

Inspection générale de l'aviation civile

n° 004896-01

11 octobre 2006

Rapport de mission d'inspection sur la gestion de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA).



CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

Rapport n° 004896-01

Rapport de Mission d'inspection sur la Gestion de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA).

établi par

Michel SOCIE,
Inspecteur Général de l'Équipement, 6ème section
Dominique BIDOU,
Chargé de mission, 5ème section
en collaboration avec **Claude WENDT,**
directeur de projet - DGAC

Destinataires

Le Directeur de cabinet du ministre
le directeur général de l'aviation civile
le président de la 6ème section (CGPC)
le président de la 5ème section
le président de la 4ème section
le chef de l'inspection générale de l'aviation civile
le directeur des affaires stratégiques et techniques (DGAC)
le directeur, secrétaire général (DGAC)
le directeur du contrôle et de la sécurité (DGAC)
la directrice de la régulation économique (DGAC)
la chef du service de gestion des taxes aéroportuaires (SGTA - DGAC)

Sommaire

Résumé des principales conclusions répondant à la lettre de mission..... 8

1. Un bref rappel historique fait apparaître..... 12

1.1 Le caractère ancien et chaotique de la lutte contre les nuisances sonores depuis 1973.... 12

1.1.1 Au départ, il s'est agi de contribuer à atténuer les nuisances par un dispositif général de lutte contre le bruit..... 12

1.1.2 Il était géré sur le mode déclaratif par le ministère des finances, sur une base à la fois complexe et instable..... 12

1.1.3 Le contrôle des déclarations, confié au service des douanes, n'a jamais été effectué faute d'éléments d'évaluation..... 13

1.2 L'alourdissement sensible de la charge avec la création d'une taxe spécifique..... 15

1.2.1 La TNSA conserve le dispositif complexe précédent, mais en précise le champ et augmente de façon importante les niveaux..... 15

1.2.2 La collecte est confiée à l'aviation civile permettant d'en connaître le produit et d'assurer un contrôle renforcé..... 16

1.2.3 Le transfert des dossiers d'insonorisation aux aéroports a facilité leur instruction mais ampute le produit de la taxe de frais de gestion plus élevés que ceux de l'ADEME pour les aéroports de province..... 16

2. Le constat montre que les difficultés de prévision des recettes concernent également l'estimation des besoins de financement et que la situation est en voie de redressement 18

2.1 La fixation d'un objectif de recettes pour satisfaire les besoins d'indemnisation a été fait en méconnaissance du produit collecté..... 18

2.2 Le besoin réel de financement repose également sur une estimation globale peu vérifiée 18

2.3 En matière de recettes, les nouveaux coefficients n'ont pas conduit au résultat attendu du fait de l'inconnue de certaines données..... 19

2.4 Le dispositif existant, en dépit des difficultés de contrôle, est en voie de redressement..... 20

2.4.1. Le mécanisme de calcul de la TNSA répond à l'objectif, mais il peut être simplifié..... 20

2.4.2 Le choix d'une taxation particulière à chaque aéroport permettrait l'adéquation optimale entre recettes et dépenses, mais ce n'est pas actuellement le cas..... 21

2.4.3 La TNSA prend place dans un dispositif général de taxes et de redevances, dont les modalités de calcul et de perception sont toutes différentes, bien que de nombreux facteurs soient communs.... 22

2.4.4 La situation de 2006 permet d'afficher un rétablissement partiel de la situation..... 23

3. Propositions concernant l'amélioration de la collecte et de la gestion des fonds..... 25

3.1 Dans un premier temps, le système a besoin de stabilité, sous réserve d'améliorations

techniques, afin de permettre aux mesures de s'appliquer efficacement.....	25
3.1.1 <i>La première mesure urgente concerne la nécessité d'intégrer la base de données acoustiques des aéronefs dans les fichiers d'exploitation du trafic.....</i>	25
3.1.2 <i>La surveillance de l'exploitation doit associer les services déconcentrés de la DGAC et les aéroports.....</i>	26
3.1.3 <i>Une modification du formulaire et un classement acoustique unique permettraient la comparaison avec les données de trafic.....</i>	27
3.1.4 <i>Des lignes directrices en matière de frais de gestion et un dossier technique sur la conduite des opérations par les aéroports sont à établir.....</i>	27
3.2 Dans une seconde étape, il est possible de simplifier certains critères et de réviser le système déclaratif.....	29
3.2.1 <i>L'abandon du système déclaratif simple par l'exploitant sera rendu possible avec le croisement des données informatisées.....</i>	30
3.2.2 <i>Le bien fondé d'un coefficient acoustique particulier se pose.....</i>	31
3.2.3 <i>L'abandon du critère de 2t pour celui de 6t, utilisé pour d'autres impositions, serait sans effet financier.....</i>	31
3.2.4 <i>De nouvelles orientations seraient susceptibles de répondre aux difficultés ponctuelles de certains aéroports.....</i>	32
Annexe I Situation des aérodromes visités.....	34
Annexes II Taxes devant être acquittées par les compagnies aériennes et/ou leurs clients.....	38
Annexe III TNSA : quelques repères historiques.....	42
Annexe IV Liste des personnes rencontrées.....	47
Annexe V Lettres de missions.....	48

Par lettre du 4/8/2006, le directeur de cabinet du ministre chargé des transports a demandé au vice-président du Conseil général des Ponts et Chaussées qu'une mission d'inspection étudie les raisons qui conduisent à ce qu'un écart important soit constaté entre les prévisions de recettes établies par la DGAC concernant la taxe sur les nuisances sonores aériennes et son produit.

Parmi les causes d'une telle situation, doivent être examinés :

- les modalités de recouvrement reposant sur la déclaration des compagnies, leur contrôle et l'application du processus de sanction,
- l'emploi des crédits par les gestionnaires des aéroports concernés,
- la simplification éventuelle du dispositif,

La mission doit en outre tenir compte des décisions prises lors de la réunion interministérielle du 25/7/2006, au cours de laquelle les principes suivants ont été arrêtés :

- non péréquation des recettes de la taxe entre les aéroports afin d'éviter que des compagnies non responsables aient à supporter les conséquences des nuisances d'autres transporteurs, par application du principe «pollueur-payeur»,
- modification éventuelle des coefficients pour atteindre l'objectif de 55M€ qui était attendu en 2006.

Par décision du 7/9/2006, le vice-président du CGPC a confié cette mission à deux membres du Conseil : MM. Dominique Bidou et Michel Socie. M. Claude Wendt, directeur de projet à la DGAC a été adjoint à la mission afin de lui faciliter les contacts nécessaires compte tenu du délai nécessaire à la production du rapport. La mission a été conduite du 7/9 au 13/10/2006. La liste des personnes rencontrées figure en annexe.

Résumé des principales conclusions répondant à la lettre de mission

Sur les conditions de recouvrement de la taxe.

La question sur les conditions de recouvrement des taxes par la DGAC a pour origine le constat d'une baisse sensible des recettes en 2005, date de la prise en charge du dispositif par la DGAC et des projections pour 2006, qui montrent un décalage important entre les recettes réelles et les recettes attendues.

Le mode de recouvrement a en effet été modifié à l'occasion du transfert de la responsabilité des douanes à la DGAC, mais on ne peut incriminer une baisse des contrôles, pour la raison que la douane n'en effectuait pas et que la DGAC (SGTA) en effectue a posteriori.

Il faut chercher ailleurs la cause de la chute brutale des recettes en 2005, qui s'explique par le changement du mode de perception, l'insuffisance de la base de données acoustiques et l'évolution du mode de calcul instauré par la LFR du 31 décembre 2002 :

- *la mise en place d'un nouveau service de collecte, et le rodage des modalités de perception a entraîné une baisse des recettes, constat que l'on peut faire à chaque changement de régime (installation du dispositif ADEME en 1993, puis transfert aux douanes en 1999/2000).*
- *l'introduction mal évaluée d'un nouveau coefficient acoustique des aéronefs applicable en 2005 a diminué de moitié le rendement de la taxe pour certains types d'avions. Cette modification a été corrigée par la suite mais rendue applicable en 2006 avec la création d'une nouvelle catégorie.*
- *Les changements d'une part du taux de référence pour les deux premiers groupes d'aéroports (multiplication par deux) et d'autre part l'élargissement de l'amplitude des coefficients de modulation de la fourchette de 1 – 50 à 0,5 – 120, n'ont pas eu immédiatement les effets escomptés. L'application des nouveaux taux de référence devait avoir pour conséquence d'augmenter la recette, mais l'application aux flottes modernes du nouveau barème de coefficients a eu l'effet inverse.*
- *La première mesure a été mise en application rapidement, et le montant de la collecte est passé d'environ 12M€ en 2002 et 2003, à 35,01M€ en 2004(contre 50M€ attendus selon le débat parlementaire), compte-tenu des délais nécessaires entre le fait générateur et la déclaration puis la perception effective de la recette.*
- *Quant à la deuxième mesure, réduction du coefficient, elle n'a été opérationnelle qu'en 2005, à la suite de la publication du décret le 23 décembre 2004. Le montant collecté retombe alors à 23,84 M€.*

L'estimation de la recette de 45 à 48M€ pour 2006 laisse néanmoins un déficit d'environ 7 à 10 M€ pour parvenir à l'objectif de 55 M€, qui pourrait cependant être atteint dans le cadre actuel en année glissante 2007.

Sur des améliorations à apporter au dispositif.

Les vérifications auxquelles nous avons eu recours nous permettent de penser que le montant de 55 M€ peut être atteint en 2007, avec de légères améliorations par rapport à ce qui est déjà engagé.

Il ne semble pas nécessaire de bouleverser le système mis en place, ce qui aurait plutôt tendance à le déstabiliser. Le rodage a permis de nets progrès dans la collecte, même s'il reste un écart entre le produit attendu et la recette effective. Dans l'immédiat, c'est sur la fourniture de la base informatisée de données acoustiques des appareils qu'il y a urgence, de manière à faciliter d'une part la tâche des compagnies pour l'élaboration de leur déclaration et d'autre part les contrôles par le SGTA.

Les travaux pour produire le fichier acoustique sont lancés depuis deux ans, et les résultats se font attendre. Après plusieurs reports, ils sont annoncés pour fin 2006. Les informations nécessaires existent, mais sont dispersées entre plusieurs services de la DGAC et les aéroports. Un rapprochement des services est susceptible de répondre très rapidement à ce besoin. Cependant, compte-tenu de l'évolution permanente des flottes, cette base ne peut être tenue pour définitive, et un processus de mise à jour permanent, associant les différents services de la DGAC et les aéroports, est nécessaire.

C'est la raison pour laquelle, il est proposé à terme rapproché de simplifier les critères sur lesquels sont basés la TNSA en adoptant un critère acoustique unique pour l'ensemble des impositions du secteur et de remplacer le système déclaratif volontaire à effectuer par les exploitants par celui de la déclaration pré remplie adressée par l'administration.

On peut envisager ultérieurement d'autres aménagements au dispositif, qui en amélioreraient l'efficacité :

- Une simplification des bases de calcul est possible concernant la masse maximum au décollage, et le classement acoustique, susceptibles de variations pour un même appareil, selon le mode d'exploitation, ce qui conduit à un suivi individualisé. L'adoption de références permanentes, liées exclusivement au modèle, faciliterait grandement la tenue à jour des bases de données et éviterait des erreurs. Il serait également souhaitable que la formule retenue pour la caractérisation acoustique des appareils soit homogène et si possible fondée sur des classements internationaux (OACI). Actuellement, le classement acoustique est spécifique pour la TNSA et différent de celui pris en considération pour le calcul de la redevance d'atterrissage. De même; la masse maximum au décollage pourrait être fixée à partir du certificat de navigabilité.*
- L'exonération ou la taxation forfaitaire des aéronefs de moins de 6 tonnes est à étudier dans la mesure où ce seuil est retenu pour la redevance d'atterrissage et où le produit est très modeste, avec de très faibles contributions à l'unité. Ceci homogénéiserait les paramètres, simplifierait les déclarations et permettrait à l'administration de consacrer l'essentiel de ses moyens aux vérifications qui le méritent.*
- Le classement des aéroports pourrait être revu de manière à mieux répondre aux besoins réels de financement, avec des fourchettes de taux permettant réellement un ajustement aux besoins réels.*
- Les différences très importantes dans les besoins de financement des aéroports posent par ailleurs la question d'une aide complémentaire pour les trois aéroports dont les besoins,*

même sur la base d'une recette totale effective de 55 M€, resteront bien en dessous de ce qui serait nécessaire. Une modification de la réglementation, élargissant les possibilités d'avances ou permettant le subventionnement des collectivités locales, déjà envisagé à Toulouse et la création d'une caisse alimentée par les amendes prononcées par l'ACNUSA (2M€ en 2005), pourraient être un début de réponse, en l'absence de péréquation entre les plates-formes.

Sur les modalités de gestion du produit de la taxe.

L'attribution à l'ADEME de la gestion de la taxe avait été bien perçue par les riverains, compte-tenu de la position et de l'image de cet établissement public. On pouvait craindre que le transfert aux aéroports ne pose des problèmes avec les riverains, et les autorités aéroportuaires l'appréhendaient. Cette crainte s'est avérée non fondée et, au contraire, le transfert de la gestion de la taxe aux aéroports a permis de créer des liens nouveaux et une meilleure compréhension mutuelle.

