéroportuaires comparables. Prendre les mesures nécessaires pour corriger les faiblesses opérationnelles et les surcoûts éventuels en France.
6	Soutenir les discussions en cours menées par la Commission européenne avec l'OACI (Organisation de l'aviation civile internationale) pour faire admettre les ETS (Emissions Trading System) progressivement et équitablement dans le monde en vue d'encourager les efforts de réductions d'émissions de gaz à effet de serre.
7	Préserver la capacité des plates-formes aéroportuaires nationales à absorber la croissance des trafics, en mettant en balance d'un côté les restrictions d'utilisation des aéroports et la protection des riverains contre les nuisances sonores, à Orly et Roissy particulièrement, de l'autre côté l'essor des compagnies françaises, l'emploi généré par ces aéroports et la contribution du transport aérien au développement économique.
8	Veiller à ce que soit respecté un juste équilibre dans les droits des passagers, entre les compagnies aériennes européennes d'une part, les compagnies extraeuropéennes d'autre part, et éventuellement les autres moyens de transport, dans le cadre d'une concurrence équitable

9	Entreprendre une analyse préalable, marché par marché, des risques et opportunités pour les passagers, les compagnies et les États membres d'une ouverture généralisée et systématique du long-courrier européen.
Rapport d'information du Sénat déposé le 10 avril 2014 par M. Bocquet, sénateur sur le dumping social dans les transports européens (extraits relatifs au transport aérien)	
	Proposition de résolution
	Souhaite que la base d'affectation soit la référence pour l'application du droit du travail aux salariés des compagnies aériennes
	Estime indispensable un encadrement européen du statut d'indépendant afin d'éviter les fraudes
	Insiste sur la mise en place d'un statut des personnels navigants à l'échelle européenne, visant notamment leur formation et leurs conditions de travail
	Souhaite que la procédure de comitologie ne s'applique plus à l'adoption des normes en matière de temps de travail des personnels navigants
	Juge indispensable d'obliger les compagnies aériennes d'un État tiers immatriculant leur flotte au sein d'un État membre de l'Union européenne à appliquer les normes européennes
	Estime que la Commission européenne doit interdire toute aide publique aux compagnies qui ne respectent pas la réglementation sociale européenne et éviter ainsi l'apparition de pavillons de complaisance aériens européens
	Considère que l'intérêt économique du projet de libéralisation des services d'appui, de séparation des autorités de surveillance des prestataires de service de navigation aérienne contenu dans le paquet Ciel unique 2 + est insuffisamment établi
	S'interroge sur les conséquences sociales des objectifs de performance globaux 2015-2019
	Souhaite la publication d'une étude d'impact sur le projet de ciel unique 2 +
Rapport du CGEDD n° 009392-01 de mai 2014 de MM Christian Assailly et Jean-Pierre Decourcelle : étude pour une optimisation de l'insonorisation des locaux au voisinage des aéroports	
Reco	Objet
Recommandations de niveau 1	
1	Réduire, courant 2014, les tarifs de TNSA des aéroports de province et augmenter ceux des aéroports franciliens de façon à diminuer les recettes des premiers de 2,3 M€ et à augmenter les recettes des seconds de 6,7 M€ sur une année pleine, afin d'accélérer l'insonorisation des logements dans les PGS des aéroports parisiens
2	Insonoriser seulement les résidences principales et à un taux de 100 % les logements en zones I et II, les opérations groupées de logements collectifs à condition que ces opérations concernent au moins 60 % des logements d'un même immeuble, et à un taux de 80 % les logements individuels en zone III ou les logements collectifs d'un immeuble déjà insonorisé, et maintenir une avance pour les riverains s'élevant à 20 % du coût des travaux

3	Faire bénéficier les riverains des aérodromes s'ils le souhaitent du complément de travaux nécessaire à la rénovation thermique, les travaux d'isolation acoustique et thermique pouvant être financés entre 70 et 100 % par le cumul de l'aide à l'insonorisation et à la rénovation thermique.
