

N° 89

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2001

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XIX

AVIATION CIVILE ET TRANSPORT AÉRIEN

Par M. Jean-François LE GRAND,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Gérard Larcher, *président* ; Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Jean-Marc Pastor, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Patrick Lassourd, Bernard Piras, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beaufiglioli, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cleach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Detraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Paul Dubrulle, Bernard Dussaut, André Ferrand, Hilaire Flandre, François Fortassin, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Charles Guené, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, René Monory, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatowski, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721.

Sénat : 86 et 87 (annexe n° 24) (2001-2002).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
CHAPITRE 1^{ER} - LES MOYENS FINANCIERS DE L'AVIATION CIVILE	5
I. LE BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE	5
A. LES DÉPENSES DU BUDGET ANNEXE	6
B. LES RECETTES DU BUDGET ANNEXE.....	7
1. <i>Les redevances de navigation aérienne</i>	7
2. <i>La taxe de l'aviation civile et la subvention du budget général</i>	8
II. LE FIATA : UN INSTRUMENT DE PLUS EN PLUS ÉLOIGNÉ DE SON OBJET INITIAL	9
III. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT	12
A. L'AÉRONAUTIQUE	12
B. L'ACNUSA	13
CHAPITRE II - LE TRANSPORT AÉRIEN EN ÉTAT DE CHOC	15
I. AU PLAN MONDIAL, UN RALENTISSEMENT BRUTAL	15
A. UNE CROISSANCE AUX FONDEMENTS SOLIDES, BRUTALEMENT REMISE EN CAUSE	15
1. <i>Une très rapide expansion, poursuivie en 2000, contrastée au 1^{er} semestre 2001</i>	15
2. <i>De solides facteurs de croissance sur les moyen et long termes</i>	18
3. <i>Un net ralentissement conjoncturel</i>	23
a) Des effets directs inégalement ressentis	23
b) Des effets indirects de grande ampleur.....	25
c) Les mesures de soutien aux compagnies aériennes	27
B. LES ALLIANCES ENTRE CONSOLIDATION ET ÉCLATEMENT	28
1. <i>Un phénomène jusqu'alors structurant du transport aérien</i>	28
2. <i>Une stratégie sans alternative ?</i>	31
II. A L'ÉCHELLE FRANÇAISE, UN BILAN CONTRASTÉ	31
A. UNE ÉVOLUTION DIVERGENTE DES AILES FRANÇAISES	31
1. <i>Les bons résultats d'Air France en 2000-2001</i>	31
a) Des chiffres satisfaisants malgré la hausse du pétrole et le ralentissement économique	31
b) Les effets de l'intégration du pôle régional.....	33
2. <i>AOM – Air Liberté et Air Littoral : du rapprochement à l'éclatement</i>	34
a) Trois compagnies au destin un temps commun	34
b) Quel envol pour AirLib ?	35
B. L'AMÉNAGEMENT AÉRIEN DU TERRITOIRE, UNE PRIORITÉ À RÉAFFIRMER.....	35

