

INTRODUCTION

Le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, dans sa séance du 15 décembre 1997, a posé les fondations d'une nouvelle politique et a lancé une série d'études pour en préciser les contours. Parmi celles-ci figure un examen de la mise en oeuvre du Fonds de péréquation des transports aériens, dont les conditions sont fixées par une lettre conjointe, en date du 2 février 1998, de la Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et du Ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement.

Le présent rapport a pour objet de présenter les conclusions de cette étude et les propositions qui en découlent. Elles ont été établies après de larges consultations des parties intéressées. La Direction Générale de l'Aviation Civile et la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale ont apporté à ce travail une collaboration très compétente et très ouverte dont ils doivent être remerciés. Il faut également remercier la Direction des Transports de la Commission de l'Union Européenne, les autorités et collectivités territoriales, l'Union des Chambres de Commerce et Établissements Gestionnaires d'Aéroports et les compagnies aériennes, pour les avis pertinents qu'elles ont apportés sur ce sujet.

De l'ensemble des informations qui ont été ainsi recueillies se dégagent d'emblée quelques constatations majeures :

- le principe de l'aide à la desserte par voie aérienne des "pays" d'accès difficile, afin de permettre leur développement économique, ne rencontre que peu d'opposition,
- le principe de la péréquation à l'intérieur du transport aérien est largement accepté, même s'il soulève quelques réserves,
- le système mis en place a permis, malgré de très grandes difficultés de transition, d'assurer la continuité du service grâce au professionnalisme et au dévouement au service public de la DGAC,

- à la suite des mesures de déréglementation du commerce - la "mondialisation" - la pression concurrentielle sur les entreprises est telle que leur localisation devient un élément stratégique. Leur facilité d'accès devient ainsi de plus en plus "vitale",
- à la suite des mesures de déréglementation du transport aérien européen, les structures des réseaux et des compagnies aériennes sont profondément bouleversées et il faut s'attendre à des évolutions continues,
- placé à la charnière entre des besoins locaux de plus en plus impératifs et des services de transport aérien plus développés et plus efficaces, le système de péréquation doit devenir plus souple et plus "adaptatif", pour épouser des réalités très diverses et mouvantes,
- face à cette nécessaire évolution, on doit constater qu'il existe des contraintes incontournables en l'état. Il est réaliste d'admettre qu'il en est ainsi du Règlement communautaire sur le transport aérien et de la loi "Sapin".

Comment alors améliorer le système ?

- en ce qui concerne les lois qui ont créé le Fonds de péréquation, il ne paraît pas nécessaire de les modifier,

- par contre, il est proposé de revoir l'ensemble des textes d'application avec trois objectifs majeurs :

- . revenir au fondement de la création du FPTA, à savoir assurer les conditions vitales du développement territorial en s'adaptant aux caractéristiques spécifiques de chaque "pays",
- . s'adapter au plus près à l'évolution des réseaux aériens et des compagnies aériennes afin de compléter le système naturel de transport aérien sans le distordre artificiellement,
- . assainir les conditions d'exploitation des lignes subventionnées en accélérant les délais de passation et de règlement des conventions et en adoptant des formules contractuelles plus incitatives.

- en ce qui concerne l'équilibre financier du FPTA, le solde à fin 1997 - près de 157 MF - permet d'aborder sans inquiétude une nouvelle transition et de maintenir le prélèvement actuel à 1 franc par billet. Du reste le régime proposé diffère de l'ancien en ce qu'il doit mieux "coller" à la réalité. Rien ne permet de penser qu'il serait plus onéreux.

LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DU TERRITOIRE

Compte tenu de la concurrence mondiale, le développement économique et social de la France exige la mobilisation de toutes ses forces vives. Il est clair que les pays émergents veulent rejoindre les pays développés et par conséquent avoir un taux de croissance supérieur aux leurs. Il est tout aussi clair que les pays industrialisés ne voudront pas régresser et feront tous leurs efforts pour surpasser leurs concurrents grâce à l'innovation et aux progrès de productivité. La libéralisation des échanges commerciaux a créé des opportunités de croissance et de sortie du sous-développement, mais il n'y aura pas que des gagnants et les affrontements seront rudes.

Engagées dans cette compétition, les entreprises se sont internationalisées, tant en ce qui concerne leurs débouchés que leurs approvisionnements et leurs activités. La recherche de localisations optimales est ainsi devenue un élément essentiel de la stratégie de management et un véritable marché s'est organisé où les offreurs d'emplacements sont les territoires et les demandeurs les entreprises. La France est relativement bien placée dans ce marché, en raison de sa position au sein du marché unique européen, un des plus vastes du monde, de la qualité de ses réseaux de transports, de télécommunications et de distribution d'énergie, de la haute qualification et de la capacité d'adaptation de sa population. Elle a cependant à surmonter des handicaps culturels importants.

La distribution de l'implantation des entreprises sur le territoire français résulte de la situation des richesses naturelles (mines, cours d'eau, ports...) et de l'histoire (arsenaux...). Elle est aussi fonction de la distribution des gisements de main d'oeuvre qualifiée ou convertible. Elle est enfin influencée par la politique d'aménagement du territoire. Celle-ci a essentiellement pour objectif d'assurer une distribution optimale des activités sur le territoire pour des raisons évidentes d'utilisation de l'espace et de préservation des modes de vie. Elle a également pour ambition d'assurer la solidarité nationale et la cohésion sociale.

Cette politique a été redéfinie et précisée par le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 15 décembre 1997, qui a en particulier décidé d'examiner la mise en oeuvre du Fonds de péréquation des transports aériens (FPTA) et son adéquation aux objectifs de l'aménagement du territoire. Le document joint en annexe précise l'ensemble des orientations du CIADT qu'il est impossible de résumer en quelques phrases, mais dont on retiendra quelques points forts pour la présente étude :

- réduire les inégalités spatiales en exprimant la solidarité nationale au profit des territoires les plus fragiles ou confrontés à des mutations économiques,

- privilégier les infrastructures assurant une plus grande ouverture internationale aux régions françaises,

- rechercher une meilleure synergie des politiques publiques et des initiatives locales, aujourd'hui porteuses des principales innovations pour le développement économique, la création d'emplois et la cohésion sociale,

- réaliser une plus grande modulation des interventions de l'État en fonction de la situation et des besoins de chaque région.

Par ailleurs le CIADT définit quelques points d'application de cette politique :

- Développement territorial :

- . Massif Central
- . Pays Basque
- . Vallée du Doubs

- Reconversions :

- . restructuration de l'industrie de défense : Brest, Lorient, Cherbourg, Département de la Loire,

- . reconversion durable du bassin de Longwy et du Nord-Pas-de-Calais.

*

* *

LES BESOINS DES ENTREPRISES

L'entreprise qui cherche à s'implanter ou à développer ses implantations réalise une étude d'investissement dont beaucoup d'éléments relèvent du calcul économique et s'expriment en comparaisons de taux de rentabilité, mais dont beaucoup d'autres ne sont pas réellement quantifiables ou relèvent de la pure subjectivité. Le même raisonnement s'impose à l'entreprise qui, talonnée par la concurrence, est amenée à remettre en cause son implantation. Parmi les éléments chiffrables figurent en particulier le coût du travail, le coût des transports, les taxes, le coût foncier. Parmi les éléments qualitatifs on trouve la disponibilité de la main d'œuvre, sa qualification et sa capacité d'adaptation, mais aussi la qualité de l'accueil et la disponibilité de l'administration à résoudre les problèmes.

Par ailleurs, le progrès technologique a conduit à un véritable rétrécissement de l'espace-temps. Celui des télécommunications et de l'informatique permet d'échanger et de traiter instantanément des masses colossales d'informations pour un coût réduit ;

celui des transports permet, également pour un coût réduit, d'échanger des biens et de mettre en contact les acteurs économiques à l'échelle du globe. Il en est résulté une forte accélération du rythme des affaires, et le raccourcissement des cycles de réalisation est devenu un facteur essentiel de compétitivité. La gestion du temps est ainsi un élément important de localisation.

Concernant la circulation de l'information, la dispersion spatiale de l'entreprise n'est plus un obstacle et l'on peut très bien faire fonctionner des sites éloignés en parfaite cohérence : c'est l'entreprise dite "virtuelle". Par contre l'approvisionnement "juste à temps", tel qu'on le conçoit pour les chaînes d'assemblage, nécessite une certaine proximité des usines et structure un tissu industriel où s'enchaînent les complémentarités.

Pour d'autres activités, notamment de sous-traitance, la recherche du meilleur coût peut amener à s'adresser à des fournisseurs beaucoup plus éloignés, en particuliers à l'échelle de l'Europe. On conçoit donc que suivant les types d'activités, les impératifs de compétitivité puissent conduire à des implantations variées, établissant les compromis nécessaires entre les coûts et les délais.