4	Faire définir par la DTA un cahier des charges de missions d'AMO renforcée en rendant cette AMO obligatoire et en la faisant agréer à la fois par l'exploitant aéroportuaire et par l'ANAH et demander aux exploitants d'aéroports de mettre en place un observatoire des délais.
5	Prévoir une programmation annuelle des travaux dès l'année 2015 par les exploitants d'aéroports selon 3 critères de priorité d'importance décroissante : le niveau de bruit en Lden, puis les logements collectifs, enfin les logements individuels dans l'ordre de la date de dépôt des dossiers avec éventuellement une durée maximale d'attente pour les dossiers non prioritaires.
6	Donner des instructions aux exploitants d'aéroports et aux CCAR pour fixer les règles de priorité de la programmation annuelle, notamment la valeur de l'indice de bruit Lden minimale pour chacun des aéroports.
7	La mission attire l'attention du gouvernement sur les difficultés que va connaître la trésorerie de TNSA des aéroports parisiens entre 2014 et 2016. Cette faiblesse de la trésorerie conduira à la formation d'une liste d'attente de 2 à 3 ans pour les dossiers non prioritaires que la mission propose de réduire significativement grâce à des avances de trésorerie d'ADP garanties par l'État d'au moins 20 M€
<i>Recommandations de niveau 2</i>	
8	Faire réaliser par les aéroports de Toulouse, Marseille et Nice des études pour mieux estimer le nombre de logements éligibles à l'insonorisation et connaître les besoins financiers liés à l'insonorisation des établissements d'enseignement et locaux à caractère sanitaire ou social avant de proposer par la loi une baisse de leur tarif de la TNSA.
9	Modifier le code général des impôts et l'arrêté fixant les tarifs de la TNSA, d'une part pour permettre la fongibilité des recettes de la TNSA pour les 3 aéroports parisiens, d'autre part pour rééquilibrer les recettes d'Orly et de Roissy par une baisse des tarifs d'Orly et une hausse de ceux de Roissy
10	Ne plus faire examiner par la CCAR les dossiers d'aide individuelle, sauf les cas en limite des PGS, mais se concentrer sur l'examen et le suivi de la programmation annuelle et la consulter sur certains critères de programmation comme le temps maximum d'attente, la définition des opérations groupées, la prise en compte de certaines grosses opérations de logements collectifs et leur calendrier de programmation
11	Modifier les plafonds d'aide à l'insonorisation à enveloppe constante dans une nouvelle grille proposée par la mission.
12	Modifier les dispositions réglementaires pour que dans le cadre des consultations des AMO, seules des offres complètes de bouquet de travaux soient réalisées par les entreprises et que le devis de l'entreprise mieux disante serve de référence au calcul du versement de l'aide par le gestionnaire
13	Demander à ADP d'adapter son mode d'intervention pour mieux cibler son intervention en fonction des contextes locaux et tester des modes de gouvernance

	élargie dans le cadre des démonstrateurs proposés.
<i>Recommandations de niveau 3</i>	
14	Demander à ADP d'améliorer la présentation de ses dossiers de CCAR avec un tableau de bord comprenant tous les éléments financiers nécessaires à l'analyse de la situation dont les engagements, les décaissements, les recettes et la trésorerie
15	Modifier la composition des CCAR pour donner un siège avec voix délibérative d'une part aux organismes d'HLM et d'autre part aux organismes représentant les syndicats de logements au même titre que les représentants de l'État.