Les aéroports ont tous pris leur nouvelle charge à coeur et adopté des formules variées pour y faire face, tout en échangeant largement sur leurs problèmes et leurs pratiques respectives. Celles-ci sont de nature à mieux maîtriser le marché créé par l'insonorisation et éviter une inflation par effet d'aubaine. La véritable maîtrise d'ouvrage des études et des travaux restant le fait des propriétaires, les mesures adoptées semblent parfois fragiles au plan juridique, et mériteraient d'être expertisées et réunies dans un recueil, de manière à améliorer l'efficacité des dépenses consacrées aux études et aux travaux. Le suivi par les aéroports semble déjà à ce titre avoir permis des progrès.

Les frais de gestion varient fortement d'un aéroport à l'autre, de l'ordre de 5% à Paris à 17% à Marseille. Ces différences s'expliquent du fait de dépenses incompressibles qui s'amortissent sur une masse d'affaires plus ou moins importante. Les conditions du transfert, trop brutal au dire des aéroports, de la gestion de la taxe et les fortes variations du montant disponible par aéroport n'ont pas permis de lancer de démarche réellement prospective. On peut espérer que la maturation du dispositif permettra l'élaboration de politiques plus volontaristes. On constate également des modes de gestion financière différents, avec des produits financiers qui ne bénéficient pas toujours aux travaux d'insonorisation. Au total, il ne semble pas qu'il faille enfermer la gestion dans un carcan trop uniforme, les contextes étant différents d'un aéroport à l'autre. Il convient toutefois de veiller à deux points :

- *d'une part la rigueur dans l'affectation des intérêts de la trésorerie spécifique à la taxe et le calcul de frais généraux au profit de l'autorité aéroportuaire,*
- *d'autre part la plus grande transparence dans les modalités et le calcul des frais de gestion , sous le contrôle de l'administration centrale et des services déconcentrés les mieux placés pour l'exercer.*

Concernant une éventuelle modification du dispositif par insertion dans la loi de finances rectificative pour 2006.

Afin de permettre aux aéroports, notamment ceux d'Orly, de Toulouse Blagnac et de Nantes Atlantique, d'accélérer les travaux d'insonorisation des logements pour lesquels des demandes existent, trois mesures complémentaires entre elles peuvent être envisagées à l'occasion de la LFR pour 2006 dont la première a déjà fait l'objet d'une prise de position écrite favorable du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie :

- 1. élargissement aux avances consenties des possibilités de remboursement sur le produit de la TNSA aujourd'hui seulement réservées aux emprunts contractés ;*
- 2. augmentation des valeurs limites des fourchettes des taux unitaires afin de permettre aux aéroports d'obtenir une meilleure adéquation entre les ressources et les besoins ;*
- 3. complément au produit de la TNSA par affectation du montant des amendes administratives concernant les infractions à la réglementation sur la limitation des nuisances sonores prononcées par l' ACNUSA, faisant partie des futures ressources de communautés aéroportuaires telles que prévues par la loi du 23 février 2004.*

Par ailleurs, sans qu'il soit besoin de légiférer, il conviendrait que l'administration fasse connaître aux préfets les modalités permettant aux collectivités d'apporter leur concours sous forme de subventions, pour celles qui le souhaitent, à l'aide à l'insonorisation des riverains via les gestionnaires d'aéroports,

1. Un bref rappel historique¹ fait apparaître

1.1 Le caractère ancien et chaotique de la lutte contre les nuisances sonores depuis 1973

1.1.1 *Au départ, il s'est agi de contribuer à atténuer les nuisances par un dispositif général de lutte contre le bruit*

La taxe actuelle s'inscrit dans le cadre général de la lutte contre le bruit élaboré en 1992 à la suite des premières initiatives, limitées aux aéroports d'Orly et de Roissy-CDG. Elle se substitue au volet bruit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) créée par la loi de finances pour 1999 (article 45 du code des impôts, avec ajout d'un sous article 266 sexies à octies),

La TGAP était applicable, selon un mode déclaratif :

- à «tout exploitant d'aéronefs ou à défaut son propriétaire», à l'exclusion des moins de 2 tonnes,
- sur les aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique recevant plus de 20.000 mouvements d'aéronefs de plus de 20t. Le nombre de ces aérodromes est de 10, correspondant aux 9 aéroports, dits «ACNUSA» : CDG, Orly, Nice, Marseille, Bordeaux-Mérignac, Lyon-St Exupéry, Nantes, Strasbourg, Toulouse-Blagnac, auxquels il convient d'ajouter l'aéroport binational de Bâle-Mulhouse.

Son montant était fixé dans le cadre d'une fourchette variant de 5 à 68F/tonne (masse maximale au décollage), en fonction de deux critères qui restent à la base du mécanisme actuel : le classement de l'aérodrome et la masse des aéronefs, prise en compte selon son logarithme décimal afin d'en atténuer la progressivité.

La perception et le contrôle de ces recettes étaient assurés jusqu'en 2004 par le service des douanes de Bordeaux, tandis que la mise en oeuvre des actions auprès des riverains était confiée, jusqu'en 2003, à l'Agence de l'Environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) qui en assurait le financement sur son budget propre. Les recettes, non individualisées, étaient versées au budget général de l'Etat, comme les autres taxes perçues au titre de la TGAP, avec pour objet de contribuer aux «dépendances engagées par les riverains à l'atténuation des nuisances.

1.1.2 *Il était géré sur le mode déclaratif par le ministère des finances, sur une base à la fois complexe et instable.*

Conformément au principe applicable aux taxes fiscales, la perception repose sur le principe de la déclaration volontaire des assujettis, qui en calculent le montant à l'aide des formulaires fournis par l'administration. Cette déclaration est assortie du paiement immédiat, ce qui conduit à une participation des agents comptables en sus de l'organisme percepteur et donc à un double enregistrement.

¹développé en Annexe IV

Le mode de calcul est par ailleurs délicat, supposant une bonne compréhension des déclarants qui ont à croiser quatre critères de base :

- la masse au décollage de l'aéronef, sa catégorie acoustique, l'horaire d'exploitation et le classement de l'aéroport.

Ces critères sont affectés de coefficient et de niveaux tarifaires spécifiques, situés dans une fourchette permettant des éventuels ajustements, ce qui a été fait à plusieurs reprises.

La situation actuelle est la suivante :

- les aéroports sont répartis en trois groupes, caractérisés chacun par une fourchette de taux de base. Actuellement, tous les taux sont fixés au maximum de la fourchette pour les deux groupes les plus importants, si bien que les possibilités d'ajustement par aéroport souhaitées par le législateur sont inexistantes dans les faits ;
- les aéronefs sont répartis en 5 groupes acoustiques, dont l'un a été éclaté en 2006 et deux sous-groupes. Cette classification est spécifique à la TNSA, différente de celle utilisée pour le calcul de la redevance d'atterrissage ;
- l'heure retenue pour le décollage introduit un coefficient multiplicateur de 6 à 10 selon les catégories d'aéronefs, selon que le décollage a lieu de nuit ou de jour, ce dernier commençant à 6h et finissant à 22h ;
- il est à noter que la masse maximum au décollage et le classement acoustique d'un appareil ne sont pas fixés de manière absolue et peuvent varier selon le mode d'exploitation et la motorisation. La simple connaissance du modèle ne suffit pas à le caractériser dans le dispositif actuel et l'exploitant peut ainsi renseigner à son gré le formulaire, sous réserve de fournir les justificatifs sur demande.

1.1.3 Le contrôle des déclarations, confié au service des douanes, n'a jamais été effectué faute d'éléments d'évaluation

Les douanes (service de Bordeaux) collectent la taxe depuis 2000, la loi de finances rectificative pour 2002 précisant qu'il leur appartenait de sanctionner les sous et non déclarants qui, après avertissement, étaient soumis à la taxation d'office au plus haut niveau.

Ce service n'a cependant jamais disposé des fichiers informatisés d'exploitation sur les aéroports concernés, qui auraient permis un premier niveau d'examen sur pièces. La collecte était très imparfaite, comme en a témoigné A. Lambert, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, au cours des débats au sénat sur la LFR 2002 ; il faisait connaître aux sénateurs fin 2002 "qu'un tiers des redevables recensés (exploitants ou propriétaires d'aéronefs) ne s'acquittent pas de leurs obligations" ; il poursuivait : "...En l'état, le dispositif de recouvrement ne permet ni de garantir l'égalité de traitement entre les redevables ni d'optimiser le rendement de la TGAP, qui est assise sur les décollages des aéronefs."

Le flou de la réglementation avant 2003 (les aéronefs privés ne sont pas explicitement cités dans le texte initial et les caractéristiques acoustiques des aéronefs difficiles à établir) rendait en outre le contrôle sur place délicat.

Il reste que le nombre réduit d'aérodromes concernés aurait justifié des opérations de vérification par sondage qui n'ont jamais été conduites.

Les sommes ainsi collectées étaient par ailleurs mal connues des administrations concernées car non individualisées, les dépenses effectuées par l'ADEME s'imputant sur le budget de cet établissement sans adéquation avec le produit de la taxe. Celui-ci a fait ultérieurement l'objet d'une estimation en 2000 par la DGAC, donnant un montant d'environ 10M€.

Les dépenses au titre de l'insonorisation étaient cependant d'un montant très supérieur au rendement réel de la partie aéronautique de la TGAP, le ministère en charge de l'Environnement consacrait en effet annuellement aux programmes d'insonorisation des domiciles des riverains, via l'ADEME, une somme de 20 à 25 M€.

La mission d'audit a pu en interrogeant les divers services reconstituer partiellement le produit de cette collecte, qui s'établit pour les dernières années comme suit :

	année d'assiette	montant encaissé en M€
TGAP Bruit	2000	7,1 (première année de collecte par les douanes)
	2001	10,3
	2002	12,5
	2003	12
	2004	35,1 (dernière année collectée par les douanes sur la bases des nouveaux coefficients fortement augmentés)
TNSA	2005	23,84 (première année SGTA)
	2006	39,4 (estimation en année civile, l'estimation en année glissante d'un trimestre, de mars à mars, tenant compte des délais de paiement s'établissant à une somme évaluée à 46/48ME).

Afin de pallier la dégradation de la situation constatée en 2005, il a été décidé de compenser l'effet du coefficient 0,5, en éclatant la catégorie acoustique 5 en deux sous groupes 5a et 5b, ce qui a permis de rétablir le coefficient 1 pour l'essentiel de la flotte. Cette remise à jour s'est effectuée en décembre 2005 (décret du 21 décembre 2005), et a entraîné une hausse du montant collecté : 39,40 M€ évalués pour l'année civile 2006, et de l'ordre de 45/48 M€ pour l'année décalée d'un trimestre pour tenir compte des délais de déclaration et de perception. Ce chiffre intègre à la fois

- l'effet de la nouvelle classification
- et la montée en régime du SGTA, progressivement mieux armé pour effectuer les contrôles des déclarations reçues.

1.2 L'alourdissement sensible de la charge avec la création d'une taxe spécifique

L'objectif était :

- de trouver une juste adéquation entre recettes et besoins de financement,
- de rendre plus efficace le contrôle en confiant la collecte à la DGAC,
- de confier la gestion du produit aux aéroports, très réticents à l'origine, mais supposés mieux connaître la situation des riverains.

1.2.1 La TNSA conserve le dispositif complexe précédent, mais en précise le champ et augmente de façon importante les niveaux

La TNSA a été créée à compter du 1er janvier 2005 par la loi de finance rectificative pour 2003, modifiée en 2004 et deux dispositions réglementaires de 2005 qui ont révisé le code des impôts et modifié les coefficients de modulation. L'objectif attendu de ces modifications était un accroissement de 80% des sommes collectées.

Les principes en sont les suivants :

- il s'agit d'une taxe spécifique «sur les nuisances sonores», basée sur la déclaration des exploitants d'aéronefs, dont le produit est destiné au financement des aides aux riverains, y compris les collectivités publiques ;
- cette taxe est instituée aéroport par aéroport, selon le principe pollueur payeur, sans péréquation de la recette qui ne peut donc être utilisée que sur l'aéroport où elle a été collectée ;
- l'instruction des dossiers d'aide aux riverains est assurée, non plus par l'ADEME mais par les gestionnaires d'aérodromes qui reçoivent, sans le collecter, le produit de la taxe et le gèrent ;
- la définition des assujettis comprend clairement tous les aéronefs de plus de 2t, y compris les privés, à l'exclusion explicite des aéronefs d'Etat ou remplissant des missions de lutte contre l'incendie ;
- les bases de calcul reposent toujours sur une formule associant masse au décollage, horaire, classement acoustique des aéronefs et catégorie d'aéroport, mais celles-ci sont ajustées ;
- l'augmentation des coefficients de modulation concerne les horaires et les catégories acoustiques afin de taxer davantage les exploitations nocturnes dans un rapport selon l'aérodrome de 0,5 à 120 ;
- le niveau de la taxe pour chaque groupe d'aéroports varie désormais de 0,5 € à 22 € ;
- l'aggravation des sanctions en cas de défaut de paiement, au-delà de la taxation d'office déjà prévue, concerne la possibilité d'une saisie conservatoire des aéronefs sur demande de la DGAC.