1. La desserte aérienne, un atout économique indispensable pour certains territoires	35
2. L'assouplissement nécessaire des instruments incitatifs	36
C. DE NOUVELLES PROBLÉMATIQUES À TRAITER	37
1. Diminuer les retards.....	37
a) Un bilan affiné des causes et de l'ampleur des retards	37
b) La poursuite d'une politique globale pour agir sur les causes des retards.....	40
2. Faire face à la question des passagers indisciplinés	42
CHAPITRE III - LA POLITIQUE AÉROPORTUAIRE : L'HEURE DES CHOIX	44
I. QUEL ACCROISSEMENT DES CAPACITÉS ?.....	44
A. LE CONTEXTE : VERS UNE SITUATION DE PÉNURIE AÉROPORTUAIRE ?.....	44
B. EN FRANCE : QUELLES SOLUTIONS AÉROPORTUAIRES ?.....	49
1. Les conclusions de la mission DOUFFIAGUES.....	49
2. La « décision » du 26 octobre 2000 et la mission « DUCSAI »	50
3. Les alternatives	53
a) L'évolution d'Orly et de Roissy	53
b) Le desserrement sur les aéroports régionaux	53
c) Les reports sur le mode de transport ferroviaire	57
II. POURSUIVRE LA LUTTE CONTRE LES NUISANCES AÉROPORTUAIRES	59
A. METTRE EN ŒUVRE LES RECOMMANDATIONS DE L'ACNUSA POUR LA RÉGULATION DU BRUIT AÉROPORTUAIRE.....	59
1. La mise en place de l'ACNUSA, une étape essentielle	59
a) De larges missions.....	59
b) Un début matériellement précaire	61
2. La nécessaire poursuite de la régulation des nuisances	61
a) L'interdiction des avions les plus bruyants la nuit à Paris -Charles de Gaulle	61
b) Les propositions de l'ACNUSA	63
c) La proposition de loi « Cochet » : quelle cohérence ?	65
B. MAÎTRISER L'URBANISME : PRÉVENIR ET GUÉRIR.....	66
1. L'indispensable et difficile maîtrise de l'urbanisation aux abords des aéroports	66
a) Le contre-exemple de Paris -Charles de Gaulle.....	67
b) Un problème complexe, qui fait appel à la responsabilité des élus.....	68
c) Les dispositions introduites par le Sénat à la loi du 12 juillet 1999.....	70
d) Les propositions de l'ACNUSA en matière urbanistique	71
e) Un laxisme peu compréhensible : l'article 36 de la loi « SRU »	73
2. Guérir : l'insonorisation des logements riverains	75
3. Bilan des sanctions infligées par l'ACNUSA	76
ANNEXE - LA RÉGLEMENTATION FRANÇAISE EN MATIÈRE DE BRUIT AÉRONAUTIQUE.....	78

Mesdames, Messieurs,

Les attentats du 11 septembre 2001 ont écrit l'une des pages les plus noires de l'histoire de l'aviation civile. La Commission des Affaires économiques s'associe pleinement aux souffrances des victimes, de leurs familles, des équipages des compagnies concernées et de leurs familles. Au-delà, l'émotion a touché tous les acteurs du secteur aérien, alors que l'arrêt brutal de la croissance du trafic menace désormais l'activité des compagnies et l'emploi des personnels.

Dans ce contexte troublé, la discussion des crédits consacrés au transport aérien et à l'aviation civile dans le projet de loi de finances pour 2002 permet de mesurer, outre sa réaction face à la conjoncture, la capacité du Gouvernement à préparer l'avenir, à l'heure des choix pour le transport aérien et la politique aéroportuaire.

CHAPITRE 1^{ER}

LES MOYENS FINANCIERS DE L'AVIATION CIVILE

Les crédits dévolus à l'aviation civile sont éparpillés entre :

- le budget annexe de l'aviation civile, qui regroupe l'ensemble des crédits des services de l'aviation civile ;
- la section « transport » du budget général de l'Etat, pour le soutien à l'aéronautique civile notamment ;
- un compte d'affectation spéciale, le fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA), chargé de financer les dépenses liées à l'aménagement du territoire, ainsi que les dépenses de sécurité, incendie, sauvetage et sûreté.

I. LE BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE

Le tableau ci-dessous détaille les agrégats du projet de budget annexe pour 2002, selon la présentation traditionnelle des budgets annexes, et les compare à ceux votés en loi de finances initiale pour 2001 :

BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE
Tableau comparatif 2001 - 2002

(en euros)

DÉPENSES			
INTITULÉ	Loi de finances 2001	Projet de loi de finances 2002	Evolution

RECETTES			
INTITULÉ	Loi de finances 2001	Projet de loi de finances 2002	Evolution

PREMIÈRE SECTION : EXPLOITATION

Dépenses d'exploitation	125 588 190	130 245 507	3,7 %
Impôts et taxes	4 759 027	5 205 187	9,4 %
Frais judiciaires	3 048 980	3 048 980	-
Charges de personnel	695 166 879	753 883 369	8,4 %
Organismes extérieurs	183 898 792	197 849 095	7,6 %
Charges financières	25 916 333	28 355 517	9,4 %
Autres charges de gestion courante	5 463 773	2 818 783	-48,4 %
Dotations aux provisions	2 818 782	6 726 050	138,6 %
Autofinancement	226 143 181	192 635 915	-14,8 %
TOTAL Exploitation	1 272 803 937	1 320 768 403	3,8 %