Rapport du CGEDD d'octobre 2014 : étude de parangonnage sur le coût et le financement de la sûreté aéroportuaire (<i>non communicable</i>) – 15 recommandations	
<i>Rapport du groupe de travail mandaté par le secrétaire d'État aux transports et présidé par M le député Le Roux (dit rapport « Le Roux ») de novembre 2014 portant sur la compétitivité du transport aérien français</i>	
<i>Reco</i>	Objet
<i>I</i>	Un objectif permanent et prioritaire, stabiliser et simplifier les réglementations
<i>II</i>	Des mesures urgentes de court terme
1	Affecter au budget annexe « contrôle et exploitation aériens » (BACEA) la totalité des recettes de la taxe de l'aviation civile (TAC)
2	Exonérer les transporteurs de la TAC au titre des passagers en correspondance
3	Contenir la hausse de la taxe d'aéroport (TAP) avec la prise en charge exceptionnelle par l'État d'investissements de sûreté
4	Modérer l'évolution des redevances aéroportuaires
5	Limiter les droits de trafic pour les transporteurs ne respectant pas une concurrence équitable
6	Assurer une vigilance maximale sur le respect des normes sociales et fiscales françaises par les transporteurs étrangers
<i>III</i>	Des mesures tout aussi importantes à décider très rapidement pour le moyen terme
1	Sortir le transport aérien de l'assiette de la taxe de solidarité
2	Dégager les bonnes pratiques nécessaires à une plus forte maîtrise des dépenses de sûreté
3	Élargir l'assiette de la TAP à l'ensemble de la communauté aéroportuaire
4	Atténuer l'impact des charges sociales dans le secteur du transport aérien

5	Interdire l'emploi des faux indépendants
6	Passer sous redevance une partie des dépenses financées par la TAP
IV	Assurer un indispensable suivi des mesures à prendre
Rapport du CGEDD n° 010204-01 de septembre 2015 portant sur le marché de l'assistance en escale dans les aéroports.	
<i>Reco</i>	Objet
<i>Niveau 1</i>	
1	Définir une procédure d'agrément provisoire d'un an pour les nouvelles sociétés
2	Utiliser plus souvent la procédure de retrait d'agrément, après consultation des comités des usagers, en envisageant, selon les cas, un retrait partiel, total ou une limitation de l'agrément
3	Fixer à 2 millions de passagers par an le seuil pour la délivrance d'agrément
4	Établir une procédure d'agrément au niveau national et non par aéroport et répartir les dossiers d'agrément des assistants en escale de façon équilibrée entre les DSAC/IR et étudier la mise en œuvre de cette procédure avec la direction du travail
5	La DSAC devrait rédiger une instruction aux préfets pour mettre en œuvre les dispositions du décret du 29 juin 2012 sur les manquements à la sécurité sur les aérodromes
6	La DSAC doit mettre en œuvre les dispositions du décret du 20 février 2015 sur les amendes administratives pour les infractions à la sécurité
<i>Niveau 2</i>	
7	Rendre obligatoire l'existence d'un comité des usagers sur tous les aéroports de plus de 2 millions de passagers
8	Imposer aux titulaires d'agréments la fourniture, à la demande de l'administration, d'éléments statistiques (chiffre d'affaires, résultat financier, effectif, activités et sous-traitants par aéroport).
9	Rappeler aux exploitants des sociétés aéroportuaires leur obligation de fournir un système d'information sur le marché de l'assistance et leur proposer un modèle type
10	La DGAC ou ADP doit engager une étude sur les tarifs d'assistance des grands aéroports européens afin de réfléchir sur l'opportunité d'une plus grande ouverture du marché de l'assistance aéroportuaire sur l'aéroport de Roissy en 2021
11	Liberté d'auto-assistance pour tous les aéroports et pas seulement au-dessus d'1 million de passagers.
12	Ne pas organiser une surveillance de la sécurité des assistants sans texte de l'AESA mais demander aux DSAC/IR de n'accorder d'agréments de 5 ans qu'à des sociétés disposant d'une norme qualité reconnue et intégrant un système de management de la sécurité, dans l'année pour les missions d'assistance liées à la sécurité (fonctions 3,5 et 9) et recommander aux assistants de suivre les bonnes pratiques du guide technique en

	préparation par le STAC
<i>Niveau 3</i>	
13	La DGAC doit s'organiser pour accepter les dépôts de dossiers d'agrément par messagerie électronique et les mettre en réseau entre les DSAC/IR et la DTA
14	Faire participer les DSAC/IR aux comités des usagers des aéroports
<i>Rapport d'information du Sénat déposé le 19 novembre 2015 par MM Jean Bizet, Eric Bocquet, Claude Kern et Simon Sutour, sénateurs sur la concurrence dans le secteur aérien</i>	
Reco	Objet
<i>Propositions tendant à rendre plus transparente la concurrence avec les compagnies aériennes d'États tiers.</i>	
1	Appliquer avec détermination la directive 868/2004 du 21 avril 2004, qui tend à protéger les compagnies aériennes de l'Union européenne contre la concurrence déloyale émanant de compagnies d'États tiers.