1.2.2 La collecte est confiée à l'aviation civile permettant d'en connaître le produit et d'assurer un contrôle renforcé

La taxe reste déclarative sur une base mensuelle ou trimestrielle et sa collecte est assurée par le service de gestion de la taxe d'aéroport (SGTA), nouvelle structure mise en place par la DGAC pour la gestion de la taxe d'aéroport et sa dénomination est devenu «service de gestion des taxes aéroportuaires». Ce service a été choisi dans la mesure où les bénéficiaires du produit des deux taxes sont les aéroports.

Néanmoins, les modalités de la collecte restent spécifiques et la collaboration effective des gestionnaires d'aéroports pour la vérification des déclarations des assujettis existante pour la taxe d'aéroport, n'a pas été mise en place pour la TNSA. La raison tient au fait que les aéroports ne disposent pas d'informations sur le classement acoustique propre à la TNSA, que l'administration centrale de la DGAC (SBA puis DAST) se réserve de mettre au point dans le cadre d'une base de données informatisée nationale. Celle-ci, du fait des difficultés de l'exercice et d'un manque de coordination avec les autres services de la DGAC, est toujours en cours.

L'année 2004 reste une année de transition pendant laquelle la taxe est restée perçue par les douanes sur les bases révisées, la nouvelle procédure de collecte étant mise en application à compter du 1/1/2005.

Pour la première fois, comme indiqué précédemment, le produit attendu de la taxe est désormais clairement identifié depuis 2005 et les gestionnaires mieux informés du montant des sommes pouvant servir à la programmation de l'instruction des dossiers d'insonorisation.

Le produit attendu à la fin du premier trimestre 2007, correspondant à l'année 2006 mais décalé du délai de déclaration et de paiement, s'élève à 45 à 48M€. Ce niveau est inférieur au seuil de 55M€ fixé par le gouvernement en dépit des augmentations importantes des coefficients de modulation.

Les responsables financiers de la DGAC estiment cependant que l'objectif de 50/55M€ devrait être atteint en 2007, du fait des efforts de pédagogie mis en œuvre auprès des compagnies et du renforcement des moyens de contrôle.

1.2.3 Le transfert des dossiers d'insonorisation aux aéroports a facilité leur instruction mais ampute le produit de la taxe de frais de gestion plus élevés que ceux de l'ADEME pour les aéroports de province

L'ADEME assurait jusqu'en 2004 la gestion des dossiers conduisant à aider les riverains à insonoriser leurs logements. Elle consacrait à l'instruction des dossiers d'insonorisation un dizaine d'agents en région parisienne et un nombre indéterminé d'agents en province (3 pour les aéroports de Marseille et de Nice).

Le transfert de compétence au profit des gestionnaires d'aéroports, initialement réticents à l'exercice de cette mission, présente désormais un certain nombre d'avantages :

- connaissance des PGS et du potentiel de logements concernés,
- contacts de proximité avec les élus et les associations,
- établissement de listes d'acousticiens pour le diagnostic et d'entreprises pour la réalisation. La question de l'agrément des experts et entreprises d'une part et de l'élaboration de chartes de qualité d'autre part est évoquée au paragraphe 3.1.4,

- contrôle et vérification sur le terrain des travaux,
- incitation financière dans la mesure où les gestionnaires souhaitent éponger le plus vite possible le stock de logements à insonoriser.

En revanche, le système fait peser sur les assujettis un surcoût non négligeable du fait de l'imputation des frais de gestion de ces dossiers sur les recettes de la taxe, supérieur en Province à ceux de l'ADEME. Ces frais se situent dans une fourchette allant de moins de 5% à Paris à 17% pour Marseille. Il faut cependant souligner que les aéroports ont par ailleurs des charges incompréhensibles (ou incompressibles ?), difficilement adaptables aux variations de crédits et qu'ils assument désormais des tâches de suivi et de contrôle, certes diverses selon les cas, mais qui n'étaient autrefois que peu exercées.

La rapidité avec laquelle a été faite le transfert de compétence n'a pas permis en outre que soit établi de façon uniforme le transfert des dossiers détenus par l'ADEME. La situation est particulière à chaque aéroport qui a engagé à cet effet des discussions sans véritables lignes directrices de l'administration, conduisant le plus souvent à une revente discutable des fichiers et des matériels informatiques, lesquels ont tous été revus et améliorés par les services des aéroports au cours des deux premières années, ce qui a entraîné des dépenses spécifiques.

Certains aéroports, faute de moyens propres ou pour individualiser la prestation, ont en outre sous-traité contre rémunération la prestation aux représentations locales de l'ADEME (cas de Marseille), à un niveau vraisemblablement supérieur à celui de la gestion antérieure.

La comparaison avec les frais de gestion autorisés pour la taxe d'aéroport, fixés à 15%, sert souvent de référence, alors même que le service rendu est différent et devrait donc faire l'objet d'un réexamen tel que proposé au paragraphe 3.1.4 du rapport.

Une synthèse des pratiques des aéroports figure en annexe I du rapport.

2. Le constat montre que les difficultés de prévision des recettes concernent également l'estimation des besoins de financement et que la situation est en voie de redressement

2.1 La fixation d'un objectif de recettes pour satisfaire les besoins d'aide à l'insonorisation a été fait en méconnaissance du produit collecté

Dés 2001, lorsque la question a été soulevée d'une taxe spécifique, la question de son assiette a été posée afin de satisfaire les besoins estimés par le ministère de l'Environnement à 55M€/an. Il s'agissait de doubler au minimum le nombre de logements insonorisés qui devait passer de 4.000 à 8.800 par an.

En l'absence de données douanières sur le produit de la collecte, la DGAC (Service des bases aériennes de l'époque avant la réorganisation) a donc procédé en 2001 à un calcul théorique de cette recette. Celle-ci a été faite sur la base d'une estimation de trafic portant sur le seul aéroport où les données acoustiques étaient disponibles, celui de CDG. La somme théorique reconstituée donnait une masse d'environ 10M€. A partir de cette indication, la proposition a donc été faite de modifier les coefficients de modulation pour obtenir un multiplicateur de 5, à la base des textes réglementaires actuels. Une revalorisation des recettes était attendue à hauteur de 80% selon le ministère de l'Environnement.

2.2 Le besoin réel de financement repose également sur une estimation globale peu vérifiée

Plusieurs chiffres sont avancés concernant l'estimation du nombre de logements localisés dans les zones de bruit des PGS.

Les documents de l'ACNUSA font état, selon une étude réalisée en 2004, de 73.481 logements si l'on prend en compte l'indice psophique et de 139.947 avec l'indice LDEN. Le rapport d'activité 2005 du même organisme estime désormais ce parc à 141 704 logements. C'est ce chiffre qui est, semble-t-il retenu pour le calcul des besoins de financement, estimé à 1,4 Md€, sur la base d'une aide de 10.000€ par logement.

Ces chiffres sont discutables, non dans l'estimation du potentiel mais quant au nombre de demandes susceptibles d'être présentées et ainsi qu'au coût moyen des aides. L'expérience montre en effet que :

- le coût moyen est proche de 6.000€ (5.000€ pour un appartement et 11.000€ pour une maison en région parisienne) ;
- le nombre de logements situés en zone PGS, constitue un potentiel théorique, découlant du recensement de la population effectué par l'INSEE, potentiel qui doit être réduit aux seuls éligibles au regard de la date des permis de construire, dont l'estimation n'a pas été faite mais qui est probablement voisine de 90% ;
- un nombre significatif d'éligibles ne sont pas en mesure de candidater, soit pour des raisons

financières (avancer les 20% à leur charge,) soit pour des raisons diverses tenant à des situations patrimoniales complexes.

Le chiffre avancé sur les aéroports parisiens concernant les demandes présentées devant les commissions spécialisées et déclarées non recevables pour les motifs évoqués est de l'ordre de 10%.

Il est par ailleurs indispensable, ce qui va de soi, de diminuer le chiffre de 140.000 logements situés dans les PGS du nombre de logements déjà insonorisés dont l'estimation n'est pas toujours précise, mais qui représente en région parisienne, à Nice et à Mulhouse par exemple près de 30% du potentiel, nonobstant les non éligibles.

A cet effet, la mission recommande de prendre en considération un autre approche des besoins de financement, consistant à raisonner non en stock potentiel de logements situés en zone de bruit des PGS, mais en analyse des flux de demandes présentées chaque année. Ce chiffre, en dépit des efforts de communication, est assez régulier et ne crée pas, sauf sur les trois aéroports d'Orly, de Toulouse et de Nantes, d'importants retards d'instruction.

Ceci relativise la nécessité d'un alourdissement brutal de la taxe, mais pose la question de son adaptation aux réalités de chaque aéroport et notamment des trois aéroports précités.

L'annexe I du rapport résume la situation de chaque aéroport visité.

2.3 En matière de recettes, les nouveaux coefficients n'ont pas conduit au résultat attendu du fait de l'inconnue de certaines données

Les raisons suivantes ont été évoquées pour expliquer l'erreur de la première évaluation :

- extrapolation injustifiée de la simulation faite à partir des seules données recueillies sur CDG, non représentatives du trafic des autres aéroports,
- obsolescence de certaines informations concernant l'exploitation des compagnies et la composition de leurs flottes,
- non prise en compte de l'absence de déclaration de certains exploitants, notamment privés, par méconnaissance réelle ou fausse de la réglementation.

En 2005, la Direction des affaires stratégiques et techniques (DAST) de la DGAC, ayant hérité des services compétents du SBA, a donc renouvelé l'estimation précédente en introduisant les nouvelles données disponibles. Le résultat théorique s'est élevé à 31 M€, mais les résultats constatés de la collecte n'ont été que de 23,113M€. L'ACNUSA avait suggéré que cette insuffisance pouvait également avoir pour origine le transfert de la gestion de la collecte des douanes à l'aviation civile, ce qui aurait conduit à une diminution des déclarations, non sanctionnée.

Il semble, à l'analyse des dossiers, que cette situation résulte davantage de l'impact d'un nouveau coefficient acoustique concernant certaines catégories d'aéronefs, minorant de moitié le taux. Cette situation a d'ailleurs été corrigée pour l'année 2006 dont les résultats sont nettement améliorés.

Il est cependant vraisemblable que le flou des textes pour les assujettis a conduit certains exploitants privés à ne pas déclarer, volontairement ou de bonne foi. Les sondages effectués par la mission d'audit relèvent que sur :

- l'aéroport de Nice le nombre des aéronefs non renseignés dans la base de données s'élève à 1000 aéronefs sur 14000,
- l'aéroport de Lyon, le nombre d'immatriculations non renseignées est de 520, conduisant à un écart de 30% entre la prévision de recettes établie par la DAST et la réalité de la collecte,
- l'aéroport de Nantes, le nombre d'aéronefs non identifiables acoustiquement dans la base de données DAST de juin 2006 serait de 560, soit environ 10% de la fréquentation de la plate forme,
- l'aéroport de Toulouse, le nombre d'aéronefs fréquentant la plate forme non répertoriés dans la base nationale de la DAST est estimé à 20%.

2.4 Le dispositif existant, en dépit des difficultés de contrôle, est en voie de redressement

La prévision 2006 avait été faite pour un montant de 50 M€, mais les premiers chiffres sur les rentrées des premiers mois de l'année ont été considérés comme alarmants par les responsables du MEDD et de l'ACNUSA. Ces derniers ont pu craindre, avec de bonnes raisons, que de nouvelles erreurs d'évaluation aient été faites. Cette situation d'incertitude est à l'origine des réunions interministérielles précitées et de la demande d'évaluation qui en a résulté, faisant l'objet du présent rapport.

Les premiers résultats de la collecte de l'année 2006 auraient cependant du être relativisés dans la mesure où les trois premiers mois de l'année concernent essentiellement des recettes calculées sur la base de l'année précédente. Une appréciation plus juste est à faire sur la base de l'année décalée du premier trimestre. Les résultats connus à la fin du troisième trimestre 2006 permettent en effet de penser que la situation est en voie de rétablissement avec un résultat attendu dépassant 45 M€ pour l'année civile 2006 et dépassant les 50 M€ pour l'année décalée, sans atteindre toutefois l'objectif fixé de 55 M€. Ce dernier chiffre devrait cependant, selon les responsables financiers de la DGAC, être atteint en 2007

2.4.1. *Le mécanisme de calcul de la TNSA répond à l'objectif, mais il peut être simplifié*

Les déclarations à remplir, mensuellement ou trimestriellement, par les exploitants reposent sur un formulaire qui oblige les déclarants à calculer eux même le produit de leur taxation en fonction des critères décrits ci-dessous et à accompagner celles-ci du paiement.

Si les compagnies commerciales classiques n'ont pas de difficulté à conduire cette opération, il n'en est pas de même pour certaines compagnies étrangères exploitant des vols saisonniers ou occasionnels. La situation est encore plus délicate pour les privés.

