CONFIDENTIEL

n°008516-01

Août 2012

L'ajustement des charges des compagnies aériennes françaises

Rapport d'étape

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère
de l'Écologie,
du Développement
durable
et de l'Énergie

CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : **008516-01**

L'ajustement des charges des compagnies aériennes françaises

Rapport d'étape

PROJET

établi par

Jean-François GRASSINEAU
Inspecteur général de l'administration du développement durable

Août 2012

SOMMAIRE

RÉSUMÉ....7

INTRODUCTION....11

1. L'ÉCART DES COMPÉTITIVITÉS DES COMPAGNIES AÉRIENNES....13

1.1. Un constat préoccupant....13

1.2. Un écart structurel de compétitivité....14

2. LES CHARGES FISCALES ET SOCIALES....17

2.1. Les charges fiscales et sociales de droit commun....17

2.1.1. L'assujettissement du budget annexe à la TVA....17

2.1.2. L'allègement des charges sociales....19

2.2. L'évolution de la fiscalité écologique....22

2.2.1. La taxation du kérosène....22

2.2.2. Les émissions de gaz à effet de serre....22

2.2.3. Les aides à l'insonorisation autour des aéroports....23

3. LA FISCALITÉ ET LES CHARGES AÉRONAUTIQUES....25

3.1. Un budget annexe dans une impasse financière....25

3.2. Le financement par le transport aérien public d'actions étrangères à l'aviation civile 25

3.2.1. La contribution de solidarité sur les billets d'avions....25

3.2.2. La contribution du transport aérien public au budget de l'État....26

3.3. Les redevances pour services rendus....27

3.3.1. La redevance pour services terminaux de la circulation aérienne....27

3.3.2. Le financement des retraites des personnels de l'État....28

3.3.3. Les redevances de certification et de surveillance....28

3.3.4. La diminution du coût des redevances....29

3.4. L'évolution des autres charges et de recettes de budget annexe....29

3.4.1. Le financement par la taxe de l'aviation civile....29

3.5. Les charges de constitution des stocks pétroliers stratégiques....30

4. LES CHARGES AÉROPORTUAIRES....33

4.1. L'allègement des charges aéronautiques sur les plates-formes de correspondance

4.2. Le financement de la sûreté **35**

4.3. La régulation économique aéroportuaire **36**

5. LES AIDES À L'EMPLOI ET À L'INVESTISSEMENT **39**

5.1. Les aides à l'emploi **39**

5.1.1. Le temps partiel : un projet encore à reprendre *39*

5.1.2. Développer les contrats d'alternance (proposition FNAM) *40*

5.1.3. Réviser le mode de calcul des pénalités pour l'emploi des travailleurs handicapés (proposition FNAM) *41*

5.2. Les départs en retraite **41**

5.3. Allègement de charges fiscales **44**

5.3.1. La défiscalisation des investissements outre-mer *44*

5.3.2. Un crédit d'impôt pour les investissements nécessaires à la formation des personnels navigants *44*

5.3.3. La participation du Fonds européen de développement régional (FEDER) *45*

ANNEXE(S) **47**

Annexe 1 : Récapitulatif des recommandations 49

RÉSUMÉ

Les ajustements de charges envisageables pour le transport aérien doivent respecter trois conditions : être significatives pour les finances des compagnies, ne pas faire peser une charge excessive sur le budget de l'État et respecter la réglementation européenne sur les aides d'État et la concurrence.

Trois constats doivent au préalable être faits, dont deux d'entre eux sont propres au transport aérien.

Tout d'abord, sur un marché du transport aérien mondialisé, il existe un écart structurel de compétitivité, résultant notamment des charges sociales, entre les entreprises françaises et les opérateurs des principaux pays concurrents.

En outre, si tous les pays européens ont mis en œuvre une fiscalité spécifique à l'aéronautique dont le produit s'ajoute aux redevances pour services rendus par l'État , la France est dans une situation particulière en ce sens que le transport aérien public finance non seulement la totalité de l'administration de l'aviation civile, mais encore contribue à des actions de l'État retracées au budget général sans lien direct avec le transport aérien.

Enfin, dans la « chaîne » du transport aérien, qui va du constructeur à la compagnie, une part croissante de la valeur ajoutée a été ces dernières années captée par les aéroports afin, dans une perspective de privatisation voulue par les pouvoirs publics, de « créer de la valeur » au profit des actionnaires.

Le champ de l'étude porte sur la fiscalité générale et les charges sociales, les redevances et les charges aéronautiques, ainsi que sur les différents types d'aides au maintien de l'emploi et au développement économique qui peuvent être mobilisées.

Pour ce qui est de la fiscalité et les charges sociales, il n'a pas été possible de retenir des propositions innovantes telles que la création d'un registre international de l'aéronautique, qui, à l'exemple de la marine marchande, reviennent à créer un régime social propre au transport aérien. Outre le fait que la notion de registre en aéronautique n'emporte pas les mêmes conséquences et que le besoin des compagnies n'est pas d'employer des personnels de nationalité extra européenne, une proposition de ce type qui nécessite l'accord des autorités européennes n'a que très peu de chances d'aboutir, le transport aérien européen étant dans une situation différente de celle de la marine marchande, caractérisée par des délocalisations massives.

En revanche, il est possible et nécessaire de mettre fin à des particularités fiscales qui créent des distorsions de concurrence. En particulier, il est apparu que les compagnies supportent des charges de taxation de la valeur ajoutée (TVA) qui n'ont pas été récupérées en amont du processus de production, contrairement au principe de neutralité inhérent à cette imposition. Tel est le cas du montant de la TVA supporté par le « Budget Annexe Exploitation et Contrôle Aériens » (BACEA) sur le montant de ses investissements et de ses charges externes qui, n'étant pas récupéré auprès du budget de l'État, est inclus dans l'assiette des redevances à la charge des compagnies aériennes.

Pour ce qui est des taxes et des redevances spécifiques à l'aviation civile, sans remettre en cause le principe d'un financement intégral des activités de la direction

générale de l'aviation civile par les seules redevances et les taxes, deux actions apparaissent nécessaires :

- La première consiste à remettre en cause le financement par la taxe de l'aviation civile ou par une taxe spécifique d'actions étrangères à l'aviation civile. C'est le cas de l'aide au développement prise en charge par UNITAID qui, dans tous les autres pays membres de cette organisation, relève du budget de l'État. C'est le cas également de la politique sociale menée en faveur des résidents des collectivités françaises d'outre-mer, qui bénéficient de transports vers la métropole à prix réduit. La politique des « financements innovants » pourrait dans la situation actuelle du transport aérien trouver des points d'application plus porteurs.

- La seconde est d'alléger le BACEA. Les dépenses correspondant aux redevances de la navigation aérienne devraient conformément aux engagements pris dans le cadre du « Ciel unique européen » être allégées. La DGAC a d'ores et déjà engagé des actions d'ampleur sur ce point (création des directions régionales de la navigation aérienne, transformation de services de contrôle des petits aéroports en services d'information de vol). Elles devraient être prolongées par une plus grande mutualisation des moyens de soutien et une optimisation de la maintenance des équipements de la navigation aérienne entre la Direction technique et de l'innovation (DTI) et la direction opérationnelle (DO). Une attention particulière doit être portée sur la redevance des services terminaux de la navigation aérienne qui fait l'objet en métropole d'un taux unique, quel que soit le coût du service rendu sur l'aérodrome, aboutissant à une véritable subvention au trafic sur les petits terrains, au détriment des vols sur les aéroports nationaux. Les dépenses financées par la taxe de l'aviation civile devraient également évoluer favorablement.

Les charges aéroportuaires ont fait l'objet d'un examen particulier. D'une part, il est proposé de revoir les charges et les taxes applicables aux correspondances, le système actuel qui n'établit pratiquement aucune différence entre le passager embarqué et le passager en correspondance aboutissant à une double taxation, contrairement aux pratiques d'autres aéroports européens, handicapant de ce fait le développement de la plaque tournante de Paris-Charles de Gaule. D'autre part, des charges financées actuellement par des taxes telles la taxe de sûreté et la taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires pourraient être du ressort des gestionnaires des aéroports. Ces transferts n'ont d'intérêt qu'à la condition que les gestionnaires n'imputent ces charges que pour partie sur le service public aéroportuaire. Aussi est-il nécessaire de revenir sur les règles de la régulation économique, dont l'objectif actuel est d'obtenir des aéroports une rentabilité appréciable sur les activités de service public, sans prendre en compte les activités commerciales dont la rentabilité est forte. Dans l'immédiat, il est proposé, comme cela a été fait en 2010, de reprendre une demande de la FNAM de gel des redevances aéroportuaires pour 2013.

Pour ce qui est des aides, il est nécessaire de mettre en œuvre des mesures de temps partiel. Après quelques échecs, la DGAC devrait reprendre un projet de décret datant de 2011 transposant le temps partiel au personnel navigant, prévu par une loi de 2009 en raison des spécificités du régime du temps de travail de la profession. Par ailleurs, la mise en place d'un crédit d'impôt pour les équipements utiles à la formation et à la sécurité (simulateurs de vol) est envisagée.

La mise à la retraite de personnel navigant technique à titre transitoire avant l'âge limite d'activité de 65 ans doit être examinée en considération des répercussions de cette mesure sur l'équilibre de la Caisse retraite du personnel navigant.

PROJET

INTRODUCTION

Par une note du 6 juillet 2012, le directeur de cabinet du Ministre délégué aux transports et à l'économie maritime a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable une note sur la possibilité et la faisabilité d'allègements des charges fiscales et sociales à la charge du transport aérien et de modifications du dispositif applicable à l'emploi dans les compagnies aériennes.

La France est un pays aéronautique majeur, par le poids de la construction aéronautique et l'importance du transport aérien.

Les compagnies aériennes françaises contribuent au produit national brut pour 12 milliards d'euros et emploient directement 78 000 personnes[1].

Depuis la crise de 2008, les compagnies aériennes françaises sont dans une phase délicate : baisse de l'activité, rentabilité décroissante, diminution de la valeur ajoutée, poids croissant de l'endettement.

Cette situation contraste avec la bonne santé financière de prestataires de services du secteur, notamment des gestionnaires des grands aéroports.

Les raisons de cette conjoncture difficile sont à rechercher dans la concurrence accrue des compagnies américaines et asiatiques sur un marché de plus en plus gouverné par le concept de « ciel ouvert » et, au sein des entreprises, au défaut de productivité des personnels dû aux sur-effectifs et au temps de travail, et à l'élévation du coût du carburant.

Air France et les autres compagnies aériennes françaises ont pris la mesure de ces handicaps et ont élaboré des mesures de nature à permettre un retour à l'équilibre.

Toutefois, une partie du handicap dont souffre le transport aérien français réside dans le niveau plus élevé en France que dans d'autres pays des charges fiscales et sociales et éventuellement des redevances pour services rendus.