Cependant malgré les progrès des technologies de l'information, le contact humain au sein des entreprises, ou entre entreprises, reste nécessaire au développement des affaires, surtout si l'on a à traiter entre nationalités différentes. C'est vrai pour la PME de sous-traitance qui s'adresse à ses clients, c'est vrai également pour la filiale de société étrangère qui reçoit les représentants de sa maison-mère. Quelle que soit l'implantation de l'entreprise, sa possibilité d'accès doit rester compétitive, c'est à dire que les nombreuses allées et venues qu'impose son exploitation ne doivent pas constituer un handicap par rapport à ses concurrentes.

Si l'on veut définir ce que cela signifie, il faut se référer aux usages courants des affaires : une réunion de travail de quelques heures à moins de 2 000 Km doit pouvoir se faire dans la journée. On avait retenu antérieurement le concept du "porte à porte" en moins de trois heures, mais c'est un peu court pour un rayon d'action qui se conçoit de plus en plus comme européen.

En fait, la détermination des besoins d'une entreprise, située dans un endroit donné, en ce qui concerne la mobilité de ses collaborateurs, nécessite une analyse fine faisant intervenir la localisation de ses clients, fournisseurs et autres interlocuteurs et la fréquence des déplacements utiles. Suivant les cas, on pourra joindre son lieu de rendez-vous:

- . en voiture ou par le train ou par combinaison des deux,
- . par vols directs,
- . en passant par une plate-forme de correspondance européenne
- . en passant par une plate-forme de correspondance internationale.

Il en résulte que chaque entreprise est un cas particulier, dont les besoins peuvent varier dans le temps en fonction de l'évolution de ses activités.

Les besoins globaux de desserte d'un territoire par l'ensemble des moyens de transport, peuvent être déduits des besoins des entreprises qui y sont implantées. La diversité des situations, que l'on peut imaginer sans peine, conduit à quelques conclusions :

. les besoins ne peuvent être évalués que sur place par les usagers eux-mêmes,

. ils doivent être reconsidérés aussi souvent que nécessaire pour tenir compte de l'expérience et de l'évolution des situations.

*

* *

LA DESSERTE DU TERRITOIRE

Dans le cadre de cette étude, on s'intéresse aux *"liaisons nécessaires à l'aménagement et au développement du territoire, qui sont celles destinées au déplacements à motifs professionnels des agents et des correspondants extérieurs des entreprises implantées en province, pour lesquelles la mobilité est in facteur déterminant de compétitivité"*, c'est à dire aux liaisons qui découlent des besoins exprimées aux chapitres précédents. On ne considère donc pas les transports de marchandises et les transports privés.

On constate tout d'abord que la France dispose d'importants réseaux d'autoroutes et de trains rapides qui couvrent une grande partie des besoins des entreprises pour leurs liaisons régionales, nationales et même transfrontalières de proximité. Si l'on prend comme référence un trajet de trois heures porte à porte, on voit que les aires de couverture permises par ces réseaux sont très larges, notamment en ce qui concerne la région parisienne et le nord de la France avec d'importants prolongements sur la Belgique et les Pays Bas.

Mais lorsque l'on est éloigné des terminaux de ces réseaux, ou que la distance dépasse 500 km, le recours au transport aérien devient nécessaire, ce qui amène à se pencher sur le réseau de desserte aérienne du territoire. Pour constater que celui-ci est en pleine transformation, et qu'on voit mal comment il pourrait se stabiliser à court ou moyen terme. Ces bouleversements résultent de l'ouverture du transport européen à la concurrence, qui a été instaurée progressivement par trois "paquets de libéralisation" successifs, l'élimination de toutes restrictions étant définitive depuis le 1er avril 1997. Ils résultent également des projets de "ciel ouvert" qui permettraient aux transporteurs extra-européens d'entrer en libre concurrence sur le territoire européen. Nous sommes en fait dans un régime transitoire, de totale liberté pour les transporteurs européens et d'accords bilatéraux dans le cadre de la convention de Chicago pour les liaisons inter-

continentales, qui tend à évoluer, compte tenu des pressions américaines soutenues par certains de nos collègues européens, vers un régime de totale liberté.

Cette ouverture à la concurrence a complètement déstabilisé le système antérieur, et a déjà entraîné une série de transformations profondes :

- . la fusion d'Air France et d'Air Inter afin d'exploiter les synergies entre leurs réseaux et leurs flottes,

- . la création d'une plate-forme de correspondance intercontinentale à Roissy CDG,

- . le retrait d'Air Inter d'un certain nombres de liaisons intérieures,

- . l'arrivée de nombreux nouveaux opérateurs de dimensions diverses, et en particulier de British Airways sur le réseau intérieur avec la prise de contrôle de TAT et d'Air Liberté,

- . la création de nouvelles structures de réseau avec l'instauration de plates-formes de correspondances secondaires à Lyon par Air France, à Montpellier et Nice par Air Littoral, à Clermond-Ferrand par Régional Airlines, à Saint-Étienne par Proteus Airlines, et avec la création de "navettes" par Air France sur Paris-Toulouse, Paris-Marseille et Paris-Nice,

- . le développement d'accords entre les compagnies aériennes : accords commerciaux, accords d'affrètement, accords de franchise, partage de code, qui influent sur les structures de réseaux.

Concernant la desserte aérienne des territoires excentrés, le changement le plus significatif concerne les plates-formes de correspondance. Ce mode d'exploitation s'est développé aux États-Unis, à la suite de la déréglementation de 1978, à la fois pour rationaliser les réseaux, réduire le coût des transports et établir des marchés quasi-captifs sur les plates-formes "propriété" des compagnies aériennes. Sous le nom de *"hub and spokes"* (moyeu et rayons), ce mode d'exploitation consiste à faire converger et diverger à des moments précis de la journée le trafic sur le "hub", trafic provenant de lignes internationales, nationales et régionales, de façon à assurer sans perte de temps la meilleure distribution des passagers. Le système est maintenant solidement implanté en Europe dans les principaux centres de trafic comme Londres, Paris, Amsterdam et Francfort, au bénéfice respectivement de British Airways, Air France, KLM et Lufthansa. A côté de ces plates-formes principales se créent maintenant des plates-formes secondaires, ayant la même vocation au niveau régional et ayant plus ou moins les caractéristiques de "hubs". Elles peuvent rendre de très grands services au désenclavement territorial en permettant d'accéder au moindre coût aux réseaux principaux dans des temps acceptables.

Il convient enfin de noter que l'infrastructure aéroportuaire métropolitaine française est particulièrement riche. A côté d'une quinzaine d'aéroports dont le trafic dépasse le million de passagers, on en trouve quarante-cinq accueillant des lignes régulières, et beaucoup plus encore de plates-formes disponibles. Le problème ne se pose

donc pas tellement au niveau des plates-formes locales, mais au niveau de l'accès aux plates-formes nationales, en l'espèce à Orly où des créneaux horaires particuliers ont dû être ménagés.

*
* *

LA SOLIDARITÉ DE LA DESSERTE AÉRIENNE

Le transport aérien a traditionnellement été considéré comme un service public, au même titre que les routes, le chemin de fer ou les télécommunications. A ce titre il était protégé et devait garantir un service minimum. Cela a longtemps été réalisé de façon systématique dans le cadre de l'exploitation d'Air Inter, qui assurait la compensation entre lignes déficitaires et lignes bénéficiaires, puis de façon plus ponctuelle par un système de subventions budgétaires de la DATAR. Le régime du Fonds de péréquation des transports aériens (FPTA), mis en place en 1995, avait pour objectif de se placer en conformité avec la déréglementation aérienne européenne, en l'espèce le Règlement n°2408/92.

Ce Règlement, dans son article 4, détermine les conditions dans lesquelles un État membre peut verser une compensation à un transporteur aérien, en l'absence d'exploitation spontanée : définition d'obligations de services public et appel d'offres à tous les transporteurs communautaires, compensation tenant compte des dépenses et recettes engendrées par le service. Il est stipulé expressément que ce régime n'est applicable qu'aux *"liaisons considérées comme vitales pour le développement économique de la région dans laquelle est situé l'aéroport."* Par ailleurs, la durée des conventions de concession de service public est limitée à trois ans, ce qui est court compte tenu de la longueur des procédures de renouvellement. Les dispositions de cet article 4 sont complétées par des "lignes directrices" publiées dans le document 94/C 350/07 qui commentent longuement ce qu'il faut entendre par "compensation" et par la "meilleure offre".

Le FPTA a été créé par la loi de finances pour 1995 et par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Ces textes législatifs précisent en particulier qu'il est alimenté par une taxe prélevée sur les passagers embarquant dans les aéroports situés en France continentale, et qu'il est destiné à verser des subventions aux entreprises de transports aérien en vue d'assurer l'équilibre des dessertes aériennes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire. Ils disposent par ailleurs que le Fonds est géré par un comité de gestion dont la composition est précisée.

Enfin il était stipulé qu'un "schéma des infrastructures aéroportuaires" devait déterminer *"les caractéristiques des dessertes aériennes intérieures réalisées dans l'intérêt de l'aménagement et du développement du territoire"*. En attendant ce schéma, qui n'a jamais été établi, le décret du 9 mai 1995 définit le fonctionnement du Fonds. L'initiative est laissée aux collectivités locales et autres personnes publiques intéressées, généralement représentées par la CCI concernée, tant en ce qui concerne la définition et la demande d'imposition des obligations de service public que la gestion de l'appel d'offres requis par le règlement communautaire. Les taux de participation du Fonds sont précisés (80 % si les tarifs ne sont pas imposés, 60 % dans le cas contraire, et limitation à 50 % de la recette). Le décret définit le champ d'intervention du FPTA et exclut notamment toutes les liaisons internationales. Il précise également les cinq critères à respecter pour qu'une liaison soit éligible aux subventions du Fonds :

- . volume de trafic : entre 10.000 et 150 000 passagers/an,
- . importance des aéroports aux extrémités de la ligne : l'un d'entre eux doit être inférieur à 1,5 million de passagers par an,
- . comparaison avec la desserte terrestre ou ferroviaire : trajet identique de durée supérieure à 2h30,
- . aéroports alternatifs proches : trajet pour gagner l'aéroport allongé de plus de trente minutes,
- . continuité du service : 47 semaines par an minimum et aller et retour possible dans la journée en semaine.

Il définit enfin le régime contractuel : compensation calculée en fonction du résultat réel dans la limite du montant demandé dans l'appel d'offres (régie plafonnée).

D'autres textes législatifs ou réglementaires ont été pris pour compléter les textes précédents :

- . un décret du 15 janvier 1996 qui précise que le comité de gestion est présidé par le Ministre chargé de l'aviation civile ou son représentant,
- . des décrets et arrêtés concernant l'organisation financière et comptable du Fonds, les modèles d'appels d'offres et de convention de délégation de service public, et les nominations au comité de gestion,
- . les articles de loi et de décrets fixant le régime transitoire du fonctionnement du Fonds en 1995 et 1996, la longueur des procédures n'ayant pas permis de les mener à leur terme avant le début d'exploitation des liaisons éligibles,
- . des décrets pour l'application du Fonds aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon qui n'appartiennent pas à l'Union Européenne.

Il convient ensuite de noter que, la procédure devant aboutir à des conventions de délégation de service public, il faut appliquer les textes relatifs à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (loi Sapin). Enfin l'utilisation et la réservation de certains créneaux horaires sur l'aéroport de Paris-Orly font l'objet d'un arrêté du 29 décembre 1995.

*
* *

LA PROCÉDURE

La passation et l'apurement des conventions tripartites de concession de service public obéissent à des règles complexes qui résultent du règlement communautaire et des textes français. Il faudrait selon les indications recueillies de l'ordre de 6 à 9 mois pour passer une convention et l'apurement des comptes demanderait de longs délais. Les principales raisons en sont la procédure de l'appel d'offres précédé de la définition des "obligations de service public" (OSP) concernant la liaison, et le règlement sur dépenses et recettes contrôlées.

Les principales étapes de ce processus sont la publication des OSP et des appels d'offres au Journal Officiel des Communautés et le passage du dossier devant le Comité du FPTA pour avis sur son éligibilité, opérations qui nécessitent une centralisation à la Direction des Transports de la Commission de l'Union Européenne et à la DGAC.

La lourdeur de la procédure et les délais correspondants sont estimés peu compatibles avec la continuité du service par les collectivités locales et les compagnies aériennes, notamment lorsqu'on arrive à l'échéance d'une convention. Les compagnies ont été parfois amenées, dans le passé, à assurer à découvert la liaison alors que son attribution était remise en jeu dans un nouvel appel d'offres, et elles craignent que cela puisse arriver à nouveau dans l'avenir.

Des progrès substantiels dans ce processus ont néanmoins été obtenus par la DGAC et Bruxelles en admettant la publication simultanée des OSP et de l'appel d'offres et en assouplissant l'ordonnancement du passage en Comité du FPTA.

*
* *

LES RÉSULTATS

Compte tenu de la lourdeur de la procédure et des difficultés de démarrage, la mise en oeuvre du système a nécessité des mesures de rattrapage extraordinaires et il n'a commencé à prendre son régime de croisière qu'en 1997. Ces mesures de rattrapage ont essentiellement consisté dans la prise en compte de périodes d'exploitation antérieures à la notification des conventions et ont permis d'assurer la soudure juridique avec le système antérieur et la continuité du service. Nous noterons simplement que cette continuité a été préservée, sans donner le détail des mesures prises.

A la fin de l'année 1997, une trentaine de liaisons déclarées "éligibles" faisaient ou étaient sur le point de faire l'objet de conventions de délégation de service public. Sur ces liaisons, 10 convergeaient sur Paris-Orly, 6 sur Lyon, 6 concernaient des liaisons transversales, 3 des liaisons guyanaises et 6 Saint Pierre et Miquelon et Mayotte. Il faut noter que sur 14 autres liaisons déclarées éligibles 4 projets ont été abandonnés et 10 autres sont exploitées sans aide de l'État. Enfin 17 liaisons domestiques ont été déclarées non éligibles, 10 d'entre elles sont exploitées sans aide de l'État, et 7 autres ont été abandonnées.

Parmi les liaisons subventionnées en métropole, 12 sur 22 sont seules à desservir une localité et assurent donc son désenclavement.

Au plan financier, on relève que le prélèvement sur chaque passager au départ d'un aéroport métropolitain avait été fixé à 4 Francs par la loi de finances pour 1995 et qu'il a été en réalité de 4 francs en 1995, 3 francs en 1996 et 1 franc en 1997, cette baisse étant due aux forts excédents de recettes par rapport aux dépenses enregistrées par le Fonds. Les comptes du Fonds sont présentés dans le tableau suivant où sont distingués produits et recettes d'une part, et charges et dépenses d'autre part (MF) :

Année	Produit de la taxe	Recettes en- caissées	Charges de l'année	Dépenses réelles
1995	133,9	120,5	77,4	0
1996	141,1	142,0	60,3	65,5
1997	59,9	67,9	52,7	106,2
Total	334,8	330,4	190,9	171,7

L'examen de ce tableau appelle quelques commentaires :

- le déséquilibre important entre produits et charges vient de ce que l'appel "éligible" au Fonds est largement inférieur à ce qui avait été prévu à l'origine, la Commission Abraham avait évalué les besoins à environ 100 MF par an.

- le faible décalage entre produits et recettes montre que les règlements des compagnies aériennes sont reversés rapidement au Fonds,

- le décalage important entre charges et dépenses traduit d'une part les difficultés de démarrage du système mais aussi la lourdeur du processus de règlement d'après les résultats réels contrôlés.

En ce qui concerne l'avenir, la DGAC prévoit un régime de croisière avec des dépenses annuelles de l'ordre de 76 MF, financées par des recettes de l'ordre de 50 à 58 MF, et une résorption progressive de l'excédent du Fonds en six ans à partir d'un report de 156,7 MF à la fin de l'année 1997.

Les principales compagnies aériennes bénéficiaires des subventions du Fonds sont les compagnies régionales, au nombre d'une douzaine. La ventilation des dépenses réelles réalisées à la fin 1997 au titre des années 1995 et 1996 montre une nette prépondérance d'Air Littoral (75%), suivi par Brit'Air (9%) et Air Atlantique (7%). Cette répartition est en train de changer profondément à la suite du désengagement progressif d'Air Littoral et de Brit'Air et de l'entrée en force de Flandre Air.

Compte tenu de la complexité du système mis en place entre les collectivités territoriales, l'administration française et la Commission de Bruxelles, on peut se poser la question de savoir quel est son poids dans le transport intérieur français. Évalué en nombre de passagers, il est de l'ordre de 1 % du trafic intérieur français. Quant à l'impact financier du Fonds, évalué à une soixantaine de MF par an, sur un chiffre d'affaires global de l'ordre de 15 milliards de Francs, il est d'environ 0,4 %, ce qui est tout à fait marginal. En termes administratifs, il s'agit de gérer une trentaine de conventions d'un montant unitaire compris entre 1 et 4 MF avec une douzaine de parties prenantes.

Considérant les liaisons subventionnées par le Fonds, et sans porter un jugement précis sur chaque cas, qui exigerait une analyse approfondie, on peut estimer qu'il apporte une contribution essentielle au désenclavement du Massif Central, à la desserte de points sensibles comme Brest, Lorient et Cherbourg, à l'accès aux réseaux internationaux à travers les plates-formes de correspondance de Paris-Orly et de Lyon, sans compter les services rendus au développement de la Guyane, de Saint Pierre et Miquelon et de Mayotte.

*

* *

L'OUTREMER

Le décret du 9 mai 1995 a rendu éligible au FPTA les Départements d'outremer (liaisons à l'intérieur d'un DOM et entre deux DOM d'une même zone océanique), et aux collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon. La réglementation communautaire est applicable aux DOM mais pas aux collectivités territoriales. Les décrets relatifs au fonctionnement du Fonds pour ces deux territoires ont été pris en 1997 et divergent sur certains points du décret précité (taux de participation du Fonds par exemple).

En ce qui concerne les DOM, l'établissement du nouveau régime a rencontré des difficultés. Elles sont maintenant levées en ce qui concerne la Guyane : trois liaisons intérieures font l'objet d'une convention. Par contre la Guadeloupe souhaite l'intervention du Fonds pour treize liaisons, dont 10 entre les îles de l'archipel et trois entre la Guadeloupe d'une part et la Martinique et la Guyane d'autre part. Une étude approfondie est en cours qui doit examiner l'éligibilité de ces liaisons.

En ce qui concerne les collectivités territoriales, une convention a été signée avec Air Austral pour un montant inférieur à 2,5 MF par an. Par contre l'engagement avec Saint-Pierre et Miquelon est nettement plus coûteux, de l'ordre de 10MF par an.

Le montant actuel des aides pour des liaisons situées outre-mer représente environ 20 MF, soit 40% du montant total des interventions du Fonds. Il pourrait atteindre de l'ordre de 25 à 30 MF si des liaisons en Guadeloupe étaient aidées.

*

* *

CONSTATATIONS ET COMMENTAIRES

Les précédents chapitres avaient pour objectif de donner de la situation une image aussi exacte que possible sans trop entrer dans les détails. Il convient maintenant d'en analyser les contours à la lumière des objectifs de la politique d'aménagement et de développement du territoire définie par le Gouvernement, et des orientations données à la présente mission.

- 1 - La philosophie générale du FPTA paraît saine. S'agissant de solidarité, il n'est pas choquant qu'elle s'exerce au sein des mêmes activités et dans le même milieu. Par ailleurs le prélèvement opéré au niveau de 1 Franc par passager est très modéré, et il le resterait même si cette redevance devait être relevée après 2003.

Cependant la plupart des compagnies aériennes, tout en reconnaissant cette modicité, se plaignent du poids de l'ensemble des prélèvements auxquelles elles sont assujetties (un franc c'est un franc). Certaines pensent que la plupart des liaisons alimentées par le Fonds pourraient être exploitées sans subvention.

- 2 - S'agissant de l'administration du Fonds, il apparaît normal qu'elle soit confiée au Ministre chargé du transport aérien qui gère l'ensemble des moyens nécessaires à l'exploitation des lignes aériennes et les produits et charges correspondants.

Certaines collectivités regrettent toutefois que la DATAR ait un rôle trop effacé et souhaiteraient que la gestion du Fonds lui soit confiée.

Il est par ailleurs conforme à la volonté de décentralisation du Gouvernement et au bon sens de confier aux collectivités territoriales l'expression des besoins, les relations avec les compagnies aériennes et la gestion des dossiers correspondants.

- 3 - Concernant le domaine d'intervention du FPTA, on ne peut qu'être surpris par la part prise par l'outremer, qui risque encore d'augmenter pour devenir prépondérante. On comprend parfaitement le souci de débudgétiser pour alléger les charges de l'État, mais en l'espèce on peut distinguer deux préoccupations : la solidarité économique, qui est bien du ressort du FPTA, et une volonté politique, qui est d'une autre nature. Il y a là un thème de réflexion particulièrement important, le risque étant de voir en définitive le FPTA complètement détourné de son objet.

L'exclusion des lignes internationales ne paraît pas conforme à l'idée que l'on se fait de l'extension des affaires à l'ensemble du marché européen.

Il semble qu'elle soit due à la crainte d'un détournement de trafic vers des "hubs" étrangers qui ne serait pas compensé par des mesures de réciprocité. Par ailleurs la procédure communautaire impose dans ce cas une consultation préliminaire du gouvernement étranger intéressé, ce qui allongerait considérablement les délais. Enfin le développement de plates-formes de correspondance secondaires comme Lyon, Nice et Clermont-Ferrand, en plus de celles de Paris, facilitent considérablement les liaisons vers les autres pays européens et le besoin de liaisons internationales directes "vitales" ne pourrait être qu'exceptionnel.

- 4 - Le décret du 9 mai 1995, fixant le fonctionnement du FPTA, définit quatre séries de conditions pour l'éligibilité des liaisons au Fonds. La première concerne le domaine territorial, traité au paragraphe précédent, la seconde se réfère au règlement communautaire 2408/92, la troisième se décline en cinq critères qui précisent les limites de la légitimité d'une liaison subventionnée, la quatrième est simplement évoquée ainsi : *« les liaisons devront répondre aux caractéristiques des liaisons aériennes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire... »* définies dans le schéma national des infrastructures aéroportuaires, disposition prévue par la loi d'orientation du 4 février 1995. En fait ce schéma n'a pas été publié et ne le sera sans doute jamais. Il en résulte un déséquilibre dans le dispositif, l'aspect « développement économique et intérêt des entreprises » étant éclipsé par l'aspect « transports ».

Il est certes difficile de définir des critères précis, applicables à tous les cas, de ce que recouvre le besoin de desserte aérienne d'un territoire et notamment son caractère « vital » mentionné par la réglementation européenne. Il faut sans doute s'en tenir à quelques principes directeurs et prévoir un examen au cas par cas. Pour la définition de ces principes, il conviendrait d'avoir une concertation préalable avec la Commission de Bruxelles.

- 5 - Concernant les critères « transport » qui légitiment la subvention, on peut s'interroger sur leur parfaite adaptation aux situations présentes et à l'évolution de ces situations dans l'avenir. Il semble en particulier qu'on ait visé un peu haut pour la liaison « minimale » (10.000 passagers par an moins pendant 47 semaines par an et cinq jours par semaine au minimum). Cette disposition est d'autant plus sévère que la liaison est annulée si la condition n'est pas respectée la première année. On peut imaginer des cas où les usagers se contenteraient d'un service plus réduit (avion plus petit, moindre fréquence hebdomadaire). Les autres dispositions concernant les trajets alternatifs (2 h 30 pour les trajets terrestres, 30 minutes supplémentaires pour atteindre un autre aéroport) ne paraissent pas mal calibrées mais on imagine que dans certains cas elles ne collent pas à la réalité. On ne peut être qu'impressionné par le fait que 17 liaisons domestiques présentées au comité du FPTA aient été déclarées non éligibles et que 10 d'entre elles soient exploitées sans aide de l'État.

On peut donc se demander pourquoi on fixe de règles aussi rigides à un comité consultatif de haut niveau dont le rôle est justement d'évaluer les différents aspects d'une proposition et d'établir les compromis les plus conformes à l'intérêt public.

6 - La situation est d'autant plus difficile que la Commission de Bruxelles ne reconnaît pas ces critères d'éligibilité. Elle applique les siens propres, notamment lorsqu'il s'agit d'interpréter ce que représente un service de transport alternatif « adéquat et continu » pour les liaisons dont la capacité offerte dépasse 30 000 passagers par an (Règlement 2408/92). Dans ce cas elle estime qu'un trajet de quatre heures est acceptable, alors que le texte français fixe cette limite à deux heures et demie. Cette différence est due au fait que la Commission considère le cas de l'utilisateur courant, alors que nous prenons en compte la clientèle d'affaires, évidemment plus pressée. La correspondance échangée entre la Commission et la DGAC sur des cas réels illustre ces difficultés d'interprétation et les problèmes pratiques que pose l'accumulation de critères rigides mal adaptés aux réalités concrètes.

Cependant, le problème majeur concernant les textes communautaires est l'interprétation qui peut être faite, et qui est faite, des « lignes directrices » du document 94/C350/07. On déduit en effet de ce texte :

- que le choix consécutif à l'appel d'offres doit se porter sur le « moins disant » et non sur le « mieux disant »,
- que le règlement de la subvention ne peut se faire qu'en régie après contrôle des recettes et des dépenses, ce qui exclut toute formule forfaitaire.

Il est vrai que ce texte est rempli de prudence et de suspicion, mais ce ne devrait pas être une raison pour adopter des solutions manifestement antiéconomiques. Si de telles interprétations devaient être maintenues, il conviendrait de persuader la Commission de procéder à l'actualisation de ce texte, prévue dans son § 51.

Enfin, au plan général, la Commission constate que c'est la France qui fait le plus grand usage de la procédure « Obligations de Service Public » (une centaine d'inscriptions représentant de l'ordre de 90% de l'ensemble des inscriptions européennes) et elle exerce une vigilance particulière, même si la moitié seulement de ces OSP donne lieu à subvention.

Bien sûr on peut comprendre que la Commission veuille à ce que les liaisons subventionnées restent des cas exceptionnels et que ces liaisons ne perturbent pas la compétition sur les autres liaisons du réseau. Mais l'expérience montre que c'est bien le cas et on devrait trouver un terrain d'entente pour l'application pratique de principes sur lesquels il n'existe pas de divergences.

7 - Tel qu'il a été défini, le système de convention tripartite de concession de service public entre l'État, la collectivité territoriale et le transporteur aérien est peu incitatif du point de vue de la gestion économique du système d'aide :

- bien qu'il existe deux pourcentages de participation du FPTA, l'un de 80% lorsque la convention ne comporte pas d'obligations tarifaires, et l'autre de 60% dans le cas contraire, les collectivités choisissent le 1er cas qui est le moins onéreux pour elles, alors que le tarif est un élément important de l'économie de la liaison pour les usagers,

- la subvention est définie comme la compensation du déficit établi sur dépenses et recettes contrôlées dans la limite du plafond proposé dans l'appel d'offres. Ce régime a deux inconvénients majeurs :

. il n'incite en rien à une exploitation optimale de la liaison qui devrait être une transition vers une exploitation sans subvention,

. il est très lourd à gérer administrativement pour des sommes faibles et il est générateur de retards importants de règlement.

- dans ses applications réelles, la convention ne comporte aucune obligation de tarif, ce qui laisse la clientèle professionnelle à la merci de tarifs élevés.

8 - Il apparaît qu'au fur et à mesure qu'elles prennent de l'importance et assoient leur réseau sur une base plus large, les compagnies régionales rencontrent des échecs dans les appels d'offres et se désintéressent des liaisons subventionnées par le FPTA, sans doute parce que leur rentabilité est insuffisante par rapport au risque qui subsiste, mais surtout parce que la remise en concurrence périodique peut les frustrer de l'effort de création de ligne qu'elles ont déployé.

Ce sont alors des petites ou très petites compagnies aériennes qui prennent le relais avec, certes, des coûts d'exploitation plus faibles, mais aussi des risques d'échec plus grands, ce qui fragilise le système. On constate par ailleurs que les politiques de tarifs appliquées par les compagnies ne correspondent pas aux méthodes d'optimisation des recettes (*yield management*) actuellement largement utilisées.

Le type de convention qui a été adopté pour suivre au plus près les "lignes directrices" de Bruxelles est donc économiquement malsain en ce sens qu'il décourage les plus expérimentés et n'incite pas les autres à une gestion optimale des liaisons. On peut même craindre qu'à la longue on ne trouve plus d'entrepreneurs sérieux pour répondre aux appels d'offres concernant certaines de ces liaisons. Il est particulièrement significatif de constater que peu des transporteurs aériens consultés dans cette étude ont répondu aux sollicitations qui leur ont été adressées.

9 - Par contre les collectivités territoriales, et plus particulièrement les Chambres de Commerce et d'Industrie, ont été vivement intéressées et ont fait connaître leurs évaluations et leurs propositions, soit directement, soit par l'intermédiaire de leur association (*UCCEGA Les Aéroports français*). D'une façon générale les collectivités insistent sur les besoins de desserte des entreprises qu'elles abritent et sur le caractère vital de ces besoins compte tenu de l'évolution des marchés.

Concernant le fonctionnement actuel du système de péréquation, elles souhaitent des changements substantiels, tant en ce qui concerne les critères d'éligibilité que les procédures. Les principales critiques visent le plancher du dispositif (10 000 passagers par an) et la lenteur du renouvellement des concessions.

10 - On peut s'interroger sur la signification des textes qui attribuent la "gestion" du FPTA au Comité du FPTA. En fait celui-ci ne joue qu'un rôle purement consultatif auprès du Ministre chargé de l'aviation civile, qui est l'ordonnateur principal du compte et qui assume ainsi la responsabilité de son administration. Le Comité s'est réuni quatre fois, dont trois en 1996 et une en 1997, a été informé de l'évolution du Fonds et a entériné les conclusions du rapporteur DGAC sur l'éligibilité des liaisons présentées en fonction des critères du décret du 9 mai 1995. On peut donc estimer que la marge d'appréciation qui lui est laissée par les textes est pratiquement nulle, ce qui ne correspond pas à la volonté du législateur de lui faire "gérer" le Fonds, ni à la volonté du Gouvernement de « réaliser une plus grande modulation des interventions de l'Etat en fonction de la situation et des besoins de chaque région ».

11 - Pour assurer la desserte aérienne du territoire, il ne suffit pas de disposer de moyens adéquats de transport aérien. Encore faut-il avoir des infrastructures aéroportuaires suffisamment denses et équipées pour accueillir les vols. Il semble que ce soit le cas et les consultations n'ont pas révélé de récriminations à ce sujet.

Il apparaît cependant qu'un problème de congestion de l'espace aérien à certains moments de la journée est susceptible d'apparaître dans les « hubs » secondaires, et que le problème des créneaux horaires devient maintenant aigu à Orly. Compte tenu des contraintes de l'environnement sur cet aéroport, il est apparu nécessaire de réserver des créneaux horaires à l'usage des besoins prioritaires de l'Aménagement du Territoire (arrêté du 29 décembre 1995) et pour cela de prendre des dispositions d'OSP. Le maintien de ces pratiques soulève des objections et a sans doute déjà atteint ses limites. Cela pose le problème de décongestionnement d'Orly, et celui de sa vocation par rapport à Roissy et à d'autres plates-formes de la région parisienne.

12 - Il convient de rappeler que le Conseil Supérieur de l'Aviation Marchande (CSAM) avait été appelé en 1996 à donner son avis sur l'application de l'article 4 du règlement communautaire et sur son articulation avec le FPTA. Cet avis proposait un certain nombre d'aménagements afin d'améliorer la procédure, notamment :

- mieux définir la notion de "liaison vitale" et modifier certains critères d'éligibilité,

- réduire les délais de traitement des dossiers et faire intervenir le Comité du FPTA le plus tôt possible,

- prendre en compte les risques de distorsion de concurrence,

Enfin, il était demandé que le CSAM soit tenu informé de l'évolution du réseau de liaisons soumises à OSP, ou mieux que le CSAM regroupe l'ensemble des attributions confiées au CSAM, au Comité de gestion du FPTA et au Comité des usagers du transport aérien, « l'existence de trois instances consultatives sur des questions connexes paraissant inadaptée. »

*

* *

PROPOSITIONS

A l'issue de cet examen du dispositif de desserte aérienne des territoires dont la difficulté d'accès compromet le développement économique, il apparaît que ce dispositif était bien adapté dans son principe, mais qu'il est rendu précaire par la complexité des législations et réglementations européennes et françaises, et par sa rigidité improprie à suivre les modifications profondes des structures du transport aérien.

Les propositions d'amélioration qui sont formulées ont pour objet d'emprunter des voies réalistes pour que le système de péréquation réponde mieux aux objectifs poursuivis en étant à la fois plus adaptatif aux diverses situations et plus réactif à leurs évolutions.

Une approche réaliste

C'est celle qui consiste à viser une mise en application rapide de la réforme et, par conséquent, à ne pas engager de procédures vouées à l'échec ou d'aboutissement trop lointain. Il s'agit là essentiellement du cadre juridique, pour lequel il est proposé :

- de prendre acte du Règlement communautaire 2408/92, sachant qu'il subsiste un problème d'interprétation de la clause relative aux 30 000 passagers/an, à négocier avec la Commission en tenant compte de l'évolution de l'environnement économique,
- de prendre acte des textes de lois qui ont créé le FPTA en tenant compte des modifications introduites par la loi "Voynet" par rapport la loi "Pasqua" (abandon du schéma national des infrastructures aéroportuaires),
- de prendre acte de la loi "Sapin" sur la prévention de la corruption et la transparence des procédures publiques.

En ce qui concerne les textes réglementaires d'application il est proposé :

- de prendre acte des "lignes directrices" communautaires (document 94/C 350/07) avec des interprétations différentes de celles qui prévalaient jusqu'à maintenant, c'est à dire :
 - . le texte n'excluant pas le choix du "mieux disant" on revient à ce principe, au lieu d'adopter systématiquement le "moins disant",

. le texte n'obligeant pas explicitement l'adoption d'un régime de recettes et dépenses contrôlées, on peut choisir un régime forfaitaire étant entendu qu'il serait assis sur les mêmes principes.

Dans le cas où Bruxelles s'opposerait à de telles interprétations, il conviendrait d'engager la révision de ces "lignes directrices".

- de refondre entièrement le décret du 9 mai 1995 et ses textes d'application, notamment pour préciser le rôle et le fonctionnement du Comité du FPTA.

- de revoir si nécessaire le décret d'application de la loi « Sapin » pour éviter la multiplication des annonces légales de lancement d'appels d'offres.

Une application flexible

L'éligibilité d'une liaison au FPTA est une décision majeure du Ministre chargé de l'Aviation Civile, actuellement prise de façon quasi automatique en fonction de critères fixés par les textes. Il est proposé que les textes réglementaires fixent les principes généraux d'éligibilité, et qu'il appartienne au Comité de gestion du FPTA d'étudier en détail les cas concrets pour émettre un avis circonstancié sur chacun de ces cas. En fait le Comité devrait se prononcer sur les deux aspects des demandes des collectivités locales :

- le caractère "vital" de la liaison considérée, au regard du développement économique territorial, ce qui suppose une analyse détaillée des activités et de leurs relations avec les marchés,

- l'insertion de la liaison dans le réseau du transport aérien, c'est à dire sa compatibilité avec les liaisons existantes, et avec les infrastructures aéroportuaires et de contrôle aérien, mais aussi son effet sur les distorsions de concurrence.

Dans ce nouveau dispositif, il conviendrait donc que :

- il soit stipulé clairement que les décisions d'éligibilité sont prises par le Ministre chargé de l'Aviation civile après avis du Comité de gestion du FPTA, ce qui n'a pas actuellement un caractère réglementaire,

- que sur chaque cas, deux rapporteurs soient désignés pour étudier chacun des aspects du dossier, l'un par la DATAR, l'autre par la DGAC,

- que la collectivité demanderesse soit entendue au cours du débat et réponde aux questions posées.

Une meilleure modulation des interventions

Dans les textes actuels, la participation du Fonds à l'équilibre financier de la liaison est de 80 % si le tarif n'est pas fixé dans l'OSP et de 60 % dans le cas contraire. La plupart des collectivités choisissent le premier cas qui est moins coûteux pour elles.

Cette disposition a un triple inconvénient :

- le ticket modérateur de 20 % ne correspond pas à une véritable prise de responsabilité par les collectivités locales,
- le tarif disparaît dans la quasi-totalité des dispositions contractuelles, alors que c'est un élément économique important,
- la contribution du Fonds n'est pas "modulée en fonction de la situation et des besoins de chaque région" ainsi que le préconise le CIADT.

Il est donc suggéré que le pourcentage de contribution du Fonds à l'équilibre financier de la liaison soit proposé par le Comité de gestion du FPTA dans une fourchette de 60 % à 80 % en fonction de la situation économique de chaque territoire demandeur.

Par ailleurs, l'abandon des critères planchers de la liaison minimale (10 000 passagers et 47 semaines/an) devrait permettre de proposer des liaisons moins coûteuses, ayant une signification économique, notamment avec les "hubs" secondaires. Les collectivités locales auraient ainsi de plus grandes possibilités de choix pour leur désenclavement.

Une plus grande incitation à la bonne gestion

Les conventions de délégation de service public prévoient le remboursement de l'écart réel entre dépenses et recettes dans la limite du plafond proposé en réponse à l'appel d'offres. Ce système de régie plafonnée a un double inconvénient :

- il n'est pas incitatif à l'optimisation de la gestion,
- l'apurement des comptes demande un travail et des délais importants sans rapport avec la modicité des sommes en cause.

Par ailleurs, s'il est souhaitable de laisser à la compagnie aérienne la liberté de fixer sa grille de tarifs et de la moduler de façon à optimiser ses recettes, il est conforme aux intérêts des usagers, en l'absence de régulation par la concurrence, de fixer une limite supérieure au prix du billet.

Il est donc proposé d'adopter le système contractuel suivant :

- dans leur réponse à l'appel d'offres, les compagnies aériennes proposeraient pour chacune des années d'exploitation :
 - . un montant de subvention compensatoire forfaitaire correspondant à la perte d'exploitation prévisible dûment justifiée par un plan d'exercice,
 - . un montant maximum du tarif applicable.
- le choix du concessionnaire serait opéré en fonction de ces propositions et éventuellement d'autres considérations concernant la fiabilité des candidats ("mieux disant"),

- en cas de retrait de l'exploitant au bout de la période probatoire de six mois, une pénalité serait appliquée correspondant à un certain pourcentage de la subvention.

La réduction des délais administratifs

La plupart des acteurs critiquent la lourdeur des procédures et la longueur de leur déroulement. Ces défauts sont inhérents aux garanties exigées dans l'Union Européenne pour l'exercice d'une saine concurrence au sein du Marché Unique. Il n'en reste pas moins que des mesures ont déjà été prises pour simplifier certains processus et que d'autres pourraient certainement être imaginées et mises en oeuvre.

A cet égard, il conviendrait de faire une distinction entre l'ouverture d'une liaison et son renouvellement à l'issue de la période de trois ans fixée par le Règlement communautaire. L'ouverture de la liaison exige des études préliminaires de la collectivité initiatrice en contact avec la DATAR, la DGAC et les transporteurs éventuellement intéressés pour déterminer l'impact économique du projet, sa crédibilité et sa faisabilité. L'examen du projet nécessite ensuite des études des différentes instances intéressées. On imagine mal que ces délais de réflexion auxquels s'ajoutent des délais administratifs incompressibles puissent conduire à un déroulement global inférieur à six mois. Ce devrait être là, semble-t-il, l'objectif à poursuivre, combinant un examen sérieux des problèmes et la célérité administrative que l'on peut attendre des moyens modernes de la bureautique.

Par contre, le renouvellement de la concession semble pouvoir être réalisé en un temps plus réduit compte tenu de l'expérience acquise sur la liaison considérée. On peut penser qu'un objectif de quatre mois serait raisonnable, et il serait sans doute illusoire de vouloir descendre en dessous. L'effort mérite d'être fait car il s'agit là d'une opération critique, les retards risquant d'interrompre l'exploitation ou de créer une période de videjuridique génératrice de litiges.

Un décret d'application rénové.

La prise en compte des propositions précédentes conduirait à modifier sensiblement le décret du 9 mai 1995 relatif au fonctionnement du Fonds de péréquation des transports aériens. Cette modification incombe aux départements ministériels intéressés, mais on peut tenter une ébauche dans ce sens.

- les articles 1, 2, 3, 4, 5, 6 et 7 paraissent pouvoir être conservés en l'état : ils décrivent la mécanique qui découle du Règlement CEE 2408/92 pour aboutir à une convention de délégation de service public, compte tenu des dispositions législatives créant le FPTA. L'article 3 décrit le champ d'application du Fonds (liaisons intérieures) et il n'apparaît pas utile de le modifier. Toutefois il conviendrait d'ajouter à l'article 5 la disposition suivante : « la décision de participation du fonds est prise par le ministre chargé de l'aviation civile sur proposition du comité de gestion du FPTA qui recueille l'avis de la DATAR et de la DGAC ».

- l'article 4 fixe les critères d'éligibilité et fait référence à des dispositions obsolètes de la loi « Pasqua ». Il convient donc d'en rétablir les fondements en fonction des observations formulées ci-dessus :

"Pour être éligibles au FPTA, les liaisons doivent répondre aux conditions suivantes :

- * elles doivent être considérées comme vitales pour le développement économique de la région dans laquelle est situé l'aéroport, c'est à dire qu'elles doivent permettre les relations administratives et commerciales nécessaires aux activités économiques de la région dans des délais conformes à la pratique compétitive des affaires.
- * elles doivent tenir compte de façon logique des réseaux de transport existants, notamment des transports de surface. En ce qui concerne les réseaux de transport aérien, elles doivent prendre en considération les possibilités des plates-formes de correspondance.
- * elles doivent s'insérer normalement dans le cadre des infrastructures du transport aérien, tant en ce qui concerne l'équipement des aéroports que la capacité de la circulation aérienne,
- * elles ne doivent pas créer de distorsions de concurrence par les tarifs entre les transporteurs exploitant des liaisons bénéficiant du fonds et les autres transporteurs, ou par des détournements significatifs de trafic au détriment des transporteurs ne bénéficiant pas du fonds.
- * elles ne doivent pas être susceptibles d'être exploitées de façon équilibrée sans subvention. Sont en particulier exclues les liaisons d'un trafic supérieur à 100 000 passagers par an, et les liaisons entre deux aéroports dont le trafic total de chacun d'eux dépasse 1 million de passagers par an.

- L'article 8 deviendrait sans objet, et l'article 9 pourrait être remplacé par le suivant :

« La participation du FPTA peut être fixée entre 60 et 80 % de la compensation financière octroyée au transporteur retenu. Le taux de participation est arrêté par le ministre chargé de l'aviation civile sur proposition du comité de gestion du FPTA. Nonobstant les dispositions ci-dessus mentionnées, la participation du fonds ne peut dépasser 50 % de la recette prévisionnelle proposée par le transporteur sur la liaison considérée. »

- L'article 10 serait également modifié :

« Les compensations financières versées par le FPTA tiennent compte des dépenses et recettes engendrées par le service et font l'objet de règlements forfaitaires sous forme d'acomptes et de soldes conformément aux termes de l'appel d'offres et de la convention de délégation de service public. »

*

* *

CONCLUSION

Le dispositif proposé a pour objet de faire face au besoin accru de rapidité et de mobilité dans la conduite des affaires, et aussi à la transformation profonde du transport aérien provenant du déplacement vers le bas des seuils de rentabilité, grâce au développement des PME du transport aérien, et de la structuration de réseaux centrés sur des « hubs ».

Il vise à une meilleure adaptation aux besoins et aux capacités des régions en donnant une véritable responsabilité au Comité de gestion du FPTA, et en associant plus étroitement la DATAR à la préparation des décisions.

Il déverrouille le système vers les liaisons à faible capacité, ouvrant ainsi de nouveaux domaines de développement de liaisons complémentaires des réseaux principaux.

Mais corrélativement, il renforce les responsabilités des collectivités territoriales et des compagnies aériennes en leur faisant prendre une plus grande part des charges et des risques.

En fonction de cette nouvelle donne, un nouvel équilibre s'établira dont on peut penser qu'il répondra aux objectifs assignés tout en étant économiquement sain.

APPENDICES

- Lettre de mission
- Personnalités rencontrées
- Organismes consultés
- Avis de l'UCCEGA

*Le Ministre de l'Aménagement du Territoire
et de l'Environnement*

*Le Ministre de l'Équipement,
des Transports et du Logement*

Paris, le **09 FEV. 1998**

Monsieur le Président,

Le Fonds de péréquation des transports aériens a été institué par la Loi de finances pour 1995 et par la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. Il concourt à assurer l'équilibre des dessertes aériennes intérieures réalisées pour l'aménagement et le développement du territoire. Il est géré par le ministère chargé de l'aviation civile, avec un Comité de gestion composé d'élus et de représentants de l'Etat.

Le principe est de faire appel à la solidarité entre tous les passagers aériens embarquant en France continentale, par une taxe uniforme, pour permettre l'exploitation des liaisons aériennes nécessaires à l'aménagement et au développement du territoire, en associant les collectivités territoriales et autres personnes publiques concernées sans grever excessivement leurs budgets.

Trois ans après son institution, il est apparu opportun d'évaluer ce dispositif.

Nous vous chargeons d'analyser la mise en oeuvre du FPTA, et son adéquation aux missions d'aménagement du territoire en ce qui concerne la desserte aérienne. Vous proposerez ensuite, s'il y a lieu, les adaptations que vous estimerez souhaitables pour une meilleure efficacité dans l'amélioration de l'accessibilité du territoire grâce à ce type de desserte. Cette analyse concernera les interventions pour les seules liaisons intracommunautaires

Pour ce faire, vous examinerez dans un premier temps dans quelle mesure le réseau des lignes aériennes existantes répond, avec les autres moyens de transport disponibles, aux besoins de desserte générale du territoire, appréciés de façon globale et multimodale.

Vous apprécierez ensuite les besoins de desserte éventuellement non satisfaits, et les moyens nouveaux dont les pouvoirs publics devraient pouvoir disposer pour y remédier, si nécessaire, par la voie aérienne. Vous examinerez en particulier l'adéquation du dispositif en place aux besoins, notamment en ce qui concerne les modalités et les critères d'intervention du Fonds tels qu'ils sont fixés par le décret n° 95698 du 9 mai 1995.

Monsieur Henri MARTRE
Ingénieur Général de l'Armement
115, rue de Bellevue
92100 BOULOGNE BILLANCOURT CEDEX

Les liaisons nécessaires à l'aménagement et au développement du territoire sont celles destinées aux déplacements à motifs professionnels des agents et des correspondants extérieurs des entreprises implantées en province, pour lesquelles la mobilité est un facteur déterminant de compétitivité. Ces déplacements impliquent certaines contraintes minimales de service (fréquence, horaires), ils peuvent nécessiter des liaisons directes avec ou sans escale, et peuvent aussi tirer parti des possibilités de correspondance organisées de façon systématique sur certains aéroports.

Vous étudierez la manière dont la réglementation européenne des transports aériens peut être appliquée aux particularités françaises que constituent la dispersion de villes nombreuses et de moyenne importance sur un vaste territoire, et leur éloignement des centres économiques européens, étant rappelé que les modifications qui pourraient être envisagées de la réglementation nationale ne pourront l'être qu'en conformité avec ce cadre communautaire. Vous examinerez aussi sous cet angle dans quelle mesure des liaisons internationales intracommunautaires de proximité pourraient justifier l'intervention du FPTA.

Vous procéderez à l'évaluation financière des adaptations qu'il vous apparaîtra souhaitable d'apporter au fonctionnement du FPTA, vos propositions en la matière devant tenir compte des contraintes budgétaires et de la nécessité de maîtriser les charges supportées par le secteur des transports aériens.

Les services de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et de la Direction générale de l'aviation civile vous apporteront leur soutien dans la conduite de votre mission. Les frais qu'il vous sera nécessaire d'engager, notamment à l'occasion des contacts nécessaires à votre mission, seront pris en charge par la DATAR.

Comme nous en sommes convenus, vous voudrez bien nous rendre compte des résultats de cette mission pour le 1er juin 1998.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'expression de notre haute considération.



Dominique VOYNET



Jean-Claude GAYSSOT

Personnalités rencontrées

DATAR

MM.

Jean-Louis GUIGOU - Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

Michel CADOT - Directeur, adjoint du Délégué

Claude ROUSSEAU, chargé de mission

DGAC

MM.

Pierre GRAFF - Directeur Général de l'Aviation Civile

Michel GUYARD - Directeur des transports aériens

Pierre-Yves BISSAUGE - Sous-directeur du marché du transport aérien

Didier LAUNEZ - Sous-direction des études économiques et prospectives

Mmes.

Danielle BENADON, Directeur Ajoint des Transports Aériens

Elisabeth BOUFFARD-SAVARY - Sous-direction des études économiques et prospectives

Commission Européenne

MM.

Michel AYRAL - Directeur des transports aériens

Ben VAN HOUTTE - Directeur des transports aériens

*

* *

MM.

Claude ABRAHAM - ancien Directeur Général de l'Aviation Civile.

ancien Président Directeur Général de la Compagnie Générale Maritime

André TANTI - Inspecteur des Finances, Direction Générale de la Concurrence, de la
Consommation et de la Répression des Fraudes

Jean-Cyril SPINETTA - Président directeur Général du groupe Air France

Pierre-Henri GOURGEON - ancien Directeur Général de l'Aviation Civile.
ancien Directeur Général du Groupe Air France

Xavier LECLERCQ - Président Directeur Général de Brit'Air.

Président de la Fédération de l'Aviation Marchande

Marc DUFOUR - Président Directeur Général d'Air Littoral

Bernard STOUFF - Directeur Général de Proteus Airlines

Jean-Pierre LE GOFF - Délégué Général de la Fédération Nationale de l'Aviation Marchande

Pierre FLOTAT - Président de l'Aéroport de Lille.

Président de l'UCCEGA - *Les Aéroports français*

Jacques SABOURIN - Secrétaire Général de l'UCCEGA - *les Aéroports français*

*

* *

- Réunion plénière avec le Comité de Direction de l'UCCEGA - *Les Aéroports français*

- Réunion plénière avec la Commission des petits aéroports de l'UCCEGA - *Les Aéroports français*

Organismes consultés

Compagnies aériennes

BRIT AIR
PROTEUS AIRLINES
AIR LITTORAL
HEX AIR
FINIST' AIR
FLANDRE AIR
AIR NORMANDIE
REGIONAL AIRLINES
AIR LIBERTÉ - SA
AIR FRANCE

Collectivités territoriales

Syndicats Mixtes :

de l' Aéroport d' Agen-la-Garenne
de l' Aéroport de Saint-Brieuc
de l' Aéroport de Rodez-Marcillac

Syndicat Intercommunal de l' Aéroport de Lannion

Chambres de Commerce :

d' Aurillac et du Cantal
de Bergerac
de Périgueux
du Roannais
de Montluçon-Gannat
d' Albi-Carmaux-Gaillac
de Brest
de Pau
du Havre
de Castres
de Reims
de Dijon
de Mende et de la Lozère
de Cherbourg
d' Epinal

En créant dans la loi d'orientation et d'aménagement du territoire du 4 février 1995 un Fonds de Péréquation des Transports Aériens (FPTA), le législateur a conféré un rôle important aux lignes aériennes dans le développement équilibré de l'ensemble du territoire et notamment dans le désenclavement des régions ou des villes à l'écart des grands courants d'échange nationaux et européens.

Après une difficile période de mise en route, le FPTA a aujourd'hui atteint un rythme de croisière. S'il s'est avéré efficace dans la poursuite de projets existants et portés antérieurement par les seules collectivités, il n'a sans doute pas permis de faire émerger tous les besoins existant en matière de lignes d'aménagement du territoire mais qui n'avaient jamais été explorés. Ceci peut s'expliquer d'une part par les caractéristiques de certains des critères énoncés par le décret du 9 mai 1995 et d'autre part par la lourdeur des procédures imposées aux opérateurs et aux collectivités qui ont limité les résultats atteints par le dispositif mis en place. L'information en la matière dispensée par les services de l'Etat, notamment la DGAC, n'a pas été à la hauteur des enjeux posés par le législateur, tant en amont pour ce qui concerne les modalités du recours au FPTA, qu'en aval s'agissant de la gestion du fonds.

Les critères d'élection au FPTA

Le décret du 9 mai 1995 liste en ses articles 3 et 4 les conditions que les lignes aériennes doivent remplir pour se voir attribuer des compensations financières du fonds. La modification de certaines d'entre elles pourraient permettre d'élargir le champ d'application du dispositif et ainsi mieux répondre aux objectifs de réduction des inégalités de développement dans notre pays en fournissant des infrastructures et des services aériens de qualité permettant, lorsqu'elles s'avèrent irremplaçables, de soutenir et de promouvoir l'économie de l'ensemble de nos régions et de nos "pays".

- * Restriction du FPTA aux seules lignes intérieures : l'exclusion des liaisons internationales du dispositif constitue une limitation qui handicape fortement le développement des économies locales qui s'apprécie aujourd'hui au moins à l'échelon européen eu égard à la mise en place d'un marché unique européen et dans la perspective de l'objectif fort, affiché par les instances européennes, de favoriser les échanges interrégionaux au sein de l'Union. Ceci est particulièrement vrai des zones frontalières dont les marchés naturels ou historiques ne s'interrompent pas avec les limites du territoire national. L'élargissement du dispositif aux lignes européennes, qu'il serait souhaitable de ne pas limiter au seul espace communautaire afin de ne pas exclure des pays comme la Suisse ou les îles anglo-normandes, marquerait par ailleurs la continuité de la politique des pouvoirs publics telle qu'elle a été affichée à l'occasion des débats sur le projet de troisième aéroport parisien en soulignant la nécessité de faciliter le développement des aéroports de province qui, sauf exceptions, ne rendent pas aujourd'hui tous les services qu'en attendent leurs usagers. Il y a là une perspective de revitalisation de nos P.M.E. dont les difficultés à travailler à l'exportation sont unanimement regrettées.

- * Seuil de trafic annuel minimum de 10.000 passagers : à l'expérience, ce seuil ne permet pas de créer de nouvelles liaisons dans la mesure où dès la première année celle-ci doit enregistrer 10.000 passagers pour être éligible au fonds. Compte tenu qu'une ligne nouvellement créée monte en puissance, c'est un potentiel de plus de 20.000 passagers que celle-ci doit dégager. Ainsi, certaines lignes ont été abandonnées après quelques mois de fonctionnement (exemple de la liaison Le Havre/Rouen/Strasbourg exploitée par Flandre Air). Ce seuil minimum de 10.000 passagers est donc trop élevé en ce qu'il ne permet pas de mailler davantage le territoire. Le fait que ce seuil ne soit pas opposable aux lignes qui étaient exploitées au 1^{er} janvier 1995 atteste qu'il ne repose sur aucun fondement. Il conviendrait de le supprimer ou, à défaut, de le ramener par exemple à 5.000 passagers annuels en admettant que ce seuil ne soit atteint que la seconde ou troisième année d'exploitation afin de laisser à celle-ci le temps de se stabiliser à son régime de croisière.
- * Obligation de relier deux aéroports : cette disposition a parfois été prise au pied de la lettre par la DGAC et empêché la mise en oeuvre de projets de développement régionaux communs à plusieurs collectivités d'une même zone géographique alors qu'il s'agit là au contraire d'une démarche qu'il convient de stimuler dans la mesure où elle participe d'un aménagement du territoire par pays et est susceptible de générer des économies d'échelle par rapport à la juxtaposition de projets pouvant être concurrents.
- * Obligation de relier au moins un aéroport de moins de 1,5 million de passagers : ainsi que le critère précédent cette restriction ne repose sur aucun élément objectif. Le trafic total d'un aéroport -souvent constitué pour nos métropoles régionales en grande partie par le trafic de la liaison avec la capitale- ne préjuge pas du résultat financier de certaines liaisons transversales nécessaires, pour son développement économique, à la ville ou à la région qu'il dessert. L'application des autres critères définis par le décret du 9 mai 1995 ainsi que la procédure d'appel d'offres suffisent pour valider la réalité du caractère déficitaire ou non de telles liaisons.
- * La définition de la compagnie exploitante : la plupart des transporteurs travaille dans le cadre d'accords commerciaux, partage de codes ou franchise, qui peuvent rendre difficile la détermination du transporteur. Compte tenu que ces accords favorisent le succès commercial, il conviendrait d'adapter la procédure pour retenir ces possibilités (ex : un transporteur assume la responsabilité et cela est précisé dans la convention ou dans la publication des OSP).

Les procédures

Si les requêtes formulées auprès de la Commission Européenne ont déjà permis de raccourcir sensiblement les procédures définies par l'article 4 du règlement communautaire n°2408 du 24 juillet 1992 (notamment en permettant une publication simultanée au JOCE des obligations de service public et de l'appel d'offres proprement dit), la longueur totale des procédures (de l'ordre de 6 mois) demeure trop importante pour être véritablement adaptée à un secteur constituée d'entreprises souvent fragiles qui ne disposent pas des moyens pour supporter de tels délais.

Cette longueur des procédures est par ailleurs incompatible avec des conventions dont la durée est limitée à 3 ans. Ceci place les transporteurs dans une situation incertaine puisque la continuité de l'exploitation réclame que les collectivités se préoccupent à nouveau de l'appel d'offres à peine deux ans après le lancement de la ligne. Il est clair que des conventions de cinq ans seraient plus conformes aux contraintes propres au transport aérien mais cette modification nécessiterait que soit également réformé en son article 4 paragraphe d) le règlement CEE n°2408/92 du 23 juillet 1992.

On peut s'interroger à cet égard sur le fonctionnement hiérarchisé et centralisé de la DGAC dont les différents niveaux hiérarchiques ont à connaître des dossiers avant passage au comité de gestion du FPTA et sur les gains de temps et d'efficacité que procurerait une gestion s'inspirant davantage de la déconcentration, au moins en dessous d'un certain seuil à définir (seuil de trafic, seuil d'intervention financière du fonds...).

Le versement des subventions du FPTA

Actuellement, dans le cas où le niveau de trafic réalisé n'atteint pas le seuil des 10.000 passagers annuels, le versement des subventions du FPTA est interrompu, décision qui enclenche généralement une dynamique de l'échec : difficultés financières pour le transporteur, détérioration de la qualité voire de la continuité du service offert, baisse de la fréquentation. Il convient d'y substituer une dynamique de la réussite en faisant du FPTA un véritable outil d'entraînement et de développement du transport aérien. Dans cette optique, le bénéfice du fonds devrait être garanti pendant le premier mandat de trois ans confié à la compagnie afin d'être assuré que tous les potentiels existants ont été épuisés.

L'information

Il serait grand temps que les administrations concernées prennent des initiatives de communication tant auprès des collectivités que des opérateurs eux mêmes afin qu'ils saisissent pleinement les outils que le législateur a mis à leur disposition et rompent avec une attitude qui pourrait faire croire qu'elles ne le souhaitent pas.

Les gestionnaires d'aéroport sont par ailleurs toujours en attente des réflexions qui doivent déboucher sur la définition, dans le schéma des infrastructures aéroportuaires, des caractéristiques des lignes aériennes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire.

Il est regrettable enfin qu'aucune information ne soit communiquée sur la situation financière du FPTA, permettant ainsi à l'administration de faire évoluer le niveau de la taxe (fixée à 1 F depuis le 1^{er} janvier 1997).

Le comité de gestion

Le comité de gestion du FPTA ne comprend pas, parmi ses membres, de représentants des gestionnaires d'aéroport. Or, ceux-ci préparent les dossiers d'appel d'offres et assurent le lien qui fédère les collectivités locales et régionales. Ils ne peuvent donc pas être considérés comme juge et partie au dossier à l'instar des compagnies aériennes exploitantes qui reçoivent les fonds. Il serait utile pour des questions de transparence qu'ils participent au comité de gestion.

L'expérience des deux années écoulées montre que si le décret du 15 janvier 1996 relatif au comité de gestion du FPTA permet à son président d' *"inviter à participer aux réunions de ce comité toute personne dont la présence est jugée utile"*, cette disposition n'a jamais été mise en oeuvre au bénéfice des gestionnaires d'aéroport.