Pour remplir les formulaires (4 pages, plus des intercalaires), les exploitants doivent prendre en considération plusieurs critères :

- la masse maximale de l'avion au décollage fixée par le constructeur et donc variable avec chaque type d'avion, pondérée par son logarithme décimal, donnant un classement dans l'un des 6 groupes acoustiques retenus. Cette masse est également variable selon les conditions d'exploitation et le temps de vol prévu. Ce critère est identique à celui de la redevance

- d'atterrissage et est bien connu des intéressés,
- le coefficient acoustique de l'appareil selon un classement spécifique à la TNSA,
 - le coefficient de modulation en fonction de l'heure du décollage répartie sur 2 périodes jour et nuit, dont l'horaire est spécifique à la TNSA. La majoration de l'exploitation nocturne est une multiplication par 6 ou 10 selon les catégories,
 - la catégorie à laquelle appartient l'aéroport et son tarif, répartie en trois niveaux.

Ce formulaire, tel qu'il existe, avec un cumul des vols mensuels ou trimestriels par catégorie, sans indication des jours d'exploitation, de l'immatriculation et des numéros de vol, ne permet de vérification avec les données de trafic que sur une base manuelle, nécessairement coûteuse en moyens humains. Le SGTA consacre au traitement de la TNSA 3 agents sur un effectif de 11 pour l'ensemble du service. Ce nombre est à mettre en regard de la collecte s'élevant à 700 M€ pour la taxe d'atterrissage et à 45 M€ pour la TNSA.

L'abandon du formulaire utilisé par les douanes, qui reposait sur une déclaration vol par vol, a été faite dans un but de simplification, avec l'hypothèse que le croisement des déclarations avec le fichier DAST (immatriculations, coefficients acoustiques) permettrait une vérification informatisée. La non disponibilité de ce fichier rend pour l'immédiat le croisement impossible et la vérification manuelle longue et difficile et bien évidemment non exhaustive.

2.4.2 Le choix d'une taxation particulière à chaque aéroport permettrait l'adéquation optimale entre recettes et dépenses, mais ce n'est pas actuellement le cas

Les aéroports sont répartis 3 groupes, correspondant au un niveau tarifaire particulier (arrêté du 23/12/2004) :

- groupe 1 : aéroports parisiens et Toulouse, avec un tarif de 22 €,
- groupe 2 : les cinq aéroports de Bordeaux, Lyon, Marseille, Nantes et Nice, avec un tarif de 8 €,
- groupe 3 : Strasbourg, avec un tarif de 0,5 €.

On ne peut que souligner l'absence d'unité dans le classement des aéroports entre les différentes taxes et de réflexion concernant les pratiques des autres aéroports européens.

L'analyse détaillée de la situation par aéroport, évoquée au paragraphe 2.2 et en annexe I, permet d'établir l'échéancier approximatif nécessaire à une insonorisation complète des logements situés en zone de bruit des PGS. Seuls les aéroport d'Orly, Nantes et Toulouse ne sont pas en mesure de satisfaire dans les 10 ans cet objectif, dans la mesure toutefois où le nombre des demandes approcherait le potentiel, ce qui est peu vraisemblable. Les interlocuteurs rencontrés sur ces deux dernières plate-formes ont cependant des positions opposées, favorables à une augmentation des taux par un reclassement dans le groupe 1 pour Nantes, défavorables à tout alourdissement de la fiscalité pour Toulouse qui privilégie l'aide des collectivités locales.

2.4.3 La TNSA prend place dans un dispositif général de taxes et de redevances, dont les modalités de calcul et de perception sont toutes différentes, bien que de nombreux facteurs soient communs

Les taxes finançant les missions régaliennes sont au nombre de quatre :

- taxe de l'aviation civile (TAC), frappant les passagers et le fret à l'embarquement,
- taxe de solidarité correspondant à une majoration de la taxe précédente,
- taxe d'aéroport sur les passagers et le fret à l'embarquement répartis en 3 classes,
- taxe sur les nuisances sonores sur les aéronefs de plus de 2t, au décollage sur les 9 aéroports ACNUSA.

A ces taxes spécifiques s'ajoutent pour mémoire la TVA et des taxes territoriales en Corse et dans les DOM. Elles ne s'appliquent par ailleurs qu'au seul transport commercial à l'exception de la TNSA, ce qui ne permet pas la récupération de la TVA pour cette dernière.

Les redevances de la DGAC correspondent à la rémunération des services finançant la sécurité et la sûreté. (circulation aérienne, contrôle technique, certification et surveillance de sécurité etc...). Elles sont au nombre de quinze.

Il existe en outre cinq redevances aéroportuaires dites réglementées, car leur niveau sur la base des propositions des gestionnaires est fixé par les pouvoirs publics. Elles visent à harmoniser les conditions de concurrence sur les aéroports dans la fourniture des prestations obligatoires.

D'autres redevances de type commercial sont prélevées par les aéroports et correspondent à des prestations variables non obligatoires, fournies par les gestionnaires aux exploitants.

Parmi les redevances réglementées, la redevance d'atterrissage est particulièrement intéressante, car elle est basée sur des critères communs avec la TNSA. Sont en effet pris en compte pour son calcul : la masse maximale au décollage, le coefficient acoustique de l'aéronef et l'horaire d'exploitation. Seule cependant la MMD est identique pour les deux prélèvements, les deux autres critères reposant sur des paramètres différents. Aucune explication n'a pu être obtenue concernant la divergence concernant le coefficient acoustique pour lequel on ne voit pas la raison d'une prise en compte particulière.

Les services collecteurs sont également multiples, au nombre identifié de huit :

- Eurocontrol pour les redevances de circulation aérienne,
- Secrétariat général de la DGAC, pour la TAC et la taxe de solidarité,
- SGTA, échelon localisé du Secrétariat général, pour la taxe d'aéroport et la TNSA,
- DGI, pour la TVA et la taxe d'embarquement Corse,
- Service des douanes, pour les taxes d'embarquement dans les DOM,
- DCS de la DGAC, pour les redevances de certification et de surveillance,

- GSAC par le biais de Véritas, pour les redevances de contrôles techniques,
- Aéroports pour les autres redevances aéroportuaires.

La multiplication de ces prélèvements et le nombre important de collecteurs utilisant chacun des modalités de perception particulières sont des facteurs de complication pour les usagers qu'il conviendrait de simplifier. La mission, qui n'avait pas pour objet de faire des propositions en ce sens, recommande cependant que ce sujet soit étudié attentivement.

Le détail des taxes figure en annexe II.

2.4.4 *La situation de 2006 permet d'afficher un rétablissement partiel de la situation*

Deux explications principales peuvent être données concernant l'écart entre les prévisions de 2005 et la réalité de la collecte :

- l'impact de la création d'une catégorie particulière dite 5a/5b pour les aéroports a fortement réduit le rendement de la taxe, situation corrigée en 2006,
- les biais statistiques du précédent calcul ont perduré, concernant d'une part l'accélération de la modernisation de la flotte des compagnies (due essentiellement à l'augmentation, imprévisible dans son ampleur, du coût du carburant) et d'autre part la quasi absence d'exploitation nocturne sur les aéroports de province, du fait de la généralisation des restrictions d'exploitation.

La question a été posée également de savoir si cette erreur d'évaluation était également due, comme l'a soutenu l'ACNUSA, au rendement insuffisant de la taxe du fait de non paiements et d'un contrôle insuffisant de la DGAC.

Les premières vérifications sur papier, et le croisement avec certaines données de trafic a permis de faire apparaître :

- des catégories d'avions non répertoriés (vols d'essai d'Airbus à Toulouse, hélicoptères à Nice etc..). La mission a relevé que sur les aéroports visités le pourcentage d'aéronefs non inventoriés dans la base de données provisoire de la DAST, se situait aux environs de 10%, ce qui ne se traduit pas nécessairement par une absence de déclaration ;
- une absence de déclarations de l'ordre de 5 à 10% par rapport aux statistiques de trafic, dont le caractère involontaire est à vérifier. S'agissant vraisemblablement de petits aéronefs privés et de vols commerciaux occasionnels, l'impact financier devrait être faible mais mérite d'être quantifié.

Les vérifications demandées par la mission au SGTA, concernant les aéroports de Nantes et de Marseille, permettent cependant de faire litière de certaines affirmations concernant l'absence de paiement de la part de compagnies à bas coûts.

La mission recommande à cet égard que le caractère confidentiel des déclarations au regard du droit fiscal ne fasse pas obstacle à ce que les services déconcentrés de la DGAC en liaison avec les gestionnaires d'aérodromes soient associés aux vérifications nécessaires.

Le produit attendu pour l'année 2006 se situe entre 45 et 48M€, non compris Bâle-Mulhouse, soit une progression substantielle par rapport au chiffre de l'année précédente. En année décalée d'un trimestre, le montant devrait atteindre les 50M€ et celui de l'année 2007 55M€, correspondant à l'objectif gouvernemental.

On peut imputer cette amélioration à la pleine application des changements de coefficients et à la meilleure connaissance qu'a le SGTA des exploitants permettant des démarches pédagogiques auprès des intéressés.

3. Propositions concernant l'amélioration de la collecte et de la gestion des fonds

Il convient de distinguer ce qui peut être fait immédiatement des mesures à prendre à moyen terme.

3.1 Dans un premier temps, le système a besoin de stabilité, sous réserve d'améliorations techniques, afin de permettre aux mesures de s'appliquer efficacement

Pour cette étape, la mission d'audit ne recommande pas de bouleversement du système qui a un impérieux besoin de se stabiliser afin que les nouvelles procédures puissent faire la preuve de leur efficacité. Il est clair en effet que le système déclaratif, pour être efficace, suppose une certaine pérennité accompagnée d'un effort particulier de suivi et de pédagogie.

Les mauvais résultats de 2005, année de transition, montrent que les changements ont un impact fort sur les résultats, ce qui relativise l'impact mécanique des mesures nouvelles, celles-ci ne produisant leur effet qu'avec un certain retard.

Les indications concernant 2006 montrent que la situation est en voie de redressement et qu'il ne convient pas de modifier à nouveau en profondeur le dispositif, par une nouvelle hausse majeure des coefficients.

Néanmoins, au cours de cette étape, le dispositif est perfectible.

3.1.1 *La première mesure urgente concerne la nécessité d'intégrer la base de données acoustiques des aéronefs dans les fichiers d'exploitation du trafic*

Le système déclaratif confié au service des douanes n'avait pas permis de vérification sur pièces, faute d'informations sur les réalités de l'exploitation. L'intérêt de la collecte par la DGAC est de permettre en interne la confrontation des résultats financiers avec les instruments de suivi du trafic, dont disposent ses différents services.

L'exemple de la taxe d'aéroport montre en effet qu'un taux de recouvrement optimal est atteint lorsque le contrôle est rendu possible par le croisement automatisé des déclarations avec les données de trafic transmises par les aéroports au service statistique de la DGAC.

Cette exploitation informatique est facilitée par le fait que les critères de calcul de cette taxe sont intégrés dans les données d'exploitation transmises par les aéroports.

Un tel traitement n'est toujours pas possible pour la TNSA, dans la mesure où il manque dans les fichiers d'exploitation transmis par les aéroports les données relatives au classement acoustique des aéronefs. Cette base, en cours d'établissement depuis plusieurs années par la même équipe du SBA puis de la DAST, doit être mise à disposition des intéressés dans les délais les plus rapides. Elle suppose la validation de :

- la DCS, qui assure au plan international la diffusion du classement acoustique des aéronefs,

- des aéroports pour ce qui concerne l'immatriculation des aéronefs fréquentant leur site.

Il semble à la mission d'audit que l'insuffisance de collaboration entre les services de l'administration de la DGAC est à l'origine de ce retard et qu'il pourrait y être mis un terme rapidement permettant une approche transversale, en associant :

- la DAST, en charge de la réglementation, mais à laquelle il ne revient pas nécessairement de mettre seule au point la base de données précitée ni de s'assurer du suivi de la gestion de la taxe auprès des aéroports,
- la DCS, héritière de l'ex SFACT, concernant l'actualisation des données relatives aux caractéristiques techniques des aéronefs (MMD et coefficient acoustique), qui n'a pas été curieusement sollicitée par le SBA et la DAST pour la mise au point du nouveau fichier. La direction dispose en outre sur les aéroports du réseau des contrôleurs techniques à même de compléter les informations concernant les aéronefs atypiques.
- la DRE, en charge de la tutelle des aéroports héritée du SBA et responsable des statistiques, qui devrait être en mesure de faire les extractions informatiques concernant les vols soumis à la TNSA, une fois rendue disponible la base de données acoustiques,
- le Secrétariat général, en charge de l'informatisation de la gestion des différentes taxes.

Lors des précédentes évaluations, le SBA puis la DAST ont utilisé, à partir des informations provenant d'ADP, un premier fichier national des immatriculations assorties des caractéristiques acoustiques. L'opération a consisté à expurger les vols d'Etat et à y intégrer les masses ainsi que les classements acoustiques. L'expérience montre que ce fichier ne reflète pas complètement la situation des autres aéroports et que le coefficient acoustique retenu, propre à chaque appareil, nécessite une actualisation permanente, très délicate à assurer. La note de la DAST, transmise à la mission d'audit le 20/9/2006, fait état de la mise au point d'un fichier devenu quasi exhaustif. Il est donc temps de le confronter avec les données d'exploitation de la DRE et des questionnaires d'aérodromes. Il paraît enfin indispensable que ce fichier soit intégré dans les appels d'offres en cours, en matière de statistiques et de gestion financière.