Redevance de route	770 477 333	850 513 067	10,4 %
RSTCA ⁽¹⁾	192 390 660	207 940 460	8,1 %
Taxe aviation civile	216 224 767	223 642 041	3,4 %
Autres produits	14 080 957	11 663 748	-17,2 %
Produits financiers	1 067 143	1 067 143	0,0 %
Reprises sur provisions	60 040 521	25 941 944	-56,8 %
Subvention	18 522 556	0	-100,0 %
TOTAL Recettes	1 272 803 937	1 320 768 403	3,8 %

DEUXIÈME SECTION : CAPITAL

Remboursements d'emprunts	90 237 000	91 469 000	1,4 %
Investissements	228 902 000	198 100 000	-13,5 %
Augmentation du fonds de roulement	61	0	
TOTAL Capital	319 139 061	289 569 000	-9,3 %

Autofinancement	226 143 181	192 635 915	-14,8 %
Autres recettes	0	0	-
Emprunt	92 995 880	96 933 085	4,2 %
Recettes sur cessions	0	0	-
TOTAL Recettes	319 139 061	289 569 000	-9,3 %

TOTAL BRUT	1 591 942 998	1 610 337 403	1,2 %
-------------------	----------------------	----------------------	--------------

TOTAL BRUT	1 591 942 998	1 610 337 403	1,2 %
-------------------	----------------------	----------------------	--------------

à déduire :
Autofinancement -226 143 181 -192 635 915

à déduire :
Autofinancement -226 143 181 -192 635 915

TOTAL NET	1 365 799 817	1 417 701 488	3,8 %
------------------	----------------------	----------------------	--------------

TOTAL NET	1 365 799 817	1 417 701 488	3,8 %
------------------	----------------------	----------------------	--------------

(1) Redevance pour services terminaux de la circulation aérienne

A. LES DÉPENSES DU BUDGET ANNEXE

Comme l'an dernier, **les dépenses de personnel** (754 millions d'euros) représentent à la fois le premier poste de dépenses du projet de budget annexe et son élément le plus dynamique en termes de croissance (+**8,4 %**). L'an dernier, la croissance de ce poste était déjà de 4,6 %.

Outre la création de 467 emplois, dont 366 personnels techniques pour renforcer les services de la navigation aérienne, c'est l'application des mesures de revalorisation salariale du protocole du 7 décembre 2000 et de la fonction publique en général qui explique ce fort accroissement.

Les **dépenses de fonctionnement des services** (130 millions d'euros) augmentent de 3,7 %.

En revanche, les moyens de paiement demandés au titre des **investissements** baissent (-7,3 %) pour la deuxième année consécutive, pour atteindre 200 millions d'euros.

Pour la navigation aérienne, l'enveloppe demandée (155 millions d'euros d'autorisations de programme) vise à poursuivre les efforts de modernisation de l'outil de contrôle du trafic aérien afin d'accompagner la croissance du trafic. A cet égard, les principales actions engagées concernent le renouvellement des aides radio à l'atterrissage, la mise en œuvre de systèmes de radionavigation sur les aérodromes qui en étaient dépourvus, la poursuite des acquisitions de radars pour améliorer la sécurité et la fluidité des mouvements, l'acquisition de stations opérationnelles pour parfaire la surveillance du trafic aérien, le renouvellement du système de traitement radar, du système de traitement des plans de vols et du système des positions de contrôle, ainsi que la première tranche du développement du futur « *système européen des plans de vols* » visant à augmenter la capacité du trafic du ciel européen.

Les moyens d'engagement des **bases aériennes** connaissent une légère baisse, de 1,1 %, à 21 millions d'euros, destinés à :

– des travaux d'infrastructures et des acquisitions foncières sur les aérodromes concédés (piste de Strasbourg, acquisition foncière à Lyon, Biarritz, Bâle-Mulhouse) et sur les aérodromes en régie (dont les travaux d'assainissement à Saint-Pierre et Miquelon, des réfections de pistes notamment sur les aérodromes de Biscarosse et Saucats) ;

– des opérations prévues dans les contrats de plan Etat-régions telles que l'aérogare de Mayotte ou les acquisitions foncières à Montpellier ;

– la poursuite jusqu'à leur terme des opérations de sûreté financées par le budget annexe avant la création du FIATA.

B. LES RECETTES DU BUDGET ANNEXE

1. Les redevances de navigation aérienne

Compte-tenu de l'augmentation du trafic, le produit attendu des **redevances de navigation aérienne** est en croissance dans le projet de budget annexe pour 2002 :

PRODUIT ATTENDU DES REDEVANCES (en francs)

	Evaluation de recettes 2001	Evaluation de recettes 2002
Redevances de route	770 477 333	850 513 067
RSTCA ¹ métropole	174 096 778	188 884 332
RSTCA outre-mer	18 293 882	19 056 127

Source : *Projet de loi de finances pour 2002*

Au total, le produit attendu des redevances de navigation aérienne versées par les compagnies s'établit à **1.058 millions d'euros** (6,9 milliards de francs), en **hausse de 9,9 %** par rapport au montant estimé en loi de finances initiale pour 2001.

2. La taxe de l'aviation civile et la subvention du budget général

La **taxe de l'aviation civile**, applicable depuis le 1^{er} janvier 1999, couvre l'essentiel des dépenses du budget annexe qui ne donnent pas lieu à perception de redevances pour services rendus, ainsi que les dépenses du FIATA.

Pour 2002, il n'est pas proposé de changement des taux, qui s'établissent (après la conversion en euros) à :

- 3,49 € par passager embarqué à destination de la France ou d'un autre Etat ;
- 5,93 € par passager embarqué vers d'autres destination ;
- 0,91 € par tonne de fret ou de courrier.

Le produit attendu de la taxe de l'aviation civile en 2002, est estimé à **228,128 millions d'euros** (1,890 milliards de francs), que l'article 16 du projet de loi de finances propose de répartir à hauteur de 77,6 % au profit du budget annexe de l'aviation civile et 22,4 % au profit du FIATA (contre actuellement respectivement 83,6 % et 16,4 %).

La subvention du budget général, après avoir diminué de 43 % l'an dernier, disparaît cette année, ce qui déforme encore plus la structure du financement du budget annexe, au détriment des compagnies (et donc des usagers du transport aérien).

¹ *Redevance pour services terminaux de la circulation aérienne.*

II. LE FIATA : UN INSTRUMENT DE PLUS EN PLUS ÉLOIGNÉ DE SON OBJET INITIAL

Le Fonds de péréquation des transports aériens (FPTA) institué par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, à la création duquel votre commission avait pris une participation active, visait à subventionner les lignes aériennes déficitaires afin d'assurer une desserte équilibrée du territoire. Son financement était assuré par une taxe assise sur les passagers.

Or, l'article 75 de la loi de finances pour 1999, qui constituait le second volet de la réforme du financement de l'aviation civile, à la suite de l'adoption d'une loi de validation de redevances aéroportuaires¹, a transformé le FPTA en « *Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien* », compte d'affectation spéciale reprenant le dispositif du FPTA, mais dont le périmètre était étendu à **la prise en charge de dépenses de sécurité, d'incendie, de sauvetage, de lutte contre le péril aviaire et d'environnement.**

Depuis le 1^{er} janvier 1999, une partie du produit de la taxe de l'aviation civile (TAC) instituée par l'article 51 de la loi de finances pour 1999, est affectée au FIATA, qui finance deux types de dépenses : **la section « aéroports »** du fonds concerne ces nouvelles missions (sécurité, sûreté...) et **la section « transport aérien » reprend l'ancien dispositif du FPTA** (subvention aux lignes aériennes d'aménagement du territoire).

Or, depuis cette « hybridation » du FIATA, les missions d'aménagement du territoire n'ont cessé d'être diluées, le FIATA se déformant sans cesse davantage au profit des missions de sécurité-sûreté.

Le Gouvernement indiquait en effet l'an dernier que, compte-tenu des reports de crédits constatés à la fin de la gestion 1999 et des reports attendus à la fin de la gestion 2000, le chapitre **des subventions d'aménagement du territoire aux entreprises du transport aérien n'était pas doté en 2001 !**

Les crédits prévus en 2002 pour les dessertes aériennes d'aménagement du territoire ne sont guère plus significatifs puisqu'ils représentent moins du quart du total :

¹ Loi n° 98-1171 du 18 décembre 1998 relative à l'organisation de certains services au transport aérien, voir le rapport de votre rapporteur pour avis au nom de la Commission des Affaires économiques (1998-1999).

PRINCIPALES DOTATIONS DU FIATA PRÉVUES EN 2002
(en millions d'euros)

	2001	2002
Subventions aux entreprises de transport aérien	0	15
Dépenses directes de l'Etat en matière de sûreté	8	8
Subvention aux gestionnaires d'aérodrome (sûreté)	2	15
Investissements directs incendie et secours	9	6
Investissements directs sûreté	24	20
TOTAL	43	64

Au moins l'enveloppe prévue pour 2002 n'est-elle pas nulle. Le chapitre II du présent rapport (cf. supra) reprend les propositions élaborées par un groupe de travail de la Commission des Affaires économiques¹ pour lutter contre **la dégradation actuelle des dessertes aériennes régionales françaises**, notamment en assouplissant les critères d'attribution des aides du FIATA.

Votre commission s'étonne du fait que le récent comité interministériel d'aménagement du territoire, à Limoges le 9 juillet dernier, ne se soit pas préoccupé d'une question pourtant jugée essentielle, en termes d'aménagement du territoire, par un nombre écrasant d'élus locaux².

Mais cette année encore, l'essentiel des crédits du FIATA (au total **64 millions d'euros**, en augmentation de **52 %** par rapport à 2001) est consacré à la sécurité et à la sûreté.

Cette forte croissance des moyens alloués aux missions de sécurité du FIATA (49 millions d'euros, tant en fonctionnement qu'en investissement, soit une croissance de 15 % par rapport à 2001) sera consacrée à la sûreté et aux services de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs, permettant notamment la mise en œuvre **des contrôles de bagages à soute à 100 %**, l'acquisition et le fonctionnement de matériel pour **l'inspection des passagers** et le **contrôle des zones protégées**. Compte tenu des récents événements, on ne peut que se féliciter de cet effort, tout en regrettant qu'il soit **supporté par les compagnies** via la taxe de l'aviation civile, et en déplorant qu'il ne s'accompagne pas de la nécessaire relance des missions d'aménagement du territoire du FIATA.

¹ Sous l'égide de son président, M. Jean François-Poncet, de votre rapporteur pour avis, M. Jean-François Le Grand, « Les dessertes aériennes régionales sont-elles menacées ? », Sénat n° 327, 2000-2001.

² Voir les résultats de l'enquête menée par la Commission des Affaires économiques auprès des conseils généraux et chambres de commerce et d'industrie, chapitre II du présent rapport.

La Cour des Comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances en 2000, a parfaitement analysé l'ambiguïté de la gestion du compte d'affectation spéciale du FIATA. Elle a ainsi constaté, à l'instar de votre commission ces dernières années que, si l'examen des données budgétaires et de gestion en 2000 conduisait à constater un redressement significatif du niveau de consommation des autorisations budgétaires, qui s'établit globalement à 59,3 % du montant prévisionnel, cette évolution positive s'explique **par la montée en régime des missions nouvelles dévolues au FIATA**, qui mobilisent en 2000 près de 71 % des crédits, contre 34 % en 1999.

La Cour constate que, si l'année 2000 se termine sur un taux global d'exécution proche de 60 %, plus de deux fois supérieur à celui de 1999, ces données s'inscrivent dans le cadre d'un budget par ailleurs multiