

MARDI 11 SEPTEMBRE 2012

14h30-15h45 (salle 7207)

**101, RUE DE L'UNIVERSITE
ASSEMBLEE NATIONALE – PARIS**

AUDITION PLF 2013 – BUDGET DE L'AVIATION CIVILE

Rapporteur pour avis : Jacques-Alain Bénisti, Député du Val de Marne

Ordre du jour

- ➔ Proposition de relèvement des amendes – Cf. Amendement ACNUSA
- ➔ Budget de l'ACNUSA (Mission Ecologie, programme 217)
- ➔ Quelle fiscalité écologique pour le transport aérien ?
 - Renforcement de la Taxe sur les Nuisances Sonores Aériennes (TNSA)
 - Nouveau dispositif financier post FCNA (Fonds de Compensation des Nuisances Sonores Aériennes)
 - Suppression de la détaxation du kérosène brûlé sur les vols intérieurs
- ➔ Des retombées économiques et fiscales inégalement réparties sur le territoire aéroportuaire

→ **Proposition de relèvement des amendes prononcées par l'ACNUSA**
Cf. Amendement ACNUSA

La Cour des Comptes dans son rapport thématique « Les aéroports français face aux mutations du transport aérien » (2008) observait une augmentation des manquements relevés par l'ACNUSA et jugeait le montant des sanctions prononcées insuffisant.

L'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA), créée en 1999, peut infliger des sanctions administratives aux compagnies aériennes. Le mécanisme mis en place par la loi n° 99-588 du 12 juillet 1999 présente cependant des faiblesses.

L'ACNUSA est une autorité administrative indépendante. Son autonomie était toutefois limitée dans la mesure où ses décisions de sanctions étaient prises sur proposition de la Commission nationale de prévention des nuisances (CNPN) dont les membres étaient nommés par le ministre chargé de l'aviation civile. L'articulation des responsabilités entre l'ACNUSA et la CNPN présentait un certain nombre d'incohérences et de failles juridiques. L'annonce de la suppression de la CNPN en décembre 2007 a ainsi pu constituer une avancée en accélérant le délai d'instruction.

Tous aéroports confondus, le nombre de dossiers de manquements constatés a sensiblement augmenté depuis 2001. Plus de 85% du nombre de sanctions infligées à l'ensemble des aéroports français et 90% du montant des amendes correspondantes ont concerné les plates-formes de Roissy-CDG et d'Orly.

Cette hausse s'explique essentiellement par l'adoption de l'arrêté du 6 novembre 2003 qui interdit les décollages non programmés entre 0h et 5h sur CDG et qui instaure un plafonnement à 22 500 du nombre de créneaux horaires attribuables dans la plage nocturne. Elle semble traduire des difficultés d'organisation et d'anticipation de la part des compagnies aériennes pour traiter dans le temps imparti les vols programmés.

Le montant maximal de 12 000 € des amendes administratives prononcées par l'ACNUSA à l'encontre d'une personne morale a été porté à 20 000 € pour les manquements commis après le 21 avril 2005, ce qui permet en théorie d'accentuer le caractère dissuasif du dispositif.

En pratique toutefois, l'ACNUSA a retenu un montant moyen pour chaque amende d'environ 6 660 € sur la période 2000-2005, déclinant même en 2006 à près de 5 300 € en 2006 avant de remonter à 8 500 € en 2007.

Ces montants restent insuffisants et il convient aujourd'hui de proposer un relèvement du montant des sanctions effectivement prononcées, ce qui aurait pour effet de signifier clairement l'objectif de maîtrise du bruit aux compagnies aériennes.

C'est pourquoi l'ACNUSA vient de proposer un amendement concernant le montant des amendes et son relèvement. Actuellement et dans les conditions fixées par les articles L.6361-4 et L.6361-12 à L.6361-14 du code des transports, l'ACNUSA prononce des amendes administratives d'un montant maximum de 1 500 euros pour une personne physique et de 20 000 euros pour une personne morale.

L'ACNUSA propose de porter le montant maximum de 20 000 euros à 80 000 euros lorsque le manquement sanctionné est la méconnaissance des règles interdisant les mouvements de nuit ou l'atterrissage et le décollage de certaines catégories d'avion. Il s'agit de permettre dans cette même situation que l'amende soit, de plein droit, mise à la charge conjointe et solidaire du fréteur (propriétaire et exploitant technique) et de l'affréteur (exploitant commercial).

Cette proposition d'amendement a été adressée à M. Luciani, Sous-directeur Développement Durable à la DGAC, à Mme Médard, Conseillère technique « Transport aérien » du Ministre délégué aux Transports, et à M. Vieu, Conseiller technique du Président de la République.

M. Haïm, Président de l'ACNUSA, m'indique « qu'ils ont tous les trois réagi très positivement ».

PROPOSITION DE RELEVEMENT DU MONTANT MAXIMUM DE L'AMENDE POUR CERTAINS MANQUEMENTS

Dans les conditions fixées par les articles L. 6361-4 et L. 6361-12 à L. 6361-14 du code des transports, l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires prononce des amendes administratives d'un montant maximum de 1 500 € pour une personne physique et de 20 000 € pour une personne morale (C. Transports, art. L. 6361-13) :

Article L6361-12

Créé par Ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 - art. (V)

L'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires prononce une amende administrative à l'encontre :

- 1° De la personne exerçant une activité de transport aérien public au sens de l'article L. 6412-1 ;
- 2° De la personne au profit de laquelle est exercée une activité de transport aérien au sens de l'article L. 6400-1 ;
- 3° De la personne exerçant une activité aérienne, rémunérée ou non, autre que celles mentionnées aux 1° et 2° du présent article ;
- 4° Du fréteur dans le cas défini par l'article L. 6400-2, ne respectant pas les mesures prises par l'autorité administrative sur un aéroport fixant :
 - a) Des restrictions permanentes ou temporaires d'usage de certains types d'aéronefs en fonction de leurs émissions atmosphériques polluantes, de la classification acoustique, de leur capacité en sièges ou de leur masse maximale certifiée au décollage ;
 - b) Des restrictions permanentes ou temporaires apportées à l'exercice de certaines activités en raison des nuisances environnementales qu'elles occasionnent ;
 - c) Des procédures particulières de décollage ou d'atterrissage en vue de limiter les nuisances environnementales engendrées par ces phases de vol ;
 - d) Des règles relatives aux essais moteurs ;
 - e) Des valeurs maximales de bruit ou d'émissions atmosphériques polluantes à ne pas dépasser.

Article L6361-13

Créé par Ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 - art. (V)

Les amendes administratives mentionnées à l'article L. 6361-12 ne peuvent excéder, par manquement constaté, un montant de 1 500 € pour une personne physique et de 20 000 € pour une personne morale. Elles font l'objet d'une décision motivée notifiée à la personne concernée. Elles sont recouvrées comme les créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine. Elles peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction. Aucune poursuite ne peut être engagée plus de deux ans après la commission des faits constitutifs d'un manquement.

Le montant total annuel des amendes est de l'ordre de 3 millions d'euros.

Dans l'état actuel du droit, le système présente deux faiblesses :

- 1° Si, en vertu des dispositions précitées de l'article L. 6361-12, l'amende peut être mise à la charge du transporteur ou de la personne au profit de laquelle est exercée l'activité de transport, dans les faits elle n'est jamais mise à la charge du second. Or, d'une part, lorsqu'ils ont leur siège hors de France, les transporteurs peuvent échapper à l'amende. Le taux de recouvrement n'est d'ailleurs que de 60 %, soit une perte de 40 % (en valeur et en montant). D'autre part, il est juridiquement très contestable de mettre l'amende à la charge de l'avionneur lorsqu'un contrat a transféré la responsabilité des décisions à un affréteur.

2° Dans d'autres pays, tout mouvement (décollage ou atterrissage) est totalement interdit la nuit. Par exemple à Francfort ou à Genève.

En France, existe un système mixte. Certaines plateformes connaissent l'interdiction totale (par ex. à Paris-Orly). D'autres, au contraire, permettent l'atterrissage et le décollage même lorsque la réglementation l'interdit (par ex. Paris-Charles de Gaulle qui accepte les avions qui, eu égard à leurs caractéristiques ou parce qu'ils ne possèdent pas de créneau de nuit, ne devraient pas être autorisés à atterrir ou décoller).

Cette souplesse doit être maintenue : certaines circonstances et le souci de la sécurité des personnes et des biens peuvent justifier qu'il soit dérogé à la règle. Mais dans de nombreux cas, il s'agit d'un choix purement commercial, au détriment de la santé des riverains, de transporteurs qui veulent échapper à l'obligation d'assistance que fait peser sur eux le règlement (CE) 261/2004 du Parlement européen et du Conseil 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 de vol.

En direction de l'ouest au départ de Paris-Charles de Gaulle, le sommeil de 500.000 à 600.000 personnes peut être ainsi perturbé. Or la compagnie aérienne génératrice des nuisances est simplement sanctionnée par une amende qui n'est absolument pas dissuasive dès lors qu'elle peut-être d'un montant bien inférieur au prix d'un repas et au coût d'un transfert des passagers dans un hôtel.

En outre, on peut imaginer de lier les autorisations d'atterrissage et d'envol à la condition que l'avion satisfasse certaines conditions, notamment relatives aux émissions sonores. Ainsi pour Zurich et Genève, l'ordonnance fédérale suisse publiée en mai 2000 impose une limitation en fin de soirée, de 22h à 0h, des décollages d'avions les plus bruyants définis comme ceux dont la moyenne des niveaux de bruit certifiés en survol et en latéral est supérieure à 98 EPNdB s'il s'agit de vols de plus de 5000 km, ou 96 EPNdB s'il s'agit de vols de moins de 5000 km. D'ailleurs, des dispositions assez voisines sont en vigueur à Paris-Charles de Gaulle.

La proposition est la suivante :

- ➔ Porter le montant maximum de 20.000 € à 80.000 € lorsque le manquement sanctionné est la méconnaissance des règles interdisant les mouvements la nuit ou l'atterrissage et le décollage de certaines catégories d'avion
- ➔ Permettre dans cette même situation que l'amende soit, de plein droit, mise à la charge conjointe et solidaire du fréteur (propriétaire et exploitant technique) et de l'affréteur (exploitant commercial).

Article L6361-12 **(Modifications)**

I. L'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires prononce une amende administrative à l'encontre :

1° De la personne exerçant une activité de transport aérien public au sens de l'article L. 6412-1 ;

2° De la personne au profit de laquelle est exercée une activité de transport aérien au sens de l'article L. 6400-1 ;

3° De la personne exerçant une activité aérienne, rémunérée ou non, autre que celles mentionnées aux 1° et 2° du présent article ;

4° Du fréteur dans le cas défini par l'article L. 6400-2, ne respectant pas les mesures prises par l'autorité administrative sur un aéroport fixant :

a) Des restrictions permanentes ou temporaires d'usage de certains types d'aéronefs en fonction de leurs émissions atmosphériques polluantes, de la classification acoustique, de leur capacité en sièges ou de leur masse maximale certifiée au décollage ;

b) Des restrictions permanentes ou temporaires apportées à l'exercice de certaines activités en raison des nuisances environnementales qu'elles occasionnent ;

c) Des procédures particulières de décollage ou d'atterrissage en vue de limiter les nuisances environnementales engendrées par ces phases de vol ;

d) Des règles relatives aux essais moteurs ;

e) Des valeurs maximales de bruit ou d'émissions atmosphériques polluantes à ne pas dépasser.

II. L'Autorité peut décider que l'amende sera de plein droit à la charge conjointe et solidaire de plusieurs des personnes visées au I ci-dessus.

Article L6361-13 **(Modifications)**

Les amendes administratives mentionnées à l'article L. 6361-12 ne peuvent excéder, par manquement constaté, un montant de 1 500 € pour une personne physique et de 20 000 € pour une personne morale. **S'agissant des personnes morales, ce montant maximum est porté à 80.000 € lorsque le manquement concerne :**

- les restrictions permanentes ou temporaires d'usage de certains types d'aéronefs en fonction de leurs émissions atmosphériques polluantes ou de la classification acoustique,

- les mesures de restriction des vols de nuit.

Ces amendes font l'objet d'une décision motivée notifiée à la personne concernée. Elles sont recouvrées comme les créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine. Elles peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction. Aucune poursuite ne peut être engagée plus de deux ans après la commission des faits constitutifs d'un manquement.

→ **Budget de l'ACNUSA (Mission Ecologie, programme 217)**

Le Président de l'ACNUSA indique dans une note qu'il m'a adressée récemment que « le budget de fonctionnement de l'ACNUSA pour 2013 ne devrait pas excéder 497 058 euros (non déduit le gel de précaution). Aussi, il juge que l'action de l'ACNUSA ne pourra pas être à la hauteur de sa mission et de l'attente des personnes intéressées à ce qu'elle puisse agir efficacement ».

Il est essentiel de doter l'ACNUSA des moyens humains et financiers suffisants afin qu'elle puisse remplir ses missions étendues depuis sa réforme (Grenelle II) à l'évaluation de la contribution du transport aérien à la pollution atmosphérique.

→ **Quelle fiscalité écologique pour le transport aérien ?**

Propositions :

1°) **le renforcement de la Taxe sur les Nuisances Sonores Aériennes (TNSA)** acquittée par les compagnies aériennes avec affichage de cette contribution environnementale du passager sur le billet d'avion. La TNSA (21 millions d'euros encaissés en 2011 pour Roissy soit 0,35 euros par passager) est à comparer avec le montant de la taxe d'aéroport servant à financer les dépenses de sécurité et de sûreté (879 millions d'euros en 2011 au niveau national, 783 millions d'euros en 2010 dont 435,9 pour Paris).

Une taxe spéciale de solidarité additionnelle à la TNSA dont le produit serait versé à la Communauté aéroportuaire de l'aéroport concerné pourrait être mise en place. A titre indicatif pour Roissy CDG 1 euro par passager rapporterait un produit annuel de 60 millions d'euros.

2°) **réfléchir à un nouveau dispositif financier de compensation des nuisances sonores sur Paris (post FCNA)** d'une part parce que la taxe professionnelle a disparu, d'autre part parce que son produit demeure insuffisant (9 millions d'euros dont 4,5 versés par ADP).

→ **Des retombées économiques et fiscales inégalement réparties sur le territoire aéroportuaire**

Il s'agit de mieux répartir les retombées économiques et fiscales sur le territoire aéroportuaire : les aéroports constituent un pôle d'activité économique majeur, créateur important d'emplois, de richesse économique et fiscale. Pourtant à proximité immédiate se trouvent des territoires dont la population est marquée par un chômage important, qui connaissent des situations urbaines très dégradées et qui ne bénéficient pas ou peu des retombées fiscales.

Le lobby aérien représenté par la FNAM a présenté 10 propositions lors de l'élection présidentielle. Celle-ci ne prend en compte que le développement économique sans considérer suffisamment les nécessités du développement durable. S'il faut traiter d'une part l'économie du transport aérien et la croissance générée par son activité, d'autre part il convient de ne pas ignorer la nécessaire internalisation de ses coûts externes à travers la mise en place d'une fiscalité écologique plus juste. Certes, ce mode de transport a été fragilisé par la crise économique et financière mondiale depuis mais depuis 2011 la reprise du trafic s'est confirmée.