3.1.2 *La surveillance de l'exploitation doit associer les services déconcentrés de la DGAC et les aéroports*

Les services déconcentrés de la DGAC : directions de l'aviation civile et délégations territoriales (DAC et DT) ont une mission globale de surveillance technique et économique des exploitants et des gestionnaires d'aéroports pour le compte de toutes les directions d'administration centrale. Ils disposent notamment à cet effet :

- des contrôleurs techniques dépendant fonctionnellement de la DCS, qui sont à même d'assurer les vérifications des caractéristiques techniques des aéronefs (CDN et coefficients acoustiques),
- des statistiques de trafic de l'opérateur de navigation aérienne et de celles des gestionnaires d'aérodromes.

Il leur est donc possible de vérifier à la source les conditions réelles d'exploitation des vols soumis à la TSNA et d'assurer ainsi une aide au service collecteur de la taxe. La transmission aux services locaux des déclarations des exploitants faciliterait cet exercice sans remettre en cause le caractère confidentiel de celles-ci qui reposent sur des données publiques.

3.1.3 Une modification du formulaire et un classement acoustique unique permettraient la comparaison avec les données de trafic

Le formulaire, ainsi qu'indiqué précédemment, repose sur un cumul des vols mensuels ou trimestriels ne faisant pas apparaître l'immatriculation, le numéro des vols et le jour d'exploitation des aéronefs. Il n'a pas été donné d'explication à l'abandon lors du transfert de gestion de la douane au SGTA de la déclaration vol par vol. Cette contrainte était sans doute lourde mais l'indication de telles données est indispensable pour effectuer le croisement informatisé avec les statistiques de trafic.

C'est d'ailleurs le dispositif utilisé par l'aéroport de Bâle-Mulhouse, qui est à la fois plus simple et plus complet du fait de l'utilisation de la voie électronique.

S'agissant du classement acoustique des appareils, aucune raison n'a également été donnée à l'utilisation de données différentes pour la redevance d'atterrissage et la TNSA. Il est probable que, dans un souci de perfectionnisme, l'on ait souhaité dans les groupes de travail associant à l'époque l'Environnement et le SBA, disposer d'un critère correspondant le plus possible à la réalité de l'émission sonore de chaque appareil, dans les conditions particulières de son exploitation.

La DCS, en charge de la vérification des données en ce domaine, estime pour sa part que la référence :

- à la base de données OACI, adoptée pour la redevance d'atterrissage
- ou à celle utilisée sur les grands aéroports européens par modèle d'avions

serait suffisante pour répondre à l'objectif recherché, simplifiant ainsi sensiblement la tâche des exploitants pour leurs déclarations.

Sous réserve que cette mesure ne bouleverse pas les équilibres financiers de chaque imposition, le bon sens impose qu'une seule référence soit utilisée, non par appareil mais par modèle.

3.1.4 Des lignes directrices en matière de frais de gestion et un dossier technique sur la conduite des opérations par les aéroports sont à établir

La mission d'audit a relevé que des différences notables existaient dans la gestion des crédits par les aéroports tant en ce qui concerne les frais de gestion prélevés sur le produit de la taxe que dans les opérations accompagnant l'instruction des dossiers d'aide.

Celles-ci sont justifiées par l'Union des aéroports français (UAF) du fait de :

- l'impréparation ayant présidé au transfert de compétence de l'ADEME vers les gestionnaires d'aérodromes, qui s'est faite dans une certaine confusion. Ces derniers, au départ hostiles à l'exercice de cette mission, auraient été contraints pendant la période courte de transition d'effectuer de nouveaux investissements informatiques pour enregistrer les travaux réalisés et de mettre en place les personnels nécessaires, recrutés parfois parmi les collaborateurs de l'ADEME ;

- l'imprévisibilité des recettes et leur variation qui conduisent à renchérir les frais fixes des gestionnaires contraints de maintenir des moyens constants.

On peut penser que cette situation est maintenant stabilisée, les investissements réalisés, les équipes en place et les prévisions de recettes clarifiées.

Il est donc désormais possible, sans qu'il soit besoin de réglementer, de définir les critères devant présider à la rémunération des aéroports et aux opérations à conduire.

S'agissant des frais de gestion, une surveillance de la DGAC (DAST ou DRE) s'impose, avec l'aide des services déconcentrés les mieux placés pour ce faire. Le choix est à faire entre :

- un pourcentage des recettes, à l'instar de la pratique admise pour la taxe d'aéroport, dont le niveau fixé à 15% paraît cependant excessif au regard des frais retenus précédemment par l'ADEME et de la situation existante sur les aéroports parisiens ;
- une rémunération forfaitaire au dossier d'aide, qui se situerait entre 1.000 et 1.200€ ;
- un paiement sur justificatif des frais réels,

La mission suggère que la décision à prendre soit incitative et tienne compte des deux suivants :

- le produit financier, d'environ 2,5%, résultant du placement des recettes reversées chaque mois aux aéroports doit revenir aux riverains. Le montant en est parfois significatif, compte tenu du fait que les riverains disposent de deux années pour la réalisation des travaux, une fois leur dossier budgétisé. Certains aéroports assure d'ailleurs effectivement ce reversement, comme ceux d'ADP et de Toulouse, mais le principe est à généraliser ;
- une participation financière des gestionnaires d'aéroports pourrait être envisagée. Le dispositif d'aide aux riverains participe en effet de leur image générale contribuant sensiblement à l'amélioration de leurs relations avec ces derniers. Cet avantage justifierait, qu'à l'instar de Bâle-Mulhouse, les gestionnaires admettent une contribution au minimum en n'imputant pas la surcharge des frais généraux de l'aéroport (15% selon les dires de Lyon) aux frais de gestion de la TNSA.

Compte tenu de ces remarques, il convient de lisser les pourcentages pratiqués en matière de frais de gestion, qui actuellement varient selon les aéroports de 5% pour ADP à 17% pour Marseille. Il appartient dans ce cadre à la DGAC de retenir dans chaque cas une proposition des aéroports qui répondent aux critères évoqués ci dessus. Il convient toutefois d'éviter que le dispositif d'encadrement soit contre productif et conduise à relâcher le réel effort fait par la plupart des aéroports concernant le suivi des dossiers. Une telle situation conduirait vraisemblablement à un renchérissement du coût moyen des dossiers faute de contrôles suffisants.

A cet effet, il est nécessaire que les gestionnaires puissent rapidement disposer d'un dossier technique précisant les opérations à mener et les procédures à suivre. Celles ci sont en effet diverses et laissent la place à des doutes sérieux sur des ententes entre les intéressés. La surfacturation de la part des entreprises serait en effet une pratique assez générale, visant à neutraliser le pourcentage de 20% à la charge des riverains.

Le code de conduite mis en œuvre par l'aéroport de Lyon, suivi par plusieurs autres aéroports est un bon exemple de maîtrise des opérations, détaillant chaque étape de la procédure d'instruction des dossiers :

- établissement d'une liste d'experts et d'entreprises agréées,
- cadrage de l'audit acoustique,
- appel à concurrence avec devis multiples concernant les entreprises sollicitées pour la réalisation des travaux,
- vérifications sur place,
- passage d'un bureau de certification.

Il a été signalé à la mission par les aéroports qu'un dossier technique était depuis longtemps en cours d'élaboration par le Service technique de l'aviation civile (STAC). Il convient qu'il réponde à cet objectif en tenant compte des spécificités locales. Des consignes doivent être données à cet égard sur la nécessaire mise en concurrence des experts et des entreprises réalisant les travaux, ce qui n'est pas toujours le cas sur certains aéroports qui estiment n'être pas en mesure juridiquement de l'imposer.

A cet effet, doit être étudiée la possibilité de donner aux aéroports la qualité d'assistant à maîtrise d'ouvrage, leur assurant ainsi le contrôle effectif des travaux.

3.2 Dans une seconde étape, il est possible de simplifier certains critères et de réviser le système déclaratif

La question se pose d'une redéfinition de la taxe qui poursuit deux objectifs contradictoires :

- l'un, incitatif conduit nécessairement à son déclin, dans la mesure où les exploitants sont conduits à moderniser leur flotte et à réduire leurs vols de nuit,
- l'autre, opportuniste vise à utiliser la capacité contributive, jugée flexible, des exploitants afin de générer les moyens financiers nécessaires à une insonorisation complète des zones de bruit des aéroports. Ce dernier objectif n'a pas nécessairement besoin de référence au bruit généré par les aéronefs.

Or une fois conduits à leur terme les efforts de productivité, développés dans les paragraphes précédents, on peut craindre que la recette diminuera du fait de la modernisation des flottes et des mode d'exploitation. Pour maintenir la ressource à un bon niveau, il est probable que le poids de la fiscalité devra être révisé à la hausse, en raison de :

- l'accélération du calendrier de modernisation des flottes,
- l'augmentation des restrictions d'exploitation nocturne,
- la contrainte politique découlant des engagements pris auprès des riverains.

Dans ce cadre, la révision des critères de base de la TNSA faciliterait les modifications nécessaires portant sur la formule déclarative, la référence acoustique et les aides à certains aéroports palliant l'absence de péréquation.

3.2.1 L'abandon du système déclaratif simple par l'exploitant sera rendu possible avec le croisement des données informatisées

Le système déclaratif repose sur la connaissance et la formation des redevables. Le croisement des fichiers informatiques évoqué au paragraphe précédent permet d'envisager une déclaration pré remplie, fonctionnant dans les faits comme une taxation directe.

L'exemple de Bâle-Mulhouse, aéroport qui n'est certes pas soumis au système fiscal français du fait de son statut bi-national, montre cependant que sur un plan pratique cette solution est applicable. Dans le cas particulier, la déclaration pré remplie est adressée directement à l'exploitant qui a la possibilité de la contester dans un délai de deux semaines. Le contentieux en la matière est inexistant.

Si les contraintes de la réglementation fiscale imposent que le prélèvement soit effectué par l'administration, l'établissement des données préalables au calcul de la taxe peut sans difficulté juridique être établi par les aéroports. C'est déjà le cas pour la taxe d'aéroport pour laquelle les données sont établies par les gestionnaires et validées par la DGAC. Ces mêmes données servent d'ailleurs au prononcé des sanctions administratives en cas d'infractions à la réglementation.

Dans ce cadre, la déclaration préremplie pourrait être préparée par les gestionnaires d'aérodromes sur la base des fichiers d'exploitation corrigés des données acoustiques, sous la surveillance des services déconcentrés de la DGAC et adressée ensuite par le SGTA aux exploitants. Le système sera de plus grandement facilité lorsque la donnée acoustique sera simplifiée.

Plusieurs interlocuteurs de la mission ont remis en cause le bien fondé d'une taxe, estimant qu'un retour à la redevance, adossée à la redevance d'atterrissage, serait plus pertinent. Il est clair qu'une redevance répondrait mieux à l'objectif de rendement souhaité par le MEDD et qu'il serait conforme à la réforme faisant de l'Environnement un critère facultatif de la modulation de la redevance d'atterrissage.

Le débat a toutefois été juridiquement tranché par le Conseil d'Etat qui n'a pas jugé pertinent l'adéquation du prélèvement avec le service rendu. Il n'a de ce fait pas retenu l'argument selon lequel les exploitants seraient bénéficiaires d'un climat social plus apaisé leur évitant des restrictions particulières d'exploitation.

La similitude d'assiette entre la TNSA et la redevance d'atterrissage milite aussi pour des rapprochements et des simplifications dans les critères de calcul.

3.2.2 *Le bien fondé d'un coefficient acoustique particulier se pose*

Le critère acoustique est à la base de la réflexion sur la limitation des nuisances sonores et il est au centre du dispositif. Néanmoins, la difficulté de mise au point actuelle de la base de données spécifique se perpétuera avec la nécessité de son actualisation permanente.

Le fait de privilégier l'amplitude des coefficients intégrant le coefficient acoustique et l'horaire d'exploitation allant de 0,5 à 120 privilégie l'idée que la mesure doit modifier le comportement des exploitants. Cette logique a pour conséquence de réduire le produit de la taxe, qu'il a fallu corriger par une action sur les autres coefficients entraînant récemment un nouveau classement des aéronefs en 6 catégories.

Ce critère ne répond cependant pas à un autre objectif de la taxe qui est de dégager rapidement la somme optimale permettant de résoudre le problème de l'insonorisation. Or la modernisation continue des flottes des exploitants relativise le différentiel de bruit des différents aéronefs et de fait l'émission sonore est liée pour une très grande majorité des avions à leur masse plus qu'à leur motorisation.

On pourrait donc valablement se poser la question de la suppression du maintien d'un critère acoustique pour la TNSA qui simplifierait grandement le calcul et partant le contrôle. A défaut toutefois de le supprimer totalement, il conviendrait au moins de revenir à une situation maximisant le produit en regroupant le nombre de classes acoustiques à 2 ou 3 et de l'harmoniser avec la redevance d'atterrissage.

Il serait enfin utile de n'avoir un seul coefficient jour/nuit en généralisant l'amplitude de 1 à 10 à l'ensemble des groupes acoustiques au lieu de la situation actuelle distinguant les groupes 5a et 4 dont l'amplitude n'est que de 1 à 6.

3.2.3 *L'abandon du critère de 2t pour celui de 6t, utilisé pour d'autres impositions, serait sans effet financier*

La logique consistant à taxer l'ensemble des exploitants, sans qu'ait été étudié le rendement réel du produit concernant les vols non commerciaux et ceux de l'aviation légère, mérite d'être revue.

Les sondages auprès des aéroports montrent que si le nombre des mouvements d'aéronefs dont la masse est inférieure à 20t est significative (de l'ordre de 30%), celui des aéronefs de moins de 6t est faible. L'estimation des recettes dégagées de cette exploitation est par ailleurs négligeable.

La fixation d'un nouveau seuil pour la TSNA comparable à celui de la redevance d'atterrissage fixé à 6t, simplifierait donc notablement le dispositif.

3.2.4 De nouvelles orientations seraient susceptibles de répondre aux difficultés ponctuelles de certains aéroports

La mission propose l'examen de nouvelles orientations, dont certaines ont été suggérées par les interlocuteurs rencontrés.

- La répartition par catégorie des aéroports, reposant sur le volume de trafic, pourrait être modulée par la prise en compte de leur sensibilité environnementale, tenant compte par exemple de la densité des logements situés dans la zone de bruit des PGS.
- La création d'une nouvelle tranche horaire de soirée et une modulation des horaires par aéroport sont évoquées par le MEDD et l'ACNUSA. Pour être performantes, celles-ci devraient entrer en vigueur avant 22h ou après 6h, ce qui correspond à des pointes de trafic importantes.

Cette question, dont l'impact concurrentiel peut être important, suppose qu'une étude à l'échelle européenne soit réalisée afin de ne pas accroître les distorsions d'exploitation des aéroports français par rapport à ceux des grandes plates formes du continent. Les gestionnaires d'aéroports rencontrés sont hostiles à cette mesure, mais plusieurs ont proposé que les restrictions d'exploitation nocturne commencent dès 22h, en harmonie avec la TNSA. La mission suggère de ne pas introduire de nouvelles distorsions dans les critères horaires des différentes impositions.

- La fixation d'une fourchette de tarifs élargie pour les différents niveaux de taxation, permettrait de sortir des errements actuels qui conduisent à modifier le dispositif législatif à chaque augmentation des taux, qui sont tous actuellement situés au plafond.
- Le retour à un fonds de péréquation ou à une péréquation partielle entre les aéroports est souhaitée par nombre de ceux ci, mais n'intéresse en fait que trois aéroports en déficit de financement : Orly, Nantes et Toulouse.

Une mesure palliative est déjà en place en région parisienne où ADP pratique dans les faits une certaine péréquation en affectant le produit financier de la trésorerie (0,5M€) au seul bénéfice d'Orly. On pourrait poursuivre cette logique, sans toucher au principe de l'affectation des recettes, en n'imputant tout ou partie des frais de gestion qu'au seul aéroport de Roissy. La somme en cause est d'environ 1,9M€ pour 2006 pour 35M€ de recettes. soit près de 200 logements supplémentaires.

- Faute d'alimenter un éventuel fonds par des prélèvements sur les aéroports excédentaires, on propose que le produit des amendes administratives prononcées par l'ACNUSA, sanctionnant les infractions à la réglementation sur la limitation des nuisances sonores actuellement versé au budget général de l'Etat, soit destiné à l'indemnisation des riverains. Le montant de ces amendes ne cesse en effet de progresser depuis 2000, date de la première année d'activité de l'ACNUSA, passant de 0,3M€ à plus 2M€ en 2005/2006.

- L'élargissement des possibilités de financement par les collectivités locales est enfin jugé possible sur plusieurs aéroports, au bénéfice notamment des habitats collectifs et des équipements publics. Ces financements pourraient être mis en place, non seulement par le biais d'avances remboursables sur le principe desquels les ministres concernés ont déjà donné leur accord écrit, mais également par celui de subventions comme se proposent de le faire certaines collectivités proches de l'aéroport de Toulouse.



Dominique Bidou
5ème section
CGPC



Michel Socie
6ème section
CGPC

Annexe I SITUATION DES AÉRODROMES VISITÉS

ETAT DES LIEUX PAR AEROPORT (Octobre 2006)

Aéroport de Bâle Mulhouse

Nombre de logements PGS : environ 700 maisons (756 selon l'ACNUSA). Le PGS, ne concerne que la partie française, les riverains suisses ne souhaitant être contraints par des restrictions d'urbanisme. Il est établi sur des données de trafic très largement surestimées compte tenu de la restructuration du transport aérien suisse.

- Nombre de logements insonorisés : 221 (100 l'ont été par l'ADEME) dont 15 en cours.
- Aide moyenne par logement : 13.500€, montant assez élevé du fait de la taille des maisons concernées.
- Frais de gestion : 10% des montants reçus.
- Avance de financement par EuroAirport permettant d'envisager la fin du programme dans cinq ans, la TNSA ne rapportant qu'environ 150.000€/an.

Aéroport de Bordeaux Mérignac

- Nombre de logements PGS : 1150.
- Nombre de logements insonorisés : 105 dont 45 en cours.
- Aide moyenne par logement : 11000 €.
- Frais de gestion : ND.

Aéroport de Lyon Saint-Exupéry

- Nombre de logements PGS : environ 1000.
- Eligibles : ND.
- Nombre de logements insonorisés : 400 dont 100 en cours.
- Aide moyenne par logement (en 2006) : 13300€.
- Frais de gestion : 117.000€, soit 12% des montant reçus.

Aéroport de Marseille Provence

- Nombre de logements PGS : 6.020(ACNUSA), 4 à 6.000(aéroport).
- Nombre de logements éligibles : ND.
- Nombre de logements déjà insonorisés : 1.340.
- Nombre de dossiers en attente : 250, soit au rythme actuel de 60 logements/an (chiffre de 2004), une période 4 à 5 ans pour arriver au terme du programme.
- Aide moyenne par logement : 9.000€.
- Frais de gestion : 121 000€ (2005), soit 17 % des montants reçus.

Aéroport de Nantes Atlantique:

Cet aéroport est celui qui a le plus de difficultés pour assurer le financement des demandes. Ceci s'explique par le fait qu'il est le dernier à être entré dans la liste des aéroports dits ACNUSA et que son PGS est récent, datant de 2001. Il a par ailleurs pâti des difficultés de financement de l'année 2005. Il est clair par ailleurs que les riverains souhaitent bénéficier le plus rapidement des aides avant la mise en service de l'aérodrome de N-D des Landes prévue en 2014.

- Nombre de logements PGS (établi en 2001): 1750.
 - Eligibles: 85 à 90%.
 - Nombre de logements insonorisés : 144 dont 36 en cours.
 - Nombre de dossiers en attente : 433, aucune demande nouvelle n'est actuellement présentée, mais au rythme de 60 logements financés par an l'attente est importante.
 - Aide moyenne par logement : 9.000€.
- Frais de gestion : 100.000€ acceptés tacitement par le SBA, soit près de 10% des crédits 2005, correspondant à l'engagement auprès des collectivités locales pour l'abondement les concernant. Les frais réels s'élèvent à 140.000€ en 2006.
 - Une aide des collectivités est attendue sous forme de d'avances qui devrait permettre la prise en compte de 200 logements supplémentaires en 2007. Le coût moyen est d'environ 9.000€.

Aéroport de Nice Côte d'Azur

- Nombre de logements PGS : 3.700.
- Eligibles : ND.
- Nombre de logements insonorisés : 1.550, soit 47%.
- Nombre de dossier en cours : 185, correspondant au rythme annuel.
- Nombre de dossiers en attente: 70.
- Aide moyenne par logement : 4.500€.
- Frais de gestion : 80.000€ (2006), la communication étant à la charge de la CCI.

Aéroports de Paris (ADP) :

Les PGS ont été révisés en 1995, entraînant une augmentation du nombre de logements en zone de bruit de 46.000 à 107.000. Cette augmentation du potentiel n'a curieusement pas conduit à une accélération des demandes d'insonorisation.

Paris Orly

- Nombre de logements PGS : 44.000.
- Nombre de logements insonorisés : 12. 000.
- Nombre de dossiers traités en 2006 : 473.

Paris CDG

- Nombre de logements PGS : 63.000.
- Nombre de logements insonorisés : 3. 800.
- Nombre de dossiers traités en 2006 : 2.500.

Le stock de demandes est de 6.000 logements, ne posant de problème de financement que pour Orly.

Aide moyenne par logement :

- logement collectif : 4.000 à 5.000€ ;
- maison individuelle : 10.000 à 11.000€.

Frais de gestion d'environ 2M€, soit environ 5 à 6%% des montant reçus.

Aéroport de Toulouse Blagnac

La situation est complexe du fait de l'accident de l'usine AZF qui a conduit à une indemnisation générale des victimes dont certaines sont concernées par l'aide aux riverains,

- Nombre de logements cadastrés dans le PGS : 21.848 (20543 selon l'ACNUSA), établi sur des prévisions de trafic très surestimées au regard de l'activité actuelle.
- Nombre de logements éligibles : 20.200.
- Nombre d'insonorisations réalisées : 6.100.
- Nombre de dossiers en attente: 1.600 (dont 1300 logements collectifs), le flux des demandes annuelles est d'environ 200 (dont 5% ne peuvent aboutir), soit au rythme des financements actuels un temps d'attente de 1,5 an.
- Nombre théorique de logements restant à traiter: 14.100.
- Aide moyenne par logement : 11.000 €.
- Frais de gestion : 207.000€ /an (dont 148.000 € de frais de personnel), soit environ 10 à 15 % des montants reçus.

Il faut signaler par ailleurs que trois collectivités de la zone se proposent d'apporter en fin 2006 un important concours financier de 1,6 M€ sous forme de subventions et de 0,8 M€ en avances, pour tenir compte des difficultés actuelles. Ce financement complémentaire permettrait ainsi de porter à 400 logements le volume des insonorisations possibles l'an prochain.

Annexes II Taxes devant être acquittées par les compagnies aériennes et/ou leurs clients

Nature	Base légale	Redevables	Assiette	Exonérations	Tarifs	Affectation du produit ou personne bénéficiaire	Modalités de recouvrement	Service ou organisme gestionnaire
Taxes/TRANSPORT AERIEN				les vols évacuations sanitaires d'urgence				
Taxe de l'Aviation Civile (à compter du 1er janvier 1999)	CGI art. 302 bis K	Toutes entreprises de transport aérien public réalisant des vols commerciaux quelle que soit leur nationalité	Pax et de tonnes de fret/courrier embarqués en France quelle que soit le type de plate formes	Vols locaux au sens du règlement CEE n°2407/92 les pax : équipage, agents de sûreté ou de police en mission à bord accompagnant fret enfants de moins de 2 ans pax, fret en transit direct pax, fret reprenant leur vol après un atterrissage forcé	Tarifs 2006 selon destination du pax pax vers UE/EEE : 3,92 € pax vers autres destinations : 7,04 € tonne fret/courrier : 1,17 €	pour 2006 : BCEA 43,73 % et BG 56,27 %	règles de TVA	DGAC/ SDF/FISC
Taxe de Solidarité sur les Billets d'Avion (Majoration de la taxe de l'Aviation civile) (à compter du 1er juillet 2006)	CGI art.302 bis K – VI (art. 22 LFR n°2005-1720 pour 2005)	Toutes entreprises de transport aérien public réalisant des vols commerciaux quelle que soit leur nationalité	Pax embarqués en France quelle que soit le type de plate formes	les pax en correspondance en France et exonérations TAC	Les tarifs sont fonction de la destination du pax et de ses conditions de transport (tarifs 2006) 1) pax pouvant bénéficier sans supplément de prix à bord de services auxquels l'ensemble des pax ne peut accéder gratuitement autres destinations : 40 € pax vers UE/EEE/SUISSE : 10 € 2) autres pax pax vers UE/EEE/SUISSE : 1€ autres destinations : 4 €	Fonds de Solidarité pour le Développement géré par l'Agence Française pour le Développement	règles de TVA	DGAC/ SDF/FISC

Nature TAXES/TRANSPORT AERIEN	Base légale	Redevables	Assiette	Exonérations les vols : évacuations sanitaires d'urgence	Tarifs	Affectation du produit ou personne bénéficiaire	Modalités de recouvrement	Service ou organisme gestionnaire
Taxe d'Aéroport (à compter du 1er juillet 1999)	CGI art. 1609 quater viciés	Toutes entreprises de transport aérien public réalisant des vols commerciaux quelle que soit leur nationalité	Pax et tonnes de fret/courrier embarqués sur les aéroports répartis en 3 classes dont la liste est fixée par arrêté interministériel (budget et MTETM)	cf exonérations TAC	Tarifs selon aéroports de départ tarifs par pax : classe 1 : de 4,3 € à 8,5 € classe 2 : de 3,5 € à 8 € classe 3 : de 2,6 € à 9,5 € tarifs par t. de fret/courrier : classe 1 : de 0,3 € à 0,6 € classe 2 : de 0,15 € à 0,6 € classe 3 : de 0,6 € à 1,5 €	Personnes publiques ou privées exploitant des aéroports dont le trafic embarqué ou débarqué s'élève au cours de la dernière année civile connue à + de 5 000 pax. Les classes d'aéroports sont : Classe 1 : à partir de 10 000 001 UDS Classe 2 : de 4 000 001 à 10 000 UDS Classe 3 : de 5 001 à 4 000 000 UDS	Règles de TVA	DGAC SGTA
Taxe sur les Nuisances Sonores Aériennes	CGI art. 1609 quater viciés A	Tout exploitant d'aéronefs ou à défaut leur propriétaire	Logarithme décimal de la masse maximale au décollage des aéronefs exprimée en tonnes. Des coefficients de modulation prennent en compte dans un rapport de 0,5 à 120, l'heure de décollage et les caractéristiques acoustiques de l'appareil (fixés par décret)	1) aéronefs de masse maxi au décollage de moins de 2 tonnes 2) aéronefs d'Etat ou participant à des missions de protection ou de lutte contre l'incendie	Le tarif de la taxe applicable sur chaque aéroport est fonction du besoin de financement sur chaque aéroport tel qu'il résulte des aides à accorder, de l'évolution prévisible des plans de gêne sonore et de celle des coûts d'insonorisation 1er groupe : Paris CDG, Paris Orly et Toulouse : de 10 € à 22 € 2è groupe : Bordeaux-M., Lyon-St Exupéry, Marseille- P, Nantes-A., Nice-C.A. : de 4€ à 8€ 3è groupe : les autres aéroports : de 0,5 € à 3 €	personnes publiques ou privées exploitant des aéroports pour lesquels le nombre annuel de mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage > ou égale à 2 tonnes a dépassé 20 000 lors de l'une des 5 années civiles précédentes	Règles de TVA le produit de la taxe est affecté, pour l'aéroport où se situe le fait générateur, au financement des aides versées à des riverains et le cas échéant dans la limite de la moitié du produit annuel de la taxe au remboursement à des personnes publiques des annuités/emprunts /travaux de réduction des nuisances sonores	DGAC SGTA

Nature TAXES/TRANSPORT AERIEN	Base légale	Redevables	Assiette	Exonérations les vols : évacuations sanitaires d'urgence	Tarifs	Affectation du produit ou personne bénéficiaire	Modalités de recouvrement	Service ou organisme gestionnaire
Taxe sur la Valeur Ajoutée	CGI art. 256 B, CGI art. 259 A 3° CGI 262 I et 262 II 8°,11° et 11°bis CGI 279 b quater,	Les prestataires de transport aérien	Prestation de services transport facturée Hors Taxe cf règles de taxation des transports intracommunautaires de biens (art. 259 A 3° CGI) : est réputé se situer en France avec application de la TVA française 1) Lorsque le lieu de départ se trouve en France (sauf si n° identifiant du preneur dans autre Etat CE) 2) Lorsque le lieu de départ se trouve dans un autre Etat CE et que le preneur a fourni son n° identifiant à la TVA en France	1) Les transports aériens de voyageurs en provenance ou à destination de l'étranger ou des DOM/TOM (art.262-II-8° CGI). 2) Transport de marchandises à destination de pays HORS CE (art. 262 I CGI) 3) Les transports de voyageurs ou de marchandises entre la France continentale et la Corse (art.262-II-11° CGI) 4) Transports de biens à destination ou en provenance des Açores et de Madère (art.262-II-11° bis CGI)	Transport de voyageurs : taux réduit 5,5 % transport de marchandises : taux normal 19,6%	Budget de l'Etat	TVA	DGI
Taxe d'Embarquement Corse	CGI 1599 vicies	Toutes entreprises de transport aérien public	Pax embarquant ou débarquant en Corse		Fixés par l'Assemblée Corse dans la limite de 4,57 euros	Corse	Règles de TVA	DGI sur déclaration TVA

Nature TAXES/TRANSPORT AERIEN	Base légale	Redevables	Assiette	Exonérations les vols : évacuations sanitaires d'urgence	Tarifs	Affectation du produit ou personne bénéficiaire	Modalités de recouvrement	Service ou organisme gestionnaire
Taxe d'Embarquement Guadeloupe Taxe d'Embarquement Martinique Taxe d'Embarquement Réunion Taxe d'Embarquement Guyane	art. 285 ter du code des Douanes	Toute entreprise de transport aérien	Pax titulaire d'un titre de transport donnant lieu à paiement embarquant en Martinique, Guadeloupe, Guyane et à La Réunion.	1) militaires voyageant en formations constituées 2) enfants en bas âge n'acquittant pas à titre onéreux de titre de transport 3) pax / évacuation sanitaire 4) pax/titre de transport ne donnant pas lieu à paiement 5) pax /transit direct	Fixé par le Conseil Régional dans la limite de 4,57 euros par passager. Les tarifs peuvent être modulés selon la distance parcourue	Au profit de la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et La Réunion	Garanties, et privilèges et sanctions prévues pour les droits de douanes Prélèvement de l'Etat pour frais d'assiette et de recouvrement égal à 2,5% du produit	Recettes Douanes déclaration TEP mensuelle

Annexe III TNSA : QUELQUES REPÈRES HISTORIQUES

La question de l'atténuation des nuisances sonores subies par les riverains des aérodromes est une affaire déjà ancienne. C'est en 1973 que le premier texte tendant à régler cette question a été promulgué : c'est le décret n° 73-193 du 13 février 1973 instituant une taxe parafiscale en vue d'atténuer les nuisances subies par les riverains des aérodromes d'Orly et de Roissy-en-France. Depuis, ce texte a été modifié, abrogé, remplacé par d'autres dispositions, la dernière en date, en vigueur aujourd'hui, étant la taxe sur les nuisances sonores aériennes.

L'action contre le bruit provoqué par les aéronefs aux alentours des aérodromes est donc engagée depuis 33 ans, avec des variations sensibles dans la pratique, et des résultats qui apparaissent insuffisants face à l'ampleur du problème. Une description rapide des différentes formules donne des indications sur leur efficacité et nous a semblé utile pour mieux comprendre les mécanismes des aides aux riverains, et préparer nos recommandations.

Les grandes étapes sont les suivantes :

- 1973 - 1983 : taxe parafiscale, pour les aéroports d'Orly et de Roissy- Charles de Gaulle.
- 1984 - 1987 : redevance complémentaire à la redevance d'atterrissage, dite «redevance pour atténuation des nuisances phoniques», pour les aéroports d'Orly et de Roissy- Charles de Gaulle
- 1988 - 1992 : reprise de la formule 1973 - 1983, après annulation par le Conseil d'Etat du décret instituant la redevance complémentaire.
- 1993 - 1998 : taxe d'atténuation des nuisances sonores, dont la gestion est confiée à l'ADEME, et élargie aux principaux aéroports civils.
- 1999 - 2004 : taxe générale sur les activités polluantes, et dotation budgétaire spécifique pour lutter contre le bruit autour des principaux aéroports civils.
- depuis 2005 : taxe sur les nuisances sonores aériennes, prélevée et affectée aéroport par aéroport.

Il ne s'agit là que des volets financiers, et il faudrait ajouter les textes sur le classement sonore des aéronefs et l'aménagement des territoires à proximité des aéroports, qui déterminent d'une part des limitations au droit de construire, et d'autre part les secteurs où des aides sont attribuées aux riverains pour des travaux d'insonorisation. La désignation du service collecteur et du responsable de l'attribution des aides ajoute également plusieurs variables dans le dispositif.

Cela fait au total six régimes financiers différents qui se sont succédés pour traiter une même question, croisés avec des approches techniques elles-mêmes évolutives. Cette constatation montre bien qu'il ne s'agit pas d'une affaire simple. Les mécanismes mis en oeuvre sont complexes, et le pilotage du dispositif délicat. Deux objectifs sont visés simultanément :

- l'infléchissement des choix des compagnies, en termes d'appareils et d'horaires, pour réduire la nuisance provoquée,
- la collecte des fonds nécessaires au financement des travaux d'insonorisation.

Le réglage du dispositif se fait en jouant sur une série de paramètres :

- liste des aéroports concernés ;
- classement acoustique des aéronefs ;
- horaires des mouvements ;
- modalités de calcul de la taxe ;
- modalités de paiement ;
- montant ;
- modalités d'affectation des recettes par aéroport ;
- modalités de gestion des aides aux riverains.

Les aéroports concernés

Au départ, il ne s'agit que des aéroports d'Orly et de Roissy CDG. Extension à compter du 1er janvier 1993 à quatre autres aéroports, qui accueillent plus de 40 000 mouvements par an : Nice-Côte d'Azur, Marseille-Provence, Toulouse-Blagnac, et Lyon-Satolas. La loi de finances pour 1998 étend la liste à tous les aéroports ayant un trafic de 20 000 mouvements par an, qui est le régime actuel : 10 aéroports sont concernés, soit, en plus des précédents, Strasbourg, Bâle-Mulhouse, Bordeaux-Mérignac, et Nantes-Atlantique.

Le classement acoustique des aéronefs

Créé à l'origine pour le calcul de la redevance d'atterrissage, il est fixé par arrêté, et mis à jour tous les 10 ans environ : arrêtés du 28 déc 1983, du 29 déc 1995, 21 déc 2005. Une formule spécifique est créée par la loi bruit de 1992 pour le calcul de la taxe prélevée au décollage.

Les horaires des mouvements

La redevance d'atterrissage intègre une légère modulation en fonction des horaires, mais la prise en compte significative du critère jour – nuit date de la loi «bruit» du 31 décembre 1992. Celle-ci établit deux périodes taxées différemment, 6h – 22h et 22h -6h. A noter que les horaires pris en considération ne sont pas les mêmes que ceux retenus pour le calcul de la redevance d'atterrissage.

Le calcul de la taxe

La première formule consiste à calculer la taxe en fonction du nombre de passagers transportés. A partir de 1984, le système est remplacé par une redevance complémentaire à la taxe d'atterrissage, calculée en pourcentage de ladite taxe, de 0 à 20 % selon le groupe acoustique de l'appareil. Après l'annulation de cette disposition par le Conseil d'Etat et le retour aux précédentes, la loi «bruit instaure un mode de calcul intégrant les caractéristiques de l'aéronef (masse et acoustique), l'heure du décollage et un taux unitaire de référence établi pour chaque groupe d'aéroport (trois). La formule est reprise avec quelques aménagements dans les textes suivants.

Les modalités de paiement de la taxe par les compagnies

Perception au départ par AdP, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi bruit (1er janvier 1993), où l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, ADEME, en est chargée. A l'occasion de la mise en pratique de la TGAP, la perception de la taxe est transférée aux services des douanes, à partir de l'année 1999. La création de la TNSA entraîne un nouveau changement : ce sont les services de la DGAC qui perçoivent la taxe à partir de 2005 (SGTA).

La taxe instituée par la loi «bruit» est déclarative. Toutefois le décret n° 94-503 du 20 juin 1994 donnait la possibilité à l'ADEME «de conclure avec les gestionnaires d'aérodromes des conventions fixant les conditions dans lesquelles ceux-ci lui apportent leur concours» dans la perception. L'ADEME avait donc conclu des conventions avec Aéroport de Paris et les Chambres de Commerce et d'Industrie (province).

En effet, afin de simplifier la tâche des compagnies aériennes et d'améliorer le recouvrement de la taxe, l'ADEME avait fait le choix de leur adresser des déclarations pré-remplies. Il suffisait aux compagnies de retourner ces déclarations validées accompagnées de leur règlement. Les déclarations étant préétablies, le contrôle par les compagnies aériennes s'en trouvait grandement facilité. En cas de réclamation des compagnies, l'ADEME se retournait systématiquement vers les services des chambres de commerce et d'industrie (C.C.I.), gestionnaires des aérodromes pour validation ultime. L'option de s'appuyer sur les gestionnaires d'aérodromes était également justifiée par leur intérêt théorique à régler les problèmes de bruit rencontrés par leurs riverains, et relayés par les associations locales» Cette méthode a permis de recouvrer 87,86% du montant des déclarations. A noter toutefois un décalage dans le temps, entre la prise en charge et le recouvrement effectif de la recette, comme l'indique le tableau suivant :

Recettes cumulées de 1993 à 2000 (en milliers de francs)

Année	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Prise en charge	23720	31881	48886	47619	47657	64569	12137	1197
Cumul	23720	55601	101487	152106	200063	264632	276769	277966
recouvrement	0	2264	89595	46468	45934	62738	22848	2171
Cumul	0	2264	91859	138327	184261	246999	269847	272017

Ce tableau illustre, au delà de l'efficacité à terme du dispositif de recouvrement, les difficultés liées à sa mise en route, et l'irrégularité de la recette effective.

Les changements de régime sont sources de problèmes du fait de l'initialisation d'un nouveau système, avec de nouveaux interlocuteurs. Le passage à la TGAP et le transfert de la responsabilité de la collecte aux douanes dans le courant de 1999 a provoqué une baisse sensible de la collecte. Proche de 10M€ en 1998, elle n'est que de 7,5 en 2000, et remonte à 10 M€ en 2001.

Le SGTA est chargé du recouvrement à partir de 2005. La première année marque encore une baisse sensible par rapport à la recette de 2005 réalisée l'année précédente par les douanes au titre de la TGAP (23,84 M€ en 2005, contre 35,01 M€ en 2004). Le système mis en place est purement déclaratif, sans pré-remplissage des déclarations par les compagnies. La déclaration est trimestrielle pour les compagnies effectuant peu de mouvements. Les contrôles se font a posteriori, et le SGTA est amené à opérer des redressements. Le rodage du dispositif est accompagné d'un effort de pédagogie en direction des compagnies pour faciliter leurs déclarations.

A noter que les irrégularités dans le recouvrement de la taxe sont en principe amorties quand son produit est inscrit au budget de l'Etat, lequel abonde le budget de l'ADEME indépendamment de la recette. Le lien direct entre recette et dépense, établi avec le régime de la TNSA, rend ces aléas beaucoup plus sensibles, et provoquent à juste titre une inquiétude pour les gestionnaires et les bénéficiaires des aides aux riverains.

Le montant à acquitter

Trois principes de calcul se sont succédés : le prix au passager embarqué, «1 F par passager embarquant à destination d'un aéroport du territoire français, 3 F par passager embarquant pour toute autre destination», en vigueur de 1973 à 1992, à l'exception de l'épisode «redevance», de 1984 à 1988. Le montant est calculé en pourcentage à la redevance d'atterrissage. A partir de janvier 2003, c'est un calcul faisant intervenir trois familles de paramètres qui détermine le montant à payer : paramètres relatifs à l'aéronef (masse maximum au décollage, groupe acoustique), horaires du décollage et catégorie d'aéroport. Ce calcul peut apparaître complexe, mais il a le mérite d'être représentatif du phénomène physique qui engendre la taxe et des besoins de financements des aéroports.

Rappelons que les horaires pris en considération ne sont pas les mêmes que ceux retenus pour le calcul de la redevance d'atterrissage, non plus que les classes acoustiques, établies spécifiquement pour la taxe perçue au titre du bruit, quelle qu'en soit la forme, depuis 1993.

Les paramètres de ce mode de calcul ont été modifiés par les lois successives, spécifiques ou de finances. Le taux unitaire de référence par groupe d'aéroport est fixé sans possibilité de modulation par la loi bruit, à 34, 12,50 et 0,50 F selon le groupe auquel appartient l'aéroport. En 1999, la création de la TGAP est une occasion de réviser les taux, qui passent, toujours sans possibilité de modulation, à 68, 25 et 5 F. Le coefficient de modulation lié aux caractéristiques de l'appareil et à l'heure du décollage varie de 1 à 50. Après le passage à l'euro, ces montants sont simplement transposés, mais une possibilité de modulation par aéroport est apportée avec la loi de finances de décembre 2002. Ce sont des fourchettes qui sont fixées par la loi, laissant ainsi au gouvernement la possibilité de fixer le taux correspondant aux besoins de chaque aéroport. Le coefficient de modulation lié aux caractéristiques de l'appareil et à l'heure du décollage voit aussi son amplitude accentuée : de 0,5 à 120.

Pour 2004, le taux unitaire est relevé de 80% en moyenne. Chaque groupe d'aéroports est aujourd'hui caractérisé par une fourchette, 10 à 22 euros pour le 1er groupe, 4 à 8 pour le second et 0,5 à 3 pour le troisième.

La modulation jour nuit connaît aussi une forte progression. Le rapport qui s'établit entre 1,2 et 1,5 dans la loi bruit, est passé de 1 à 6 ou de 1 à 10 dans la formule actuelle. L'accent mis sur les mouvements de nuit est nettement marqué aujourd'hui. Il accompagne d'autres mesures de restriction.

La nature des mouvements soumis à la taxe ou qui en sont exonérés a également varié. En 1973, tout avion embarquant des passagers est soumis à la taxe, en exploitation commerciale ou non. Le transport de fret est exclu. Pendant la période redevance, 1984-1988, tous les avions payant une redevance d'atterrissage sont concernés. A partir de 1993, la loi bruit précise le champ : sont exclus d'une part les aéronefs appartenant à l'Etat et ceux participants à des missions de protection civile ou de lutte contre l'incendie, et d'autre part les aéronefs dont la masse maximum au décollage ne dépasse pas 2 tonnes. C'est le régime en vigueur aujourd'hui.

La répartition de la recette par aéroport

La question ne s'est posée que quand le champ d'application de la taxe s'est élargi à d'autres aéroports que Orly et Roissy CDG. La taxe était alors prélevée au profit de l'ADEME, qui répartissait la recette entre les aérodromes en fonction des dossiers en instance et des besoins présumés. Ce régime s'est maintenu avec la TGAP, jusqu'en 2004 où il a été décidé de l'affecter aux autorités aéroportuaires, chargées de mettre en oeuvre la politique d'aide aux riverains. La création de la TNSA a permis de créer autant de périmètres que d'aéroports, chacun disposant de la recette prélevée sur son territoire. Il n'y a donc plus de péréquation ni de transfert possible d'un aéroport à un autre.

Annexe IV LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Ministère chargé de l'Environnement

- JP. Henry, directeur adjoint DPPR.
- P. Valentin, chef de la mission Bruit,
- D. Cattenaz, mission Bruit.

DGAC

- P. Schwach, directeur DAST.
- G. Lefevre, adjoint directeur DAST,
- Ph. Ayoun, sous directeur DAST
- J. Gauran, chef du bureau développement aéroportuaire.
- M. Desjardins, chef de service, ajointe au secrétariat général de la DGAC
- A. Szuba, secrétariat général, responsable du SGTA.
- A. Leborgne, sous directeur DRE
- M. Depitre, DCS
- J. Rault, Directeur DAC/sud
- G. Soulié, responsable Environnement DAC/Sud
- J. Triphon, directeur pi DAC/CE
- Ph. Doppler, délégué Bale-Mulhouse
- M. Rocca, délégué territorial Pays de Loire

ACNUSA

- P. de Forges, Présidente.
- M. Le Floch-Fournier, secrétaire générale.

Gestionnaires d'aéroports

- UAF : J. Sabourin, délégué général
B. Eberhard, chef de service
- ADP : Michel Krecke, chef du service aide aux riverains
Armelle Guédon, adjointe
- Marseille : Claude Verdier, secrétaire général
Michel Olivier, service Environnement
- Nice : Isabelle Vandrot, chef service Riverains Environnement
Hervé Bassanino, service R/E
- EuroAirport de Bale-Mulhouse :
Vincent Devauchelle, Directeur adjoint
Pascal Bangratz, secrétaire général
Dominique Sengelin, agent comptable et chef du département finances
Frédéric Ney, responsables Etudes et facturations
- Lyon : M. Lassagne, directeur du développement durable
M. Garcia ,chef du service d'aide aux riverains
- -Nantes : François Allenou, responsable Qualité Environnement
Rémi Motte, directeur technique exploitation
Anne Podvin, gestionnaire
- Toulouse : Alain Chalmot, de la Meslière, directeur des opérations
Anne Julia, service riverains
- Bordeaux : Eymeric Lacoste, délégué relations territoriales et environnement

Annexe V LETTRES DE MISSIONS



ministère
des Transports
de l'Équipement
du Tourisme et
de la Mer

Le Ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer



DECISION N° 061401DG

direction générale
de l'Aviation civile

Le directeur général

Le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer a souhaité que le conseil général des ponts et chaussées conduise une étude portant sur la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TSNA) et précisé que les services de la direction générale de l'aviation civile sont mis à disposition pour l'assister dans cette mission.

MM. Dominique BIDOUC et Michel SOCIE, du Conseil général des ponts et chaussées, ont été désignés pour conduire cette étude dont les résultats sont attendus à la mi-octobre.

M. Claude WENDT, directeur de projet, est chargé sous l'autorité de M. Paul SCHWACH, directeur des affaires stratégiques et techniques, et pour la durée de cette mission, d'apporter son appui à la réalisation de cette étude ; il pourra solliciter en tant que de besoin les services et directions concernées de la direction générale de l'aviation civile avec l'accord de leurs directeurs.

Fait à Paris, le 19 SEP 2006

Pour le Ministre
et par déléguation

Michel WACHENHEIM
Directeur général de l'Aviation civile

50, rue Henry Farman
75720 Paris cedex 15
téléphone : 01 58 09 36 80
télécopie : 01 58 09 38 64

Copie : M. Francis MASSE, SG
M. Paul SCHWACH, DAST
M. Claude WENDT



note à l'attention de

Monsieur le Ministre des transports,
de l'équipement, du tourisme et de la mer

ministère
des Transports
de l'Équipement
du Tourisme
et de la Mer



Conseil général
des Ponts
et Chaussées
Le Vice-Président

La Défense, le 7 SEP. 2006

Référence n° 004896-01

Par note du 4 août 2006, vous avez demandé au Conseil général des ponts et chaussées de diligenter une mission sur la gestion de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA).

Je vous informe que j'ai désigné MM. Michel SOCIE, inspecteur général de l'équipement et Dominique BIDOU, chargé de mission, pour effectuer cette mission.

Claude MARTINAND

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
télécopie :
01 40 81 23 24
courriel :
Cgpc-sg
@equipement.gouv.fr

0 0 4 8 9 6 - 0 1



*Le Ministre des Transports, de l'Équipement,
du Tourisme et de la Mer*

Paris, le 04 AOÛT 2006



référence : D06008650

à

Monsieur le Vice-Président du Conseil Général
des Pont et Chaussées

Objet : demande d'une mission d'inspection sur la gestion de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA).

La taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA), créée le 1^{er} janvier 2005, se substitue au volet bruit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). Elle est perçue sur les décollages d'aéronefs au départ des dix principaux aéroports et affectée aux gestionnaires d'aéroports pour le financement du dispositif d'aide à l'insonorisation des bâtiments des riverains concernés par les plans de gêne sonore.

Alors que le Gouvernement s'était engagé dans le cadre du Plan national d'actions contre le bruit en octobre 2003 à porter les ressources annuelles disponibles pour l'insonorisation à 55M€, le produit de la première année de perception de la TNSA a été inférieur de plus de la moitié au montant attendu. De ce fait, dès la fin de l'année 2005 des mesures de revalorisation des taux de la taxe ont été décidées, et sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2006. Or, si les quatre premiers mois d'exploitation sous le nouveau régime montrent une recette en hausse de plus de 100% par rapport à la période équivalente de 2005, la prolongation de cette tendance laisse cependant craindre que le montant annoncé de 55 M€ ne sera toujours pas atteint en 2006.

Ces constatations mettent en évidence les difficultés rencontrées par la DGAC pour prévoir les recettes de la TNSA, en raison de la complexité du dispositif sur lequel cette taxe repose.

est ce

*Hôtel de Beauharnais
246, Boulevard Saint Germain, 75007 Paris*

Elles ont également soulevé des interrogations sur les modalités de recouvrement de la TNSA, taxe reposant sur un principe déclaratif de la part des compagnies aériennes, et perçue par la DGAC à travers son service de gestion des taxes aéroportuaires, situé à Aix-en-Provence. Ces interrogations portent sur la qualité et l'exhaustivité des déclarations, la capacité de contrôle effectif des déclarations par l'administration, ce qui nécessite la mise à disposition d'une base de contrôle fiabilisée portant sur les caractéristiques acoustiques des aéronefs, voire la capacité effective de sanction en cas d'absence de déclaration ou de déclaration erronée. L'ACNUSA affirme notamment que des compagnies ne déclareraient pas leurs mouvements, portant ainsi un préjudice important au rendement de la taxe.

D'autres interrogations portent sur l'emploi des crédits de la TNSA par les gestionnaires d'aéroports. En effet, bien que la ressource apparaisse insuffisante, les pratiques de gestion conduisent certains exploitants d'aéroports à disposer de trésorerie importante. Il paraît nécessaire de vérifier si ces pratiques respectent les principes qui doivent s'attacher à des crédits publics affectés à un objet défini par la loi, et notamment si les conditions de rémunération de cette trésorerie s'effectuent sans conflit d'intérêt avec l'objet social du gestionnaire d'aéroport. La question des dépenses de gestion et de communication prélevées par les gestionnaires d'aéroport mériterait aussi d'être examinée pour lui apporter toute la transparence nécessaire.

Face à ces interrogations diverses, il importe que les pratiques actuelles soient évaluées en toute transparence vis-à-vis des différents acteurs pour répondre aux interrogations soulevées, et être en mesure, si besoin était, de prendre rapidement toute action correctrice qui s'avérerait nécessaire.

Je vous demande donc de bien vouloir organiser une mission d'inspection chargée d'analyser les questions évoquées : fiabilité du système déclaratif et de son contrôle, pertinence des pratiques de gestion et de communication des gestionnaires d'aéroport. Elle pourra proposer toute mesure d'amélioration ou de simplification du dispositif, tout en s'attachant prioritairement sur le premier point à lever les doutes soulevés par l'ACNUSA.

Je souhaite disposer du rapport de la mission avant le 15 octobre 2006.

Pour le Ministre et par délégation
Le Directeur de Cabinet



Didier LALLEMENT

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DÉFENSE CÉDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45