2	Adopter une gestion stratégique de la concurrence mettant au premier rang la maîtrise des relations aériennes entre l'Union et le reste du monde, non le prix des billets.
3	Instituer dans le droit de l'Union une clause de réciprocité et de sincérité des comptes, opposable à toute prise de participation, même minoritaire, d'un opérateur de transports aériens issu d'un État tiers à l'Union dans une compagnie aérienne d'un État membre.
4	Engager des négociations internationales afin d'inclure aviation civile dans le cadre de l'OMC.
<i>Propositions tendant à équilibrer la concurrence entre compagnies aériennes d'États membres.</i>	
5	Ne pas facturer aux aéroports les dépenses régaliennes de sécurité dans les aéroports, dont la situation deviendrait alors comparable à celle des autres lieux ouverts au public.
6	Pour déterminer les redevances que les compagnies aériennes versent aux aéroports, prendre en compte la réalité des coûts induits par les voyageurs qui prennent l'avion, par ceux qui arrivent et par les passagers en transit.
7	Mettre fin à la double taxation - rendue actuellement obligatoire en droit de l'Union - au titre des voyageurs en transit.
8	Autoriser les compagnies à réseaux et leur hub à mieux coopérer notamment via des prises de participation, mutuelles ou non, directement ou par l'intermédiaire d'une société holding détenant des parts de la compagnie et des parts de l'aéroport.
9	Adopter une définition commune des notions de « travailleur salarié » et « travailleur indépendant ».
10	Adopter un régime juridique spécifique pour l'emploi de travailleurs très mobiles au sein de l'Union européenne en raison de leur activité.
11	Introduire dans le droit de l'Union des missions d'intérêt économique général applicables à l'aviation, permettant aux États membres d'imposer – moyennant

	compensation – la desserte de certains aéroports.
12	Instituer, sur les aéronefs utilisés pour desservir l'Union européenne, une taxe dont seraient exonérés les appareils déjà taxés ailleurs en tant qu'actif économique.
<i>Rapport d'information de l'Assemblée nationale déposé le 16 mars 2016 par MM Jacques Alain Bénisti et Christophe Bouillon, députés sur les nuisances aéroportuaires</i>	
Reco	Objet
<i>Mettre en place un schéma national</i>	
1	Mettre en place un schéma national des infrastructures de transport
<i>Remédier aux lacunes dans la production des données</i>	
2	Afin de compléter les PEB et les PGS, produire une cartographie de la gêne, pour mieux identifier et définir la totalité de la population survolée aux environs d'un aéroport, en mobilisant les services d'urbanisme des territoires
3	Mettre à la disposition de Bruitparif des données de la DGAC pour reconstituer l'altitude des avions
4	Faciliter la communication des données du laboratoire d'ADP à Bruitparif et aux associations de riverains reconnues par le préfet de région.
5	Croiser les données de Bruitparif avec les densités de population, pour obtenir des informations plus précises, permettant de quantifier quotidiennement le nombre d'avions dépassant un niveau de bruit moyen fixe et de répondre aux attentes des riverains. Cet indicateur global tiendrait compte de l'évolution de la population et de l'augmentation du trafic, afin de faire passer celui-ci dans les zones les moins denses et à des horaires les moins gênants.
6	Moduler le périmètre ouvrant droit à l'insonorisation selon un indicateur proposé par l'ACNUSA, le « number of events above » ou NA, qui permet de calculer le nombre de mouvements d'avions dépassant un certain niveau de bruit pendant une période donnée et, par conséquent, de savoir combien d'avions par jour dépassent, en moyenne, un niveau de bruit fixé.
7	Produire des rapports d'étape des études « Survol » et « Débats », celles-ci devant, par nature, se dérouler sur plusieurs années.
8	Revoir les indicateurs pour le calcul du CO2, en prenant en compte les émissions d'altitude : ceux-ci sont en effet actuellement calculés sur la base d'un cycle décollage, atterrissage roulage, dit cycle LTO (Landing and Take Off), qui ne prend en compte que les émissions jusqu'à une altitude de 900 m.
9	Consolider les missions de Bruitparif dans le domaine des nuisances aéroportuaires, maintenir son financement et clarifier les rôles respectifs de l'État et de la région.
<i>Améliorer l'information des riverains</i>	
10	Inclure et clarifier les informations sur les nuisances sonores aéroportuaires dans la promesse de vente ou le bail locatif dans les PEB et PGS.
11	Réaliser des enquêtes publiques en bonne et due forme avant chaque modification de trajectoires et survol de nouvelles populations.

<i>Revoir l'aide à l'insonorisation et son financement</i>	
12	Remodeler les PEB et PGS en leur substituant un document unique, en harmonisant les procédures, en simplifiant les cartes, et en prenant en compte les niveaux maxima de bruit.
13	Permettre une vision dynamique du territoire inclus dans les PEB et PGS, mais avec une extension maîtrisée, sous le contrôle du préfet du département.
14	Mettre en place un système de tiers financeur, sous condition de ressources, afin que le coût des travaux d'isolation ne soit pas un obstacle à leur engagement.
15	Mettre en œuvre une approche conjointe entre isolation acoustique et isolation thermique afin de coupler les travaux.
16	Remettre à plat la TNSA qui n'est plus efficiente, la remplacer par une nouvelle fiscalité, fondée sur le principe pollueur-payeur, et revoir le système de financement de l'insonorisation des habitations.
17	Prévoir la souscription d'un emprunt par ADP pour réduire les stocks de dossiers déjà instruits ; l'emprunt serait remboursé au fur et à mesure par le produit de la TNSA ou d'une nouvelle taxe.
<i>Limiter les vols de nuit à Paris-CDG</i>	
18	Étudier et mettre en œuvre de nouvelles configurations de trajectoires permettant de survoler les zones les moins urbanisées.
19	Mettre en œuvre dans les meilleurs délais les propositions du rapport du préfet Guyot : – généralisation des descentes douces entre 0h30 et 5h ; – mise en place d'une alternance régulière des travaux de maintenance des pistes, afin de permettre aux riverains de récupérer tous les 15 jours ; – veiller à la ponctualité des vols sur les marges de nuit, afin de préserver le cœur de nuit ; – améliorer l'information des riverains, notamment par Internet.
20	Mettre en place, sur la période 00h00-05h00, de nouvelles restrictions opérationnelles avec la suppression rapide des vols commerciaux.
21	Supprimer, sur la période 22h00-06h00, les avions qui émettent au sol des émissions supérieures à 70dB(A).
22	Faciliter la réalisation du projet Euro Carex, réseau express ferroviaire européen qui doit permettre le report modal d'une partie du trafic fret avionné (trafic express et postal).
<i>Optimiser les trajectoires</i>	
23	Limiter les nuisances résultant du trafic de l'aviation d'affaire de l'aéroport de Paris-Le Bourget : a. soit l'aviation d'affaires est transférée à Paris-CDG ; b. soit la DGAC propose de reconfigurer les trajectoires d'approche ou de décollage de cet aéroport en épargnant les zones les plus urbanisées.
24	Choisir des configurations permettant le survol des zones les moins peuplées, alors qu'actuellement, les trajectoires survolent les zones les plus densifiées
25	Faire avaliser les trajectoires par le préfet de région.

26	Réaliser de vraies enquêtes publiques avec information des élus et des populations survolées à chaque changement de trajectoires.
<i>Alourdir les pénalités en cas de non-respect des trajectoires et des couvre-feux</i>	
27	Porter la sanction à des niveaux bien plus élevés que ceux appliqués jusqu'à présent afin qu'elle soit réellement dissuasive
28	Redéployer les moyens pour recouvrer les pénalités, de manière plus performante et plus coercitive.
29	Examiner la possibilité d'immobiliser l'avion de compagnies multirécidivistes ou de celles qui ne règlent pas les amendes.
<i>Délester les plateformes de l'Ile-de-France</i>	
30	Pour mieux répartir le trafic, répondre à la démocratisation du transport aérien et au développement des compagnies low cost, étudier le report d'une partie de ce trafic selon deux possibilités : a. sur l'aéroport existant de Vatry, dont les potentialités ne sont pas toutes exploitées, en utilisant les infrastructures de la SNCF (l'ancienne ligne Paris-Strasbourg) sur laquelle circulerait une navette très rapide ; b. ainsi qu'à Pithiviers (Césarville) : i. – soit en construisant une piste réservée aux vols Schengen, avec une voie LGV dédiée la reliant à Orly ; ii. – soit en construisant un nouvel aéroport près de la future gare TGV.
<i>Renforcer le rôle de la Gendarmerie des Transports aériens (GTA)</i>	
31	Attribuer à la GTA les démarches actuellement dévolues aux agents instructeurs de la DGAC.
<i>Revoir les CCE pour organiser une vraie gouvernance entre l'État, Aéroports de Paris et les collectivités concernées</i>	
32	Revoir le mode de fonctionnement, le pouvoir et la composition des CCE, en privilégiant la participation des maires des communes impactées par les nuisances.
33	Faire agréer les associations par le préfet de région, comme pour les associations de l'environnement, ce qui leur conférerait une vraie reconnaissance, selon des critères objectifs à définir.
<i>Communautés aéroportuaires</i>	
34	Mettre en œuvre le plus rapidement possible les communautés aéroportuaires créées par la loi du 23 février 2004, leurs missions portant à la fois sur les aspects économiques et environnementaux des aéroports.
<i>Favoriser les plans de déplacement des entreprises</i>	
35	Étudier un tarif spécifique aux salariés d'ADP et des compagnies concernées pour le CDG Express et la future liaison avec Orly, afin de limiter leurs déplacements en voiture particulière qui contribuent à la pollution atmosphérique.
<i>Promouvoir la solidarité territoriale</i>	

36	Mettre en place une péréquation afin de compenser équitablement les nuisances aéroportuaires entre communes et de permettre aux pouvoirs publics de répondre aux enjeux sociaux, environnementaux et urbains des territoires concernés : étudier une redistribution de la redevance sur les oxydes d'azote (Nox) et un fléchage de la CVAE vers l'aide à certaines communes. Le fonds de compensation des nuisances aériennes devrait être généralisé pour aider les communes les plus touchées par les nuisances.
<i>Encourager la recherche</i>	
37	Accentuer l'aide à la recherche pour le secteur aéronautique, à l'image des investissements d'avenir dédiés à la protection de l'environnement.
<i>Réduire les nuisances des hélicoptères</i>	
38	Réviser le décret du 20 octobre 2010 afin de prendre en compte réellement la densité de population avec des critères adaptés, en s'appuyant sur la définition d'Eurostat pour les zones à forte densité de population (ZFDP).
39	Limiter les vols dans les ZFDP et non pas seulement au départ et à l'arrivée des aérodromes situés dans ces zones.
40	Renforcer les contrôles sur les zones de nuisances et non pas seulement à proximité directe des plateformes.
41	Réviser l'arrêté du 6 mai 1995 sur les hélisurfaces, qui devraient être limitées à 15 dans les zones à forte densité de population.
42	Transférer progressivement les dispositions des chartes dans des arrêtés.
43	Faire respecter les trajectoires et altitudes en région parisienne et remettre à plat des procédures d'atterrissage et de décollage et mettre en place un système d'amendes réellement dissuasives.
44	Réfléchir à la délocalisation de l'héliport d'Issy-les-Moulineaux.
45	Relever les altitudes de vol minimales, notamment en région parisienne, accompagnées de mesures plus coercitives sur la recherche systématique des plafonds.
46	Confier au représentant de l'État dans chaque région la possibilité de fixer des limitations au trafic des hélicoptères, en nombre de mouvements, de plages horaires, de niveau sonore ou de type d'appareils.
47	Favoriser l'implantation en mer des hélistations se trouvant en territoire côtier.