De fait, le poids de ces charges n'a cessé ces dernières années de prendre une part croissante dans les coûts d'exploitation des compagnies en raison notamment de la montée des besoins à satisfaire en matière de sûreté et d'environnement.

Le transport aérien public est en effet soumis, comme toutes les entreprises, au régime fiscal et social de droit commun et à diverses taxes et redevances spécifiques qui reflètent l'apport des services publics à l'exploitant du transport aérien (sécurité, sûreté) et la prise en compte des effets externes propres au secteur (environnement).

L'ambition de cette note consiste donc à élaborer des orientations de nature à rapprocher le niveau des charges publiques des compagnies aériennes françaises de celui de leurs concurrents afin de contribuer à assurer de meilleures conditions de concurrence.

Le champ de cette étude répond à un souci d'exhaustivité. L'ensemble des charges pesant sur les compagnies et les passagers a été analysé : impôts dus à l'État, cotisations versées aux organismes sociaux, redevances et taxes perçues au profit de la Direction générale de l'aviation civile (budget annexe) et des gestionnaires des

[1] Source : Economic benefits from Air transport in France, Oxford Economics, 2011.

aéroports.

L'objectif est de présenter des propositions d'allègement pour les compagnies qui soient tout à la fois réalistes et significatives. Une attention particulière a été portée aux charges dues à Aéroports de Paris et au régime applicable aux passagers en correspondance, dans la mesure où le « hub » de Paris-Charles de Gaulle représente pour Air France un atout majeur de sa compétitivité.

Les mesures proposées ont naturellement été chiffrées. Toutefois, en raison du délai accordé pour la remise de cette note, les résultats présentés n'ont pas été vérifiés.

Cet examen a été fait en liaison étroite avec tous les principaux partenaires du transport aérien : organisations professionnelles, Air France, Direction générale de l'aviation civile. Les organisations syndicales du personnel n'ont pas été consultées.

L'auteur de cette note tient à remercier tous les interlocuteurs au sein de l'administration et des compagnies aériennes, qui lui ont apporté d'emblée une collaboration efficace et rapide.

PROJET

1. L'ÉCART DES COMPÉTITIVITÉS DES COMPAGNIES AÉRIENNES

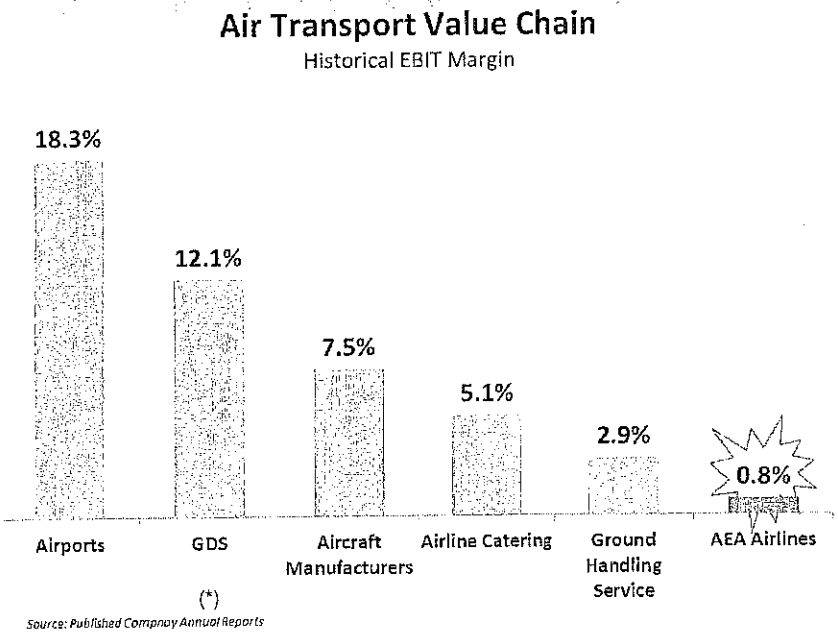
La mission estime qu'une part des difficultés actuelles du transport aérien public français est due à des facteurs multiples parmi lesquels figure l'écart de compétitivité des entreprises françaises par rapport à leur homologues étrangères, y compris européennes.

1.1. UN CONSTAT PRÉOCCUPANT

La situation financière des compagnies aériennes françaises est délicate. Le groupe Air France/KLM a enregistré en 2011 un résultat négatif de 353 M€, 567 M€ imputables à la compagnie Air France ayant contribué à ce résultat. Des entreprises d'envergure plus modeste, telles qu'Air Austral ou Air Méditerranée, connaissent également de graves difficultés.

Cette crise, qui n'est pas une spécificité française, est cependant plus accentuée dans notre pays. S'il est vrai que des compagnies européennes ont déposé leur bilan en 2012[2], il n'en reste pas moins que des compagnies majeures ont pu en 2011 dégager des bénéfices : le groupe Lufthansa a réalisé un résultat positif de 820 M€ et le groupe International Airlines, composé de British Airways et d'Ibéria, de 485 M€.

Les résultats des compagnies françaises contrastent avec ceux obtenus par les principaux opérateurs du transport aérien, tels les constructeurs et les aéroports, comme le montre la chaîne de valeur, publiés par l'Association des compagnies aériennes européennes :



(*) GDS : Système de réservation.

[2] Spanair (Espagne), Central Connect Airlines (République tchèque), Malev (Hongrie), Cimber sterling (Danemark), Skyways (Suède), City Airlines (Suède) et Air Finland (Finlande).

Cette différence de résultats entre les compagnies aériennes et les prestataires de services, et notamment les gestionnaires d'infrastructures est particulièrement accentuée en France. Ainsi, Aéroports de Paris a réalisé l'année dernière un résultat opérationnel courant de 607 M€ pour un chiffre d'affaires de 2 500 M€[3].

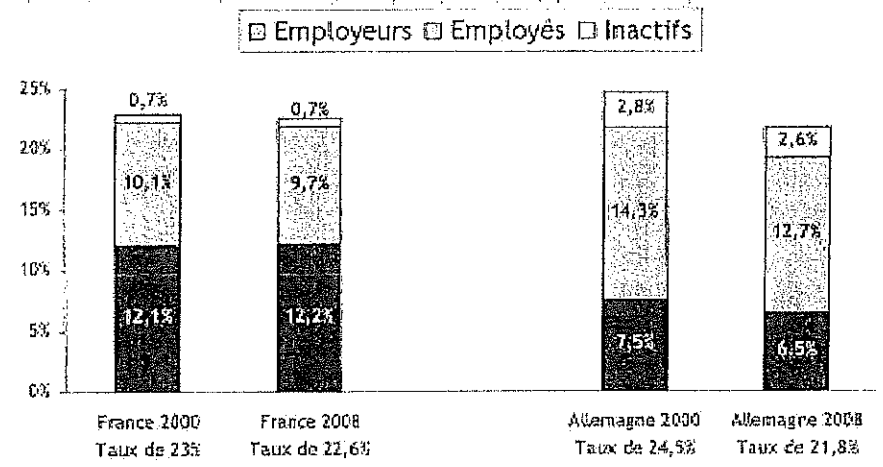
1.2. UN ÉCART STRUCTUREL DE COMPÉTITIVITÉ

Cet écart concerne la fiscalité et les charges sociales applicables à toutes les entreprises ainsi que la fiscalité propre au transport aérien.

Pour ce qui est des charges communes à l'ensemble des entreprises, un rapport de la Cour des comptes met en lumière une taxation du travail à la charge des entreprises plus faible en Allemagne qu'en France[4].

Si les taux d'imposition des revenus du travail sont comparables dans les deux pays et se situent au-dessus de la moyenne européenne, leur structure présente des différences significatives.

Le schéma suivant montre la structure des prélèvements obligatoires sur le travail en pourcentage du produit intérieur brut.



Source : données Eurostat

La part incombant aux entreprises est nettement plus basse en Allemagne qu'en France.

Pour ce qui est de la fiscalité aéronautique, la France est le seul État européen à

[3] Le résultat net s'élève à 348 M€ en raison notamment d'éléments non récurrents.

[4] Cour des comptes, les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne, mars 2011.

disposer d'un budget annexe au budget de l'État, le « budget annexe contrôle et exploitation aériens » (BACEA), qui retrace l'ensemble des prestations de services de la direction générale de l'aviation civile.

Les recettes de budget annexe sont constituées par les redevances instituées en contre-partie des services rendus pour la navigation aérienne et les opérations de surveillance et de certification des opérateurs et des équipements.

La spécificité française s'exprime par le fait que les opérations de la Direction générale de l'aviation civile, autres que les prestations de services, sont financées entièrement par les compagnies aériennes et non par le budget de l'État. A cette fin, une taxe de l'aviation civile a été créée, assise sur le nombre de passagers et le tonnage de frets embarqués.

Le transport aérien finance même, par l'intermédiaire de la taxe de l'aviation civile, le budget de l'État puisque 20 % du produit de cette taxe est reversé au budget général.

Cet écart de compétitivité explique que les compagnies françaises soient, par rapport à leurs concurrents européens, parmi les dernières en période favorable à dégager des bénéfices et parmi les premières à enregistrer des pertes lors des retournements de conjoncture.

Ce handicap des compagnies françaises doit être pleinement apprécié si l'on écarte deux idées fausses couramment admises, s'agissant de la taxation imposée au transport aérien.

La première est que l'imposition d'une charge n'entrave pas le développement du trafic. On trouve cette affirmation notamment dans le rapport de la Cour des comptes portant sur la contribution de solidarité[5].

En réalité, toute élévation de l'impôt dès lors qu'il est répercuté, influe sur la demande en fonction de son élasticité par rapport aux prix. Il est vrai que cette notion est difficile à mesurer : son montant diffère entre la distance du trajet et peut varier dans le temps. Mais une note de la DGAC a pu chiffrer les conséquences de l'augmentation des coûts de la sûreté sur le trafic.

La seconde erreur est de croire qu'une taxation propre à la France est sans effet sur la compétitivité internationale. Il est vrai qu'elle concerne toutes les compagnies desservant le territoire, sans destination de nationalité. Mais, en handicapant les compagnies dont la plus grande part du marché se situe en France, elle permet, toutes choses égales par ailleurs, à une compagnie étrangère qui n'est que marginalement concernée par la mesure prise, de mieux attaquer ses concurrents sur un autre marché, par exemple en baissant les tarifs, afin d'y acquérir une place dominante.

Cet écart de compétitivité constitue un handicap croissant au fur et à mesure que le marché du transport aérien est libéralisé, soit par des accords dits de « ciel ouvert », soit par les accords bilatéraux entre États qui accordent des fréquences supplémentaires aux compagnies étrangères.

Il est significatif que le trafic entre la France et l'étranger est dorénavant détenu aux deux tiers par les compagnies étrangères, alors que la part de ces dernières n'était, il y

[5] ???

a 20 ou 30 ans, de 50 %.

A la suite de cette analyse, trois orientations sont préconisées :

1. Substituer pour les politiques publiques sans rapport avec l'aviation civile[6], un financement à caractère universel à un financement par le transport aérien public.

2. Renforcer la maîtrise de l'évolution budgétaire du budget annexe et ressérer le rapport entre les coûts des prestations des services rendus et le montant des redevances.

3. Adopter une régulation économique des opérateurs en situation de monopole, et notamment des sociétés aéroportuaires, qui concile mieux la « création de valeur » et une répartition équitable de la valeur ajoutée de l'ensemble du secteur.

PROJET

[6] Cette rédaction est démarquée d'une orientation du rapport précité de la Cour des comptes.

2. LES CHARGES FISCALES ET SOCIALES

La mission a examiné la fiscalité dite universelle, s'appliquant à l'ensemble des entreprises et plus particulièrement la fiscalité écologique. Les questions de la neutralité de la taxe à la valeur ajoutée (TVA) et de la taxation des émissions de gaz à effet de serre ont été plus particulièrement étudiées.

2.1. LES CHARGES FISCALES ET SOCIALES DE DROIT COMMUN

2.1.1. L'assujettissement du budget annexe à la TVA

En principe, l'État n'est pas assujetti à la TVA. Le texte fondamental sur ce point est la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, dont l'article 13 énonce la règle suivante, s'agissant des collectivités publiques : « 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 ».

En application de cette règle, les compagnies aériennes ne peuvent pas récupérer la TVA incluse dans l'assiette des redevances pour les services rendus par la Direction générale de l'aviation civile pour les besoins de la navigation aérienne en route et à l'approche des aérodromes.

Une exception est prévue : « Toutefois, lorsqu'ils effectuent de telles activités ou opérations, ils [les organismes publics] doivent être considérés comme des assujettis... dans la mesure ou leur non assujettissement conduirait à des distorsions de concurrence d'une certaine importance[7] ».

L'assujettissement du « Budget annexe contrôle et exploitation aériens (BACEA) », en application de ce texte, permettrait aux compagnies aériennes de récupérer les montants de la TVA ayant grevé les achats d'équipements et les charges externes du budget annexe inclus dans l'assiette des redevances.

Le gain pour les compagnies aériennes s'élèverait en première analyse à 45 M€.

Cette mesure assurerait pleinement la neutralité de l'impôt.

En principe, la TVA est supportée in fine par le seul consommateur final. A cet effet, aux stades antérieurs de la production, le montant de la TVA facturé aux clients est versé par l'État et le montant acquitté sur les achats des fournisseurs est remboursé par l'État.

Tel n'est pas le cas pour les prestations de la DGAC, dont les achats entrent dans l'assiette des redevances pour leur montant TTC.

---

[7] La rédaction du Code général des impôts est pratiquement identique à celle de la directive, à la réserve près que les mots « d'une certaine importance » ne figurent pas dans la rédaction française.

L'assujettissement du budget annexe à la TVA permettrait donc de calculer la TVA sur la seule valeur ajoutée, en obtenant le remboursement sur le montant acquitté et en facturant hors taxe le montant des redevances.

Il n'en résulterait pour les compagnies aucune charge de trésorerie supplémentaire et pour le passager aucune augmentation du prix TTC acquitté. En effet, les redevances de navigation aérienne peuvent être considérées comme des « services annexes au transport aérien » qui comme ceux des gestionnaires d'aéroports, sont assujettis à un montant de TVA égal à zéro[8].

Cette mesure mettrait fin à une distorsion de concurrence.

La distorsion de concurrence actuelle est à la fois directe et indirecte :

- Directe car, bien que la DGAC dispose d'un monopole pour l'exécution des services de la navigation aérienne au-dessus du territoire français, le coût des redevances et, avec celui des touchées, un élément déterminant pour la constitution des « plaques tournantes » (« hubs »), pris en compte par les compagnies aériennes.

  Par ailleurs, les compagnies aériennes disposent d'une certaine latitude pour orienter leurs vols d'un point à l'autre en fonction de la comparaison entre le montant des redevances et le coût d'exploitation marginal de l'appareil.

- Indirecte, puisque les compagnies étrangères concurrentes des opérateurs de transport public français ne supportent pas la TVA acquittée sur le montant des redevances de la navigation aérienne. Tel est le cas notamment en Allemagne. Dans la mesure où la majorité de leurs vols sont effectués dans leur pays d'implantation, elles bénéficient donc d'un avantage compétitif.

Cette mesure ne constituerait pas une novation.

D'une part, le BACEA est d'ores et déjà assujetti à la TVA pour une part de son activité, telle les prestations du service d'information aéronautique et des études réalisées en coopération internationale sous maîtrise d'œuvre de la Direction technique et de l'innovation.

D'autre part, les collectivités locales gestionnaires d'aéroports en régie sont également assujetties à la TVA, en application de l'article 256B du Code général des impôts.

Or, ces prestations sont par nature, proches de celles assurées par l'État. Tel est le cas du service d'information de vol (AFIS) qui, lorsqu'il n'est pas rendu par le gestionnaire, fait partie des services assurés par les services de la navigation aérienne. Tel est également le cas de la surveillance de la piste qui entrait il y a peu dans la compétence de l'État et qui a été délégué au gestionnaire.

Recommandation n°1 :
Assujettir les prestations de services de la DGAC à la taxe sur la valeur ajoutée.

Cette réforme adoptée, il resterait à régler la question de l'apurement du passé. En effet, par le biais des amortissements, l'assiette de redevances continuera à comporter pendant un laps de temps important, des montants de TVA non récupérés. Une

[8] Point à vérifier

négociation pourrait donc être engagée avec la Direction du budget sur ce point.

Dans cette perspective, il serait utile d'étudier les modalités qui ont été arrêtées à l'occasion de l'assujettissement de La Poste à la TVA. Il n'est pas inconcevable d'envisager un « partage » du montant de la TVA non récupérée entre les compagnies par le biais d'une baisse du taux de redevance, le budget annexe par le biais d'une prise en charge par le budget général d'une part de l'endettement et par l'État pour le reliquat.

L'auto-liquidation pour le fret

Les importateurs de fret (FEDEX, par exemple) éprouvent des difficultés dans le traitement de la TVA.

En application du régime applicable en France, l'importateur ou son représentant doit régler la TVA à la Direction générale des douanes et des droits indirects dès l'importation du bien et il ne peut la déclarer que le mois suivant à la direction générale des finances publiques. De ce fait, la TVA n'est remboursée que dans un délai de 3 à 6 mois.

Un aménagement du dispositif est possible en application de la réglementation fiscale, qui ouvre la possibilité d'acquérir en franchise de TVA des biens ou des services destinés à l'exportation ou à une livraison intra-communautaire exonérée, dans la limite des achats de l'année précédente.

De façon à améliorer la compétitivité des plates-formes de fret françaises, le principe de l'auto-liquidation pourrait être retenu. Ce système fait coïncider la déclaration et la récupération de la TVA et assure ainsi une parfaite neutralité pour la trésorerie des entreprises.

Une autre procédure est possible. Au Bénélux et à Pays-Bas, les importateurs peuvent comptabiliser directement la TVA dans les comptes de leurs clients, ces derniers faisant leur affaire de la déclaration et du paiement. Elle a la faveur des importateurs, dont certains préfèrent pour cette raison traiter avec des plates-formes du nord de l'Europe.

Recommandation n°2 :
Proposer au ministère chargé des finances une simplification du régime de la TVA appliquée à l'importation du fret.

2.1.2. L'allègement des charges sociales

Deux propositions ont été faites sur ce point : la création d'un registre international français pour les aéronefs et l'inscription des personnels navigants à la Caisse des français à l'étranger.

Le registre international français (RIF)

Le registre international français a été créé en 2005 afin de développer l'emploi sur les navires de commerce en dissuadant les armateurs d'immatriculer leurs navires sur des registres étrangers.

La création d'un registre particulier pour les aéronefs mis en œuvre pour la navigation internationale a été proposée par la FNAM.

Toutefois, cette mesure répond à un besoin différent de celui du transport aérien.

Le RIF a en effet deux résultats :

- Un régime d'imposition forfaitaire en fonction du tonnage.

Une compagnie maritime dès lors qu'elle réalise des bénéfices, a la possibilité d'opter pour l'imposition de ses bénéfices soit pour l'imposition de droit commun de l'impôt sur les sociétés, soit pour l'imposition forfaitaire en fonction du tonnage, beaucoup plus favorable.

Cette mesure ne saurait être transposée au transport aérien. D'une part, le taux de l'impôt sur les sociétés est en France relativement proche des autres pays européens, l'Irlande mise à part. D'autre part, la préoccupation des dirigeants des compagnies aériennes est à l'heure actuelle assez éloignée du taux de l'imposition des bénéfices.

- Une diminution du coût de l'équipage

L'inscription au RIF permet à l'armateur d'armer un navire avec un équipage composé jusqu'à un pourcentage de 65 % de personnels non résidant dans l'Union Européenne ou de l'Espace économique européen.

Le droit du travail maritime et le droit de la sécurité sociale française ne s'appliquent donc pas au 2/3 de l'équipage. Ceux-ci sont régis par la loi du pays choisi dans le contrat de travail par l'armateur ou l'entreprise de travail maritime. Le coût du travail (salaires et cotisations sociales est par conséquent sensiblement inférieur à celui qui résulterait d'un équipage uniquement composé de nationaux ou d'européens.

Or, la demande du transport aérien n'est pas de pouvoir recruter des personnes hors de l'Union européenne, sous le régime social de pays à bas coûts, mais de continuer à employer des nationaux à un coût comparable à celui de leurs homologues européens.

Par ailleurs, la relation juridique est différente en droit aérien et en droit maritime.

En droit maritime, c'est la nationalité du navire, matérialisée par l'inscription au registre de l'État, qui détermine le régime social de l'équipage.

En droit aérien, la nationalité de l'aéronef n'emporte aucune conséquence en matière sociale. Le régime social est déterminé par la nationalité du transporteur et le lieu de ses établissements.

L'intégration du personnel navigant à la Caisse des français à l'étranger (CFE)

La CFE a été mise en place par la loi du 31 décembre 1976 relative à la situation au regard de la sécurité sociale des travailleurs salariés à l'étranger, avec pour mission de gérer pour des français expatriés les risques maladie-maternité et accidents du travail, ainsi que le risque vieillesse.

Il y a quelques années, le SCARA a présenté l'inscription du personnel navigant à la CFE comme le moyen d'alléger les cotisations de sécurité sociale. En effet, cette Caisse offre pour l'assurance maladie une cotisation qui s'élève à 20 % à la charge soit du bénéficiaire, soit de l'entreprise, soit par les deux parties en fonction de leurs

accords.

Toutefois, cette caisse a été créée pour les salariés qui, pour des raisons professionnelles, ont leur résidence à l'étranger. L'adhésion est possible même lorsque le régime national de sécurité sociale dans lequel se trouve le salarié est obligatoire. En ce cas, il y a double cotisation qu'acceptent d'acquitter le salarié et son entreprise si le régime du pays d'accueil n'offre pas les mêmes garanties que le régime français.

Elle n'a pas été conçue pour les travailleurs mobiles qui pour les besoins de l'exercice de leur profession sont amenés à se déplacer à l'étranger et qui demeurent pris en charge par le régime français de protection sociale.

La demande vise donc dans les faits à créer un régime spécifique au personnel navigant pour la gestion des risques couverts par le régime social de sécurité sociale dont la gestion pourrait, par la loi, être confiée à la CFE ou à tout autre organisme ad hoc.

Cette mesure ne serait pas nécessairement contraire aux règles européennes de la concurrence. Le taux de cotisation plus bas ne serait que la conséquence d'une organisation propre à la profession qui est du ressort des États.

Toutefois, cette mesure irait à l'encontre de l'organisation de la sécurité sociale en France et au principe de solidarité qui la sous-tend. Le faible taux de cotisation s'explique en effet par le faible risque que représente une population jeune et active.

Dans l'immédiat, les pouvoirs publics ne peuvent accepter cette proposition telle qu'elle est présentée, en raison des demandes reconventionnelles tout aussi justifiées que ne manqueraient pas de présenter d'autres secteurs économiques, comme par exemple le transport routier international.

Des perspectives d'évolution de ce dossier

Il existe dorénavant un consensus sur le fait que les charges sociales pesant sur les entreprises en France sont un facteur déterminant de l'écart de compétitivité dont souffrent les industries françaises par rapport à leurs concurrents européens et une des causes premières de délocalisation. Le rapport de la Cour des comptes précité illustre cette prise de conscience.

Par ailleurs, l'idée émerge de l'intérêt d'un traitement différencié des industries exportatrices par rapport aux secteurs non soumis à la concurrence internationale. Les allègements de charges devraient être concentrés sur les premières et compensés par un recours supplémentaire à l'impôt.

Dans ce contexte, les compagnies aériennes devraient pouvoir bénéficier de ce traitement spécifique. La réforme de la protection sociale, annoncée par le Gouvernement, pourrait être l'occasion de traiter ce dossier.

Recommandation n°3 :
Promouvoir l'objectif d'un traitement particulier des charges sociales des entreprises exportatrices à l'occasion de la réforme en préparation de la protection sociale.

2.2. L'ÉVOLUTION DE LA FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE

La fiscalité écologique a pour objet de compenser les effets externes négatifs des industries polluantes.

Si une évolution en ce sens est légitime, il importe que ses modalités ne conduisent pas à des distorsions de concurrence comme le montrent les deux exemples suivants.

2.2.1. La taxation du kérosène

Un amendement parlementaire récent a eu pour objet de mettre fin à l'exonération du kérosène pour les vols domestiques métropolitains.

L'exonération de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) est prévue par la directive énergie du 27 octobre 2003. L'article 14.1.b de cette directive exonère le carburant utilisé pour la navigation aérienne, à l'exception de celui consommé pour les besoins du tourisme privé.

La TICPE peut être considérée comme participant au paiement des externalités environnementales. De ce fait, un amendement a prévu l'assujettissement du kérosène pour les vols domestiques métropolitains.

Cette mesure correspond à un coût pour les compagnies aériennes de 683 M€ par an sur la base du taux le plus élevé de la TICPE (0,6069 €/litre pour 452 000 t/an).

Cette proposition a été repoussée. Elle aurait créé un délicat problème d'imputation aux vols intérieurs et de contrôle pour les services fiscaux. En outre, elle aurait conduit à des pratiques d'emport complémentaire de carburant, qui auraient un impact environnemental contraire à l'objectif recherché. Surtout, elle aurait créé une distorsion de concurrence au détriment des compagnies françaises, qui assurent la plus grande part du trafic intérieur.

2.2.2. Les émissions de gaz à effet de serre

Le système communautaire d'échange de quotas d'émissions, communément appelé Emission Trading System (ETS), est un mécanisme de l'Union européenne visant à réduire les émissions de CO_2. Il impose une limitation des gaz à émettre et un marché du carbone permettant aux entreprises d'acheter ou de vendre leur « droit à polluer ».

Le secteur de l'aviation civile est inclus depuis le 1er janvier 2012 dans le système ETS. En application d'une directive européenne de 2008[9], les compagnies aériennes sont tenues d'obtenir des quotas pour couvrir les émissions produites par les avions desservant les aéroports européens.

Sont concernés tous les vols IFR à destination ou au départ de l'Union européenne.

En 2012, un plafond d'émissions a été imposé à l'aviation civile, inférieur de 3 % aux émissions de 2005. A compter de 2013, le plafond sera inférieur de 5 % par rapport à la même référence de 2005.

Parmi les quotas d'émissions correspondant à ce plafond :

[9] Directive 2008/101/CE du 19 novembre 2008.

- 85 % (en 2012) et 82 % (pour la période 2013-2020) des quotas d'émissions seront alloués annuellement et gratuitement selon une procédure pour laquelle chaque opérateur aura une part proportionnelle à son activité en 2010.
- 15 % seront mis aux enchères.
- 3 % (à partir de la période 2013-2020) seront placés dans une réserve spéciale destinées aux nouveaux exploitants et aux exploitants d'aéronefs en croissance rapide.

Le coût pour Air France serait, selon le prix du quota (très volatile), de 22 M€ à 29,4 M€ en 2012. Ce coût devrait s'accroître régulièrement jusqu'en 2020. A cette date, l'estimation varie entre 122 M€ et 235 M€.

Ce système, dès lors qu'il est propre à l'Union européenne, est source de distorsions de concurrence.

Tout d'abord, il constitue une réglementation de l'UE extra-territoriale, en ce sens que sont prises en compte les émissions de gaz sur tout le parcours entre les pays tiers et l'Europe, y compris pour la portion du trajet effectué en dehors du territoire européen.

Ensuite, il donne un avantage concurrentiel aux compagnies extra-européennes dont le centre d'activité et la source principale du chiffre d'affaires ne s'effectuent pas en Europe.

Enfin, dans l'hypothèse plausible où des compagnies extra-européennes refusent, avec l'appui de leur État, à intégrer le système sans que les mesures de rétorsion soient prises, il donne un avantage concurrentiel sur la desserte de l'Europe aux opérateurs extra-européens.

2.2.3. Les aides à l'insonorisation autour des aéroports

La taxe sur les nuisances sonores aériennes (TSNA) a été créée en 2005 afin de financer les insonorisations de logements inclus dans le périmètre du plan de gêne sonore (PGS) des trois principaux aéroports parisiens et de neuf grands aéroports de province[10].

Le montant de la taxe est fonction d'un taux de base et de différents éléments dont la masse au décollage et l'horaire de départ des aéronefs. 54 M€ ont été ainsi collectés en 2011.

Les fonds collectés sont gérés par les aéroports et alloués en concertation avec les riverains au sein de Commissions consultatives d'aide aux riverains (CCAR).

La question du maintien de ce dispositif se pose pour l'aéroport d'Orly.

Cet aéroport se caractérise par un taux de base beaucoup plus élevé (34 €) que celui en vigueur sur les autres plates-formes.

Le produit de la taxe s'élève annuellement à 21 M€ par an (dont 6,5 à la charge d'Air France) pour un besoin de financement d'environ 13 M€. Le total des excédents cumulés s'élève en trésorerie à deux ans de dépenses. La CCAR est de ce fait tentée

[10] Orly, Paris-Charles de Gaulle, Le Bourget, Lyon, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Nantes, Strasbourg, Nice, Bâle-Mulhouse, Beauvais.

à accorder des aides à des opérations d'insonorisation à l'extérieur du PGS, conduisant de façon indirecte à élargir son périmètre.

Deux actions seraient par conséquent utiles :

- veiller à une stricte affectation de la taxe aux seuls besoins des riverains et des travaux éligibles en application de la réglementation d'une aide à l'insonorisation ;
- diminuer le tarif de la taxe pour le ramener à un niveau correspondant aux besoins réels de financement.

A titre d'exemple, si pour le seul aéroport d'Orly, le tarif était ramené à 34 €, le gain serait de

5,4 M€ pour les compagnies aériennes
dont 1,8 M€ pour Air France

Recommandation n°4 :
Ramener les tarifs de la taxe sur les nuisances sonores aériennes au niveau des besoins réels.

PROJET

3. LA FISCALITÉ ET LES CHARGES AÉRONAUTIQUES

La mission a examiné la fiscalité aéronautique mise en place essentiellement pour les besoins du BACEA. Les charges de constitution du stock pétrolier stratégique ont également été étudiées.

3.1. UN BUDGET ANNEXE DANS UNE IMPASSE FINANCIÈRE

Le « Budget Annexe Contrôle et Exploitation Aériens », d'un montant de 2,04 milliards d'euros en 2011, retrace deux types d'opérations :

- Les prestations de services qui font l'objet de redevances (redevances de navigation aérienne et redevances de certification et de surveillance).
- Les activités régaliennes de l'État dans le domaine de l'aviation civile, qui sont financées par la taxe de l'aviation civile (TAC), assise sur le nombre de passagers et le tonnage du fret embarqué. La différence entre recettes et dépenses est couverte chaque année par un emprunt.

Le BACEA est aujourd'hui dans une impasse.

Le niveau de l'endettement est tel (1,2 Md€ soit 60 % du « chiffre d'affaires ») que le retour à une situation équilibrée ne peut être raisonnablement réalisé par les augmentations de la TAC, compte-tenu de la situation des compagnies aériennes. Par ailleurs, si la « lettre plafond » envoyée aux ministres dans le cadre de la préparation de la loi de finances prévoit une diminution de dépenses de fonctionnement courant de 7 % l'année prochaine et une baisse annuelle des ETP de 2,5 % jusqu'en 2015, cette évolution ne sera pas suffisante pour aboutir à une diminution sensible de la charge de la dette.

Cette situation s'est créée au fil des ans, par un recours croissant à l'emprunt lors des périodes de retournements de conjoncture qui mettent un terme à l'augmentation mécanique des recettes dues à l'augmentation du trafic.

Si le BACEA était présenté au Parlement sous la forme d'un compte de résultats, et non sous celle d'un compte de trésorerie, il serait apparu depuis longtemps que le budget était voté en déséquilibre.

3.2. LE FINANCEMENT PAR LE TRANSPORT AÉRIEN PUBLIC D'ACTIONS ÉTRANGÈRES À L'AVIATION CIVILE

3.2.1. La contribution de solidarité sur les billets d'avions

La loi de finances rectificative pour 2005 a créé une contribution de solidarité sur les billets d'avions, dite taxe Chirac, sous forme de majoration de la taxe de l'aviation civile.

Cette contribution est assise sur le nombre de passagers embarqués au départ de France, à l'exception de ceux en correspondance.

Le tarif de la contribution solidarité est fonction de la destination finale et des conditions de transport du passager (classe affaires, classe économique). Il varie de 1 € à 40 €.

Cette initiative s'inscrit dans la réalisation de trois objectifs pour 2015 du Millénaire pour le développement lancés en 2000 par les Nations Unis : réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle et lutter contre les grandes pandémies du sida, du paludisme et de la tuberculose. A cette fin, le produit de la taxe est géré par l'Agence française de développement et est reversé à UNITAID, qui est un organisme dépendant de l'Organisation mondiale de la santé.

A l'évidence, il n'y a aucun lien entre l'objectif et la matière imposable, c'est-à-dire le transport aérien. Une contribution à la charge des compagnies aériennes a été la solution choisie par la France au titre des « financements innovants ». Aucun des états (Espagne, Brésil) qui sont membres d'UNITAID n'a suivi la France sur ce point et se sont contentés de mettre à contribution le budget de l'État.

La charge pour les compagnies n'est pas négligeable puisque son montant représente 1,9 % de la classe affaires entre Paris et New York, sur un trajet où la concurrence est vive et par conséquent les prix serrés. Au total, la contribution de solidarité représente pour Air France plus de 50 M€.

Il ne rentre pas dans l'objet de cette étude de porter un jugement sur le bien fondé de cette initiative et d'apprécier les modalités de sa gestion, qui est du ressort des Affaires étrangères.

Tout au plus, peut-on faire remarquer que les « financements innovants » devraient s'adapter à la conjoncture et ne pas porter sur des secteurs soumis à une forte concurrence. Ce qui a légitimement été mis en œuvre dans une conjoncture du trafic aérien favorable ne devrait pas nécessairement perdurer. L'« innovation » devrait également porter sur l'évolution de la matière imposable.

Recommandation n°5 :
Examiner la possibilité de reporter la contribution de solidarité sur un secteur en expansion et en meilleure situation financière que le transport aérien.

3.2.2. La contribution du transport aérien public au budget de l'État

Une quotité de la taxe de l'aviation civile, à hauteur de 19,09 % revient non BACEA mais au budget général de l'État.

Dans le cadre de la préparation de la loi de finances, le ministère a demandé que le produit de cette taxe soit affecté dans sa totalité au BACEA.

Cette opération est présentée, non comme un moyen de diminuer les charges des compagnies, mais de dégager une capacité financière permettant de réduire l'endettement du budget annexe.

Recommandation n°6 :
Affecter la totalité du produit de la taxe de l'aviation civile au BACEA.

3.3. LES REDEVANCES POUR SERVICES RENDUS

En application de la jurisprudence du Conseil d'État, le montant des redevances pour services rendus doit être en rapport avec le coût des prestations correspondantes.

Il apparaît que cette règle devrait être plus strictement appliquée.

3.3.1. La redevance pour services terminaux de la circulation aérienne

La redevance des services terminaux de la circulation aérienne est conçue pour couvrir les coûts des services d'approche et d'aérodrome.

En métropole, au lieu de fixer un taux propre à chacun des 61 aérodromes concernés, la DGAC a fixé un « taux unitaire » de facturation applicable à tous les terrains quelque soit leur trafic, égal à 219,63 €.

Le Conseil d'État a estimé que cette pratique n'était pas contraire à la règle de proportionnalité entre le taux de la redevance et les prestations fournies par les services chargés du service d'approche. De son côté, le règlement européen applicable permet de retenir un taux unique ou un taux par groupe d'aéroports.

Le système du taux unique aboutit à rompre la relation entre le coût du service et le montant de la redevance. En raison du trafic et des coûts, le taux unitaire de la redevance est largement supérieur au coût sur les grands aéroports et inférieur au coût sur les petits terrains.

Les compagnies régulières françaises ou étrangères qui desservent Paris sont donc particulièrement désavantagées. Sur l'aéroport Paris-Charles de Gaulle, si le coût unitaire était égal au coût réel, il en résulterait pour Air France une économie de l'ordre de 35 M€[11]. En revanche, les compagnies fréquentant les petits aérodromes, telles les compagnies low cost, bénéficient d'une subvention implicite pour leurs liaisons avec l'étranger.

Consciente de cette situation et à la demande de la profession, la DGAC a créé un groupe de travail, dont les conclusions seront présentées aux usagers à la prochaine réunion de la Commission consultative économique du BACEA, fin octobre 2012.

Différents scénarios sont actuellement envisagés. Les aéroports seraient constitués en 4 groupes, et différentes hypothèses de péréquation étudiées.

Recommandation n°7 :
Effectuer une dépéréquation, d'une ampleur à définir, de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne.

[11] Le chiffrage doit toutefois tenir compte du surcoût éventuel qui en résulterait pour les compagnies du groupe Air France (Régional, Brit Air) qui fréquentent les petits terrains qui n'a pas été encore évalué.

3.3.2. Le financement des retraites des personnels de l'État

En application d'une réforme intervenue en 2001, les pensions civiles et militaires des agents de l'État figurent dans un compte d'affectation spéciale (CAS) distinct du budget général de l'État.

En 2011, la DGAC a contribué au CAS pensions à hauteur de 215,2 M€, à comparer au montant de 142,8 M€ qui représentent les pensions versées à ses anciens agents.

Le budget annexe contribue par conséquent au versement des pensions des retraités de l'État autres qui appartenaient à l'effectif de la DGAC, ainsi que d'anciens établissements publics (La Poste et France Télécom).

Or, cette contribution est répercutée soit sur l'assiette, soit des redevances pour services rendus, soit de la taxe de l'aviation civile acquittée par les passagers, en fonction de la part respective des deux types de financement.

Pour ce qui est des redevances, le Conseil d'État par l'arrêt Syndicat des compagnies aériennes autonomes du 28 mai 2001, rendu avant la création du « CAS pensions », a admis que les charges de retraite pouvaient figurer dans l'assiette des redevances, au titre d'un « salaire différé ».

Compte tenu de cette motivation, il n'est pas exclu qu'une application du principe de proportionnalité entre le montant des redevances et le coût du service rendu, que cette opération soit jugée illégale. En ce cas, les compagnies aériennes pourraient demander le remboursement des montants correspondant aux pensions dans la limite de la déchéance quadriennale.

En tout état de cause, il est très contestable d'exiger par le biais de redevances une participation des usagers à des charges de retraite d'agents de l'État qui n'ont aucun lien avec le service rendu.

Recommandation n°8 :
Ramener la contribution du BACEA au CAS pensions au montant effectivement versé aux agents retraités de la DGAC.

Le gain pour les compagnies aériennes serait de

72 M€

3.3.3. Les redevances de certification et de surveillance

La loi de finances pour 2005 a institué des redevances pour le contrôle technique assuré par l'État sur les opérateurs de l'aviation civile en vue d'assurer la sécurité. Sont en particulier concernés les entreprises de transport public, pour la surveillance de leur exploitation, de leur politique d'entretien et de leur programme de sûreté, ainsi que les gestionnaires d'aéroports.

Le produits de ces redevances (26 M€ en 2011) est nettement inférieur au coût de la Direction de la sécurité de l'aviation civile qui a en charge ces actions.

Il s'avère néanmoins que la redevance qui pèse sur les grands opérateurs excède

largement le coût de service rendu.

Ainsi, le montant de la redevance d'exploitant aérien facturé à Air France (6,5 M€) a été établie sur la base d'un coût correspondant à un effectif de 45 ETP. La charge réelle est plus que moitié moindre. La même remarque peut être faite pour Aéroports de Paris, dont le montant de la redevance de surveillance correspond à 30 ETP.

Il est donc proposé de réduire la péréquation effectuée sur les redevances de contrôle et de surveillance si la différence peut être prise en charge par la taxe de l'aviation civile.

Recommandation n°9 :
Rendre plus étroite la relation entre le montant des redevances de surveillance et de contrôle technique et le coût effectif du service rendu.

3.3.4. La diminution du coût des redevances

La DGAC est sur le point d'engager des actions visant à diminuer le coût des services rendus à la navigation aérienne. En particulier, un certain nombre d'aéroports, compte tenu de leur trafic, ne bénéficieront plus d'un service de contrôle, mais d'un service d'information de vol (AFIS), à la charge du gestionnaire. Des directions régionales de la navigation aérienne seront créées, regroupant les services existants.

Cette orientation pourrait être prolongée par un réexamen de l'activité de la Direction technique et de l'innovation : diminution des projets, au nombre aujourd'hui d'une quarantaine, pour lesquels le service est maître d' œuvre, meilleure répartition de la charge de la maintenance des équipements entre cette Direction et les services territoriaux.

Il est à noter que toute diminution de charges se répercute, en application du mode de calcul des redevances, sur les usagers.

3.4. L'ÉVOLUTION DES AUTRES CHARGES ET DE RECETTES DE BUDGET ANNEXE

3.4.1. Le financement par la taxe de l'aviation civile

La DGAC a engagé des actions de nature à réduire les dépenses financées par la taxe de l'aviation civile.

Jusqu'à présent, elles concernent principalement le soutien (fonction administrative et financier, immobilier). La « neutralisation » des services, qui s'est traduite par une centralisation au besoin déconcentrée, a d'ores et déjà porté ses fruits et devrait être poursuivie, y compris au niveau de l'administration centrale. En particulier, la DGAC a créé un guichet fiscal unique chargé de l'ensemble des d'assiette et de recouvrement des taxes gérées par la DGAC.

L'évolution devrait être poursuivie en portant une attention particulière :

- à la certification et à la surveillance qui devrait être réorganisée en « pôles » sans considération au sein du service à compétence nationale compétent, sans considération des limites territoriales des services locaux ;
- à la formation, particulièrement à la formation au pilotage qui pourrait être concentré sur un nombre de centres un peu réduit, tout en veillant à la sensibilité au bruit des riverains ;
- à l'action en faveur de l'aviation légère, qui devrait être réorientée vers le seul objectif d'assurer la sécurité, en réorganisant les audits d'aéroclubs et les conditions d'agrément des manifestations aériennes.

Il faut toute fois relever que ces actions qui se traduisent par une baisse de dépenses ne pourront être répercutées sur la taxe de l'aviation civile qu'à la condition que la question de la baisse du montant de la dette soit résolue.

Parallèlement la DGAC devrait s'efforcer de développer ses recettes dans la mesure où une part de son activité, en matière de navigation aérienne et d'ingénierie aéroportuaire, s'effectue auprès de « clients » extérieurs au ministère. En particulier, en outre-mer, les services effectuent des prestations d'ingénierie pour les autres services de l'État et des collectivités locales qui ne sont pas rémunérés.

3.5. LES CHARGES DE CONSTITUTION DES STOCKS PÉTROLIERS STRATÉGIQUES

La France doit adapter avant la fin de l'année 2012 sa réglementation relative à la constitution de stocks pétroliers en application des dispositions retenues par la Commission Européenne en 2009.

Ce nouveau régime oblige les États Membres à maintenir un stock correspondant à 90 jours des volumes d'hydrocarbures consommés. Il permet par ailleurs aux États une plus grande flexibilité quant à l'utilisation des stocks en cas de crise, comme cela a été expérimenté par l'administration française durant le récent conflit social d'octobre et novembre 2010.

Aujourd'hui, en France, l'obligation de stocks de réserve porte sur 27 % de la consommation annuelle, soit 98 jours au lieu des 90. Par ailleurs, ces stocks doivent être maintenus intégralement en produit fini du type kérosène.

Or, la plupart des pays européens gardent quant à eux des stocks de 90 jours en distillats moyens, sans que le kérosène d'aviation fasse l'objet d'une catégorie spécifique.

Il en résulte que la différence d'obligations de stocks de réserve en France et dans d'autres pays de l'Union Européenne fait supporter aux compagnies aériennes opérant sur le marché français des charges plus élevées.

Le coût de la redevance appliquée dans les pays de la Communauté Européenne voisins de la France s'établit en effet à des niveaux disparates : France : 8,17 €, Allemagne :3,03 €, Royaume-Uni : 6,40 €.

Ce surcoût crée un désavantage concurrentiel pour les compagnies aériennes opérant sur le territoire français. Sur la base des redevances actuelles, le coût supplémentaire annuel supporté en France comparativement à l'Allemagne est de 40,3 millions d'euros et de 16,1 millions d'euros comparativement au Royaume-Uni.

Recommandation n°10 :
Aligner les règles de la constitution du stock de produits pétroliers sur les États étrangers.

PROJET

4. LES CHARGES AÉROPORTUAIRES

La mission a examiné le financement de la sûreté et les conditions de régulation économique des aéroports.

Les charges aéroportuaires comprennent :

- la sûreté, prise en charge par le gestionnaire de l'aéroport, mais financée par une « taxe d'aéroport » ;
- les redevances aéroportuaires, pour les services rendus aux compagnies entrant dans le service public aéroportuaire (redevance d'atterrissage, redevance passager...) auxquels s'ajoutent les autres services ;

Ces deux types de charges sont particulièrement lourdes pour une compagnie telle Air France. Alors qu'en 2001, les redevances de la DGAC ont représenté 234 M€ et les taxes (hors taxes d'aéroport) 228 M€, les redevances payées uniquement à Aéroports de Paris se sont élevées à 765 M€ , se décomposant ainsi :

Taxe d'aéroport (sûreté)	= 266 M€
Redevances (atterrissage, passagers...)	= 373 M€
Redevances domaniales	= 126 M€

4.1. L'ALLÈGEMENT DES CHARGES AÉRONAUTIQUES SUR LES PLATES-FORMES DE CORRESPONDANCE

L'aéroport de Paris-Charles de Gaulle et, avec ceux de Londres et de Francfurt, une plate-forme majeure (« hubs ») pour les passagers en correspondance. Ceux-ci représentent plus de 4 millions de passagers par an sur un total de 29 millions.

L'aéroport Paris-Charles de Gaulle est en position défavorable par rapport à d'autres aéroports européens pour le traitement du trafic en correspondance.

Air France a réalisé une étude comparative des tarifs applicables aux correspondances sur les aéroports de Paris, Amsterdam, Londres et Francfort. Sur ces quatre aéroports, l'exemple a été pris d'une correspondance par un trajet entre Nice et New York. Ont été pris en compte, à l'aller et au retour, la redevance passager, la taxe d'aéroport (security charge) et la taxe de l'aviation civile.

Les résultats sont les suivants, pour chaque passager, à l'aller et au retour :

(en euro)

	Paris	*Amsterdam*	*Londres*	*Francfort*
Redevance passager	21,15	13,2	54,62	37,96

(en euro)

	Paris	*Amsterdam*	*Londres*	*Francfort*
Taxe d'aéroport	23,2	14,48		12,76
Taxe de l'aviation civile	11,86			
Total	**56,21**	**27,68**	**54,62**	**50,72**

Il en ressort que les charges perçues par les passagers en correspondance sont plus élevées à Roissy que les autres plates-formes de correspondance. Si le surcoût constaté à Roissy n'est que de 10 % environ par rapport à Londres et Francfort, il s'élève à 100 % vis-à-vis d'Amsterdam.

Ce différentiel résulte de trois facteurs :

- Pour la redevance passager, le trafic en correspondance bénéficie à Paris d'une réduction de 40 % par rapport au trafic point à point. Sur les plates-formes d'Amsterdam et de Francfort, l'abattement est plus important : 58 % à Amsterdam et jusqu'à 47 % à Francfort.
- Pour la taxe d'aéroport, aucun abattement n'est pratiqué pour le trafic en correspondance. A Amsterdam, la réduction de la security charge s'élève à 44 %.
- Pour la taxe de l'aviation civile, cette imposition n'a pas d'équivalent dans les autres pays européens.

Pour la taxe d'aéroport et la taxe de l'aviation civile, une réduction de charges permettrait de réduire l'écart de compétitivité qui handicape CDG dans la concurrence des différents « hubs » entre lesquels le passager a le choix pour atteindre la destination finale. Pour la taxe d'aéroport, cette mesure mettrait fin à une double taxation puisqu'une part croissante de ces passagers bénéficie de « l'inspection filtrage unique », réalisée sur l'aérodrome de départ. D'ores et déjà, un abattement de 10 % est pratiqué sur la taxe d'aéroport depuis 2011.

Il est donc proposé :

- de diminuer progressivement le tarif de la taxe d'aéroport pour aboutir à un abattement de 40 % autorisé par la réglementation ;
- d'introduire dans la réglementation une possibilité d'abattement par rapport au taux de la taxe de l'aviation civile.

Recommandation n°11 :
Adopter un taux spécifique aux passagers en correspondance pour la taxe de l'aviation civile et la taxe d'aéroport.

4.2. LE FINANCEMENT DE LA SÛRETÉ

La taxe d'aéroport

Instituée par la loi de finances pour 1999 (article 1609 quatrième du Code général des impôts), la taxe d'aéroport a pour objet de couvrir les dépenses de sûreté, de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs à la charge des gestionnaires d'aéroport.

Elle est due par toute entreprise de transport aérien public, à raison des passagers et de la masse de fret et de courrier embarqués sur les aérodromes dont la liste est définie par arrêté interministériel.

Le produit de la taxe est donc affecté sur chaque aérodrome au financement des services de sécurité -incendie- sauvetage, de lutte contre le péril animalier, de sûreté et des mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux.

Le tarif de la taxe est fonction du besoin de financement sur chaque aérodrome, tel qu'il résulte notamment des prestations assurées en application de la réglementation en vigueur, de l'évolution prévisible des coûts et des autres recettes de l'exploitant. Les données relatives au trafic, coût et autres produits qui servent à déterminer le tarif de l'année font l'objet d'une déclaration par les exploitants d'aérodromes.

Une solution non satisfaisante

Il s'avère à l'expérience que l'opération de remboursement des dépenses par l'État sur le produit d'une taxe n'est pas la solution la plus opérationnelle :

- Elle empêche le gestionnaire de récupérer la TVA sur les achats d'équipements. En effet, d'après la doctrine fiscale, les achats effectués sur les subventions d'investissement ne bénéficient pas de la déduction de la TVA.
- Elle ne responsabilise pas le gestionnaire. Le gestionnaire d'aéroport est naturellement tenté d'inclure dans les dépenses éligibles au remboursement par le biais de la taxe des dépenses qui sont à la limite de la sûreté et des charges incombant normalement à tout gestionnaire d'aéroport, telles la clôture de l'emprise aéroportuaire. La DGAC de son côté peut éprouver des difficultés à contrôler l'exactitude des montants annoncés. Tel est le cas par exemple du montant des frais généraux (8 % des dépenses totales de sûreté pour ADP) que les gestionnaires incluent dans leur base de calcul.
- Elle dégrade les relations entre le gestionnaire et l'administration de tutelle. La DGAC en effet ne rembourse ces dépenses, qu'avec retard, en fonction du produit collecté par la taxe, faisant peser sur l'opérateur une charge de trésorerie. Le montant des arriérés, bien qu'étant en diminution s'élevait au 31 décembre 2011 à ... M€.

L'évolution nécessaire vers une obligation imposée dans l'intérêt général

L'instauration de cette taxe fait suite à l'annulation par le Conseil d'État de la redevance sécurité sûreté, perçue au profit des usagers, au motif que les opérations des gestionnaires d'aéroports effectuées principalement, non dans l'intérêt des usagers, mais dans l'intérêt général des passagers et des populations survolées.

Dans la ligne de cette conclusion, les services de sûreté, de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs, devraient être considérés, non comme une mission de l'État déléguée au gestionnaire, mais comme une obligation imposée au gestionnaire dans l'intérêt général.

Des obligations de ce type, maints exemples peuvent en être donnés : Les immeubles de grande hauteur doivent disposer d'un service de sécurité incendie, apte à intervenir immédiatement et à collaborer aux services officiels d'incendie et de secours à leur arrivée sur le site. Les établissements recevant du public peuvent être amenés à effectuer des contrôles de sûreté à l'entrée des établissements. Pour ce qui est des compagnies aériennes, un contrôle des passagers peut être exigé à l'entrée de l'avion. La constitution par les entreprises de stocks stratégiques de carburant fait également de ces obligations.

Toutes ces mesures ne sont pas nécessairement prises en charge financièrement par l'État. Dès lors que la loi n'en dispose pas autrement, les obligations assurées dans l'intérêt général ne font pas l'objet d'une compensation financière.

Dans ces conditions, ces opérations ne devraient pas être remboursées par l'État, et leur coût pourrait être inclus dans l'assiette des redevances aéroportuaires exigées des usagers.

L'intérêt de ce transfert réside dans le fait que le coût pourrait être imputé pour partie aux usagers de l'aéroport autres que les compagnies aériennes.

Cette opération suppose une modification des objectifs et des conditions de la régulation des aéroports.

4.3. LA RÉGULATION ÉCONOMIQUE AÉROPORTUAIRE

Les tarifs des aéroports nationaux sont déterminés en application d'une double régulation :

- une régulation pluriannuelle matérialisée par des contrats de régulation conclus entre les sociétés aéroportuaires et l'État ;
- une régulation annuelle sur les tarifs des redevances, exercée par « l'autorité de surveillance » en l'occurrence, la Direction des transports aériens de la DGAC.

Les contrats de régulation ont pour objet de prévoir l'évolution des capacités aéroportuaires, de fixer des indicateurs de qualité de service et d'assigner des objectifs de rentabilité.

Une volonté de rentabilisation

La « juste » rémunération des capitaux investis s'exprime par une relation entre les taux de retour sur les capitaux investis (ROCE pour return on capital employed) et le coût moyen pondéré du capital (CMPC), constitué des fonds propres et des emprunts. Pour Aéroports de Paris, ce taux est fixé à 6,8 %.

A l'origine, pour ADP, conformément au principe de la caisse unique, le périmètre de

régulation s'entendait des services rendus aux compagnies pour le traitement des aéronefs qui font l'objet des redevances aéroportuaires régulées et des activités commerciales (commerces, parkings, locations) pour lesquels la liberté tarifaire est admise.

Les profits sur les activités commerciales pouvaient donc compenser la faible rentabilité issue des redevances.

Le second contrat de régulation économique signé avec ADP pour la période 2011-2015, institue une « caisse aménagée », qui pourrait être prochainement généralisée aux autres sociétés aéroportuaires gérant les aéroports du domaine de l'État.

Sont exclues du périmètre de régulation les activités de commerce et de restauration qui sont extrêmement rentables.

En revanche, l'objectif de rentabilité du périmètre régulé demeure inchangé à 6,8 %, créant ainsi une marge importante pour des hausses de redevances.

Cette politique s'explique à l'évidence par la volonté de valoriser les sociétés aéroportuaires dans la perspective d'une privatisation.

Une régulation insuffisante

La régulation des aéroports a abouti à une hausse importante des tarifs des redevances. Pour ADP, l'augmentation s'établit à 25 % en 6 ans, tout en étant inférieure à ce qu'aurait permis l'application du contrat de régulation (50 %). Les augmentations ont été d'un ordre comparable dans les autres sociétés aéroportuaires.

Il en résulte une rentabilité supérieure à 1 % pour le seul service public aéroportuaire soumis à redevances réglementées, alors que les règles applicables aux redevances prévoient une adéquation au coût.

Par ailleurs, la régulation annuelle n'est plus exercée en pratique, la Direction des transports aériens (DTA) autorisant les hausses de redevances dès lors qu'elles restent en deçà de l'objectif du contrat de régulation. Dans la pratique, l'évolution des redevances résulte de la seule négociation entre la société aéroportuaire et les usagers, au sein notamment de la Commission consultative économique de l'aéroport.

La mission rappelle qu'un aéroport est un service public chargé d'accueillir au moindre coût acceptable les usagers et le public et un monopole qui par nature même doit faire l'objet d'une régulation.

Dans l'immédiat, il est proposé d'étudier avec attention la demande de la FNAM d'une réduction du taux de redevance d'ADP, à l'image de ce qui s'est fait en 2010, où un gel des redevances avait été décodé.

Cette politique devrait également concerner les autres aéroports nationaux.

Recommandation n°12 :
Etudier le gel ou la baisse des redevances aéroportuaires pour 2013.

5. LES AIDES À L'EMPLOI ET À L'INVESTISSEMENT

La mission a examiné d'une part les aides à l'emploi, particulièrement celles relatives à la sauvegarde de l'emploi et d'autre part les aides à l'investissement qui pourraient être mobilisées par les compagnies aériennes. Un abaissement au moins provisoire de l'âge de départ en retraite a également été examiné.

5.1. LES AIDES À L'EMPLOI

5.1.1. Le temps partiel : un projet encore à reprendre

Le temps partiel est pour les compagnies aériennes et la collectivité nationale un dispositif intéressant, permettant de préserver l'emploi dans l'attente d'une reprise d'activité. Aussi, les pouvoirs publics encouragent-ils cette forme d'activité en cas de besoin. L'entreprise peut bénéficier des allègements de charges fiscales et sociales prévus par la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (loi TEPA).

Une loi du 8 décembre 2008 portant diverses dispositions relatives aux transports (article 45) a autorisé l'adaptation au personnel navigant de l'aviation civile, par décret en Conseil d'État, des dispositions relatives au temps partiel.

En effet, les spécificités inhérentes au décompte de la durée du travail du personnel navigant reposent sur le nombre d'heures de vol et l'organisation du travail dans ce secteur (absence d'horaires collectifs, temps d'escale...) rend nécessaire une adaptation du régime de droit commun.

Deux modalités ont été mises en œuvre ou envisagées à Air France pour le personnel navigant.

Dans un premier temps, en 2008, Air France a mis en place pour le personnel navigant commercial un dispositif de « travail mensuel réduit » pour la période de novembre 2009 à mai 2010, renouvelé en 2010-2011.

Les personnels volontaires s'engageaient, par voie d'avenant à leur contrat de travail, à réduire leur activité par rapport à un personnel employé à taux plein de 23 % avec un maintien de rémunération égal à 83 %, tout en bénéficiant chaque mois d'une période de quatre jours de repos supplémentaires.

Saisie par des organisations syndicales, la Cour d'appel de Paris, par un arrêt du 10 novembre 2010, a annulé ce dispositif. La Cour a estimé que la mise en œuvre du temps mensuel réduit, par voie d'avenant au contrat individuel de travail, était contraire à l'exigence d'une négociation collective en matière d'aménagement du temps de travail[12] prévu à l'article L. 3122-2 du Code du travail.

Dans un deuxième temps, en 2010, un projet de décret porté par le Syndicat national des pilotes de ligne établissait un régime spécifique du temps partiel appliqué au

[12] Le processus de négociation collective n'avait pas abouti faute d'avoir recueilli le nombre de signatures nécessaires (30 %) en application du Code du travail.

personnel navigant.

En réalité, le dispositif, comprenant une alternance de mois travaillés et de mois non travaillés, relevait non du temps partiel mais du travail intermittent défini par un article spécifique du Code du travail. En outre, diverses dispositions n'étaient pas conformes à la législation actuelle : interdiction du temps partiel à l'embauche, création d'un droit à l'exercice à temps partiel à partir de 50 ans, à l'initiative du seul pilote, alignement de la rémunération des heures complémentaires effectuées au-delà de la durée du temps partiel sur le régime des heures supplémentaires du salarié à temps complet.

Ces demandes ayant été jugées excessives, ce projet n'eut pas de suite.

Pour autant, la mise en place d'un régime du temps partiel pouvant s'avérer utile et même nécessaire, il recommandé d'en reprendre l'étude. Air France a évoqué la possibilité de reprendre l'étude d'un dispositif de temps partiel en 2013.

En réalité, Air France a, dans le cadre de son plan « transform 2015 », proposé un dispositif de « temps alterné/fractionné » qui n'est pas éligible à des allègements de charges.

Un dispositif de temps partiel pouvant être utile aux compagnies autres qu'Air France, il serait utile que la DGAC prépare le décret d'adaptation relatif au temps de travail partiel du personnel navigant, en concertation naturellement avec les organisations représentatives des entreprises et des personnels concernés, ce qui permettrait de mieux cadrer les négociations internes dans les compagnies aériennes.

Recommandation n°13 :
Préparer le décret d'application de l'article 45 de la loi 2009-1303 du 8 décembre 2009 portant sur l'adaptation au personnel navigant de l'aviation civile de certains dispositions du Code du travail relatives au temps partiel.

5.1.2. Développer les contrats d'alternance (proposition FNAM)

Les entreprises du secteur accueillent environ 2000 alternants soit en apprentissage soit en contrat de professionnalisation.

Le type de contrat peut être, selon l'âge, la préparation ou non d'un diplôme éducation nationale ou d'une qualification sectorielle) :

- soit un contrat d'apprentissage lorsque l'alternant a moins de 26 ans et qu'il prépare un diplôme de l'éducation nationale (Bac pro, BTS...)
- soit un contrat de professionnalisation lorsque l'alternant suit une formation aux métiers de l'aérien débouchant sur une qualification de la convention collective, sur un titre aéronautique (licence de pilote, certificat de formation à la sécurité pour les PNC) ou sur une qualification de type avion.

Ces formations durant le contrat de qualification peuvent déboucher sur des emplois très qualifiés comme pilotes, mécaniciens avion mais aussi permettre à des jeunes sans qualification professionnelle en particulier des communes riveraines des aéroports franciliens d'accéder à des emplois d'agents de piste, de conducteurs d'engins, ou d'agents d'escale.

Ces deux types de contrat ont le même objectif de permettre à des jeunes et à des demandeurs d'emploi d'acquérir une qualification reconnue dans les entreprises du transport aérien.

Or, les règles fiscales et sociales ne sont pas les mêmes. L'allègement des charges est plus important pour les contrats d'apprentissage. Par ailleurs, les règles de rémunération ne sont pas non plus identiques.

Il est donc demandé que les salariés en contrat d'alternance bénéficient du même régime social et fiscal quel que soit le type de contrat.

Cette demande n'étant pas propre au secteur de l'aviation civile, il n'est pas proposé dans l'immédiat d'y donner suite.

5.1.3. Réviser le mode de calcul des pénalités pour l'emploi des travailleurs handicapés (proposition FNAM)

Le transport aérien a engagé depuis 2010 des actions en vue de promouvoir l'emploi direct de travailleurs handicapés. Cette politique s'est traduit par une progression régulière du taux d'emploi qui se situe à 2,5 % en 2010 (à comparer à la moyenne nationale qui se situe à 2.9 %).

Cette progression malgré les efforts qui peuvent être déployés ne permettra pas d'atteindre l'objectif de 6 % fixé par le législateur.

En effet, un grand nombre d'emplois ne sont pas accessibles à des travailleurs handicapés tels les emplois de navigants, de conducteurs d'engins de piste, compte-tenu des exigences médicales fixées par la réglementation.

Or, le taux de 6 % est calculé sur la base de la totalité de l'effectif, y compris sur ces emplois qualifiés par la réglementation d'emplois exigeant des conditions d'aptitude particulières.

Cette situation génère un surcoût récurrent en particulier pour les compagnies aériennes, sans perspective de pouvoir s'exonérer de cette pénalité.

Le montant des pénalités taxe calculée sur la base de 600 fois le SMIC horaire par travailleur manquant représente un montant important pour les compagnies aériennes.

Sans revenir pour des raisons d'affichage à la législation antérieure qui permettait aux entreprises et en particulier aux compagnies aériennes d'exclure les emplois exigeant des conditions d'aptitudes particulières de la base de calcul des 6 %, il est envisageable de neutraliser par voie réglementaire les effets de la prise en compte de ces emplois dits ECAP dans la base de calcul afin d'éviter le versement de pénalités, ajustement qui pourrait être réalisé par voie réglementaire.

5.2. LES DÉPARTS EN RETRAITE

Le personnel navigant est régi pour les dispositions relatives à la retraite et aux pensions du régime général par le Code de la sécurité sociale et, pour l'âge limite d'activité et le régime complémentaire de retraite, par le Code des transports et le

Code de l'aviation civile.

Air France et des organisations syndicales de personnels sont en faveur d'un retour de la limite d'âge d'activité à 60 ans, au moins à titre provisoire.

Un préalable : résoudre la question du coût des départs en retraite

Pour le personnel navigant technique, l'âge limite d'activité est fixé à 65 ans en application des règles de sécurité fixées par l'OACI (article 6521-4 du Code des transports), celui du personnel navigant commercial est également fixé à 65 ans (article 6521-5 du Code des transports) et l'âge de la mise à la retraite d'office à 70 ans par le Code de la sécurité sociale.

De ce fait, à 65 ans le pilote ou le personnel de cabine sollicite un reclassement au sol ; la compagnie n'est pas en mesure de satisfaire à cette demande, le contrat de travail est rompu et l'intéressé peut liquider ses pensions de retraite (régime général et complémentaire), en bénéficiant d'une indemnité de fin de carrière[13].

La jurisprudence considère ce dispositif comme une discrimination en fonction de l'âge en application de la directive et condamne les compagnies aériennes à verser au personnel navigant, outre des dommages et intérêts d'un montant conséquent, des indemnités légales de licenciement, en lieu et place de l'indemnité de fin de carrière. (cf. cass,)

Dans ces conditions, le coût d'une mise à la retraite d'un personnel navigant technique varie entre 0,4 M€ et 1 M€.

Il est donc nécessaire de prévoir dans le Code de l'Aviation civile, une disposition législative prévoyant pour le personnel navigant un âge de mise à la retraite d'office à 65 ans.

Recommandation n°14 :
Fixer à 65 ans l'âge de la mise à la retraite d'office des personnels navigants techniques.

L'abaissement de l'âge de mise à la retraite d'office : l'objet d'une négociation sociale chez Air France

Pour Air France, un abaissement de l'âge de la mise à la retraite, à partir de 60 ans, permettrait d'alléger les effectifs des personnels navigants. Cette opération se traduirait par un allègement du coût du personnel d'environ 30 M€ par an, en fonction de la pyramide des âges (cf. annexe).

Pour les personnels, les organisations syndicales sont dans une position difficile, car à titre individuel, les plus de 60 ans y sont plutôt opposés et les moins de 60 ans y voient des perspectives d'avancement qui sont à l'heure actuelle bouchées, puisque les promotions sont fonction du passage d'un type d'aéronef à l'autre.

En définitive un « accord » a été conclu entre Air France et le Syndicat national des pilotes de ligne aux termes duquel le ministère est invité à déposer un projet de loi prévoyant, pour une période transitoire de 3 ans, un abaissement de l'âge de la retraite

[13] L'indemnité de fin de carrière, propre au groupe Air France est d'un montant double de l'indemnité exclusive de départ, fixée par le Code de l'Aviation civile.

à 60 ans, dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE).

Une opération dont les conséquences doivent être soigneusement pesées

La mesure proposée pose d'abord la question de l'impact de la mesure sur l'opinion publique. Autant une mesure d'abaissement l'âge de la mise à la retraite d'office sera bien acceptée de l'opinion, autant un retour à 60 ans pourrait être mal compris.

L'ajustement à la réforme du régime de retraite de 2010 annoncé en juillet 2012 est concentré, dans un souci de justice sociale, sur des catégories de salariés spécifiques (salariés ayant commencé à travailler jeune, personnes ayant connu une période de chômage, femmes ayant eu 3 enfants ou plus).

Par ailleurs, cette mesure pose la question du sort du personnel navigant commercial, qui a priori n'est pas concerné par cette mesure, en dépit d'un sureffectif plus important à Air France que celui des pilotes. Ceci peut poser un problème d'égalité entre ces deux catégories de personnel navigant et un problème social, le conflit entre pilotes d'une part, hôtesses et stewards d'autre part, ayant récemment pris un tour aigu sur le point se savoir si les seconds ne financent pas en partie les pensions de retraites des premiers.

Enfin, les conséquences sur le régime de retraite complémentaire, géré par la Caisse de retraite des personnels navigants, doivent être sérieusement pesées. En fonction de la pyramide des âges d'Air France, il en résulterait pour la population concernée un surcoût pour la Caisse de retraite d'environ 20 ou 25 M€ par an. Ce chiffre est à comparer au montant annuel des prestations de la caisse (501 M€).

La CRPN est une institution solide. La pérennité du régime est au moins assurée pour une vingtaine d'années.

Toutefois, il convient de noter des tendances lourdes défavorables. Dans les années qui viennent, le nombre des affiliés prévus devrait augmenter, en raison de l'affiliation des personnels des compagnies low cost établies en France, mais à un rythme moins soutenu que celui des retraités. Or, Air France a signé récemment un accord avec le SNPL de façon à revaloriser les pensions des pilotes de 20 % qui va se traduire par une augmentation du taux des cotisations et du taux d'appel[14].

Il importe d'être prudent sur le dossier de l'abaissement provisoire ou définitif de l'âge de départ en retraite et au préalable d'effectuer des simulations sur l'équilibre de la CRPN.

Recommandation n°15 :
Étudier avant toute prise de décision les conséquences sur l'équilibre de la CRPN de l'abaissement de l'âge des départs en retraite.

[14] Sur la base des rémunérations brutes, la cotisation des employés passe de 6 %à 7,668 %, celle des employeurs de 11 % à 13,632 % ; le taux d'appel de 101 % en 2012, sera de 105 % en 2016.

5.3. ALLÈGEMENT DE CHARGES FISCALES

Pour les investissements, deux dispositifs peuvent être envisagés :

5.3.1. La défiscalisation des investissements outre-mer

L'article 217 du Code général des impôts permet, aux entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés qui investissent outre-mer, de déduire de leur résultat imposable le montant de certains investissements qu'elles réalisent à la condition de conserver l'investissement pendant cinq ans.

Cette déduction est réservée aux investissements réalisés dans des secteurs économiques éligibles.

Le secteur du transport faisant partie des secteurs éligibles, des compagnies aériennes basées outre-mer ont utilisé ce dispositif pour les achats d'aéronefs utilisés pour la desserte intérieure. En revanche, l'agrément requis qui a été demandé par Air Austral pour l'achat d'un aéronef utilisé pour la desserte de Mayotte n'a pas été obtenu.

Il serait utile d'analyser les raisons avancées pour justifier la non application de ce dispositif aux aéronefs long-courrier utilisés pour la desserte des collectivités d'outre-mer.

Recommandation n°16 :
Etudier la possibilité de défiscalisation des aéronefs long-courrier utilisés pour assurer la continuité territoriale entre la métropole et les collectivités d'outre-mer.

5.3.2. Un crédit d'impôt pour les investissements nécessaires à la formation des personnels navigants

Dans la mesure où les aides à la formation sont acceptées par l'Union européenne, il pourrait être envisagé de proposer une modification au Code général des impôts instituant un audit d'impôt pour les investissements nécessaires à la formation du personnel navigant qui conditionnent la sécurité des vols.

Circonscrit par les notions de formation et de sécurité, ce dispositif pourrait être accepté.

A titre d'illustration, le crédit d'impôt d'un montant à définir serait importé sur un montant de l'impôt sur les bénéfices des sociétés ou si le bénéficiaire ne dégage pas de bénéfices durant les deux ou trois ans qui suivent l'investissement, faire l'objet dune restitution.

Recommandation n°17 :
Etudier un crédit d'impôt pour les investissements de sécurité nécessaires à la formation.

5.3.3. La participation du Fonds européen de développement régional (FEDER)

Créé en 1975, le FEDER est l'un des fonds structurels européens, dont la mission consiste à participer au financement des programmes de développement local présentés par les États membres, de nature à réduire les déséquilibres régionaux et l'écart entre les différentes régions de l'Union européenne[15].

La participation du FEDER est généralement de 50 % du coût du projet. Elle peut s'élever à 80 % pour les régions en retard de développement dont le PIB est de 25 % au moins inférieur à la moyenne européenne et pour les régions ultra-périphériques.

Bien qu'il soit clairement établi que le FEDER puisse participer au financement d'infrastructures de transport, la contribution du fonds à celles-ci est relativement faible (3,8 % du montant des fonds structurels).

Il est préconisé de faire appel au FEDER, pour le financement d'infrastructures aéroportuaires, de façon à réduire la participation des usagers.

Cette action devrait concerner en priorité les nouveaux équipements de sûreté à mettre en place dans les années à venir, requis par l'évolution de la réglementation européenne.

PROJET

Jean-François GRASSINEAU

Inspecteur général de l'administration du développement durable

[15] Le texte actuellement en vigueur est le règlement 5CE) n° 17 83-1999 du Parlement et du Conseil du 12 juillet 2009 relatif au fonds européen de développement régional.

Annexe 1 : Récapitulatif des recommandations

Avertissement : L'ordre dans lequel sont récapitulées ci-dessous les recommandations du rapport ne correspond pas à une hiérarchisation de leur importance mais simplement à leur ordre d'apparition au fil du rapport.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : .....
Assujettir les prestations de services de la DGAC à la taxe sur la valeur ajoutée.....18

Recommandation n°2 : .....
Proposer au ministère chargé des finances une simplification du régime de la TVA appliquée à l'importation du fret.....19

Recommandation n°3 : .....
Promouvoir l'objectif d'un traitement particulier des charges sociales des entreprises exportatrices à l'occasion de la réforme en préparation de la protection sociale.....21

Recommandation n°4 : .....
Ramener les tarifs de la taxe sur les nuisances sonores aériennes au niveau des besoins réels.....24

Recommandation n°5 : .....
Examiner la possibilité de reporter la contribution de solidarité sur un secteur en expansion et en meilleure situation financière que le transport aérien.....26

Recommandation n°6 : .....
Affecter la totalité du produit de la taxe de l'aviation civile au BACEA.....27

Recommandation n°7 : .....
Effectuer une dépéréquation, d'une ampleur à définir, de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne.....27

Recommandation n°8 : .....
Ramener la contribution du BACEA au CAS pensions au montant effectivement versé aux agents retraités de la DGAC.....28

Recommandation n°9 : .....
Rendre plus étroite la relation entre le montant des redevances de surveillance et de contrôle technique et le coût effectif du service rendu.....29

Recommandation n°10 : .....
Aligner les règles de la constitution du stock de produits pétroliers sur les États étrangers.....31

Recommandation n°11 : .....
Adopter un taux spécifique aux passagers en correspondance pour la taxe de l'aviation civile et la taxe d'aéroport.....34

Recommandation n°12 : .....
Etudier le gel ou la baisse des redevances aéroportuaires pour 2013.....37

Recommandation n°13 : .....
Préparer le décret d'application de l'article 45 de la loi 2009-1303 du 8 décembre 2009 portant sur l'adaptation au personnel navigant de l'aviation civile de certains dispositions du Code du travail relatives au temps partiel.....40

Recommandation n°14 : .....
Fixer à 65 ans l'âge de la mise à la retraite d'office des personnels navigants techniques.....42

Recommandation n°15 : .....
Étudier avant toute prise de décision les conséquences sur l'équilibre de la CRPN de l'abaissement de l'âge des départs en retraite.....43

Recommandation n°16 : .....
Etudier la possibilité de défiscalisation des aéronefs long-courrier utilisés pour assurer la continuité territoriale entre la métropole et les collectivités d'outre-mer.....44

Recommandation n°17 : .....
Etudier un crédit d'impôt pour les investissements de sécurité nécessaires à la formation.....44

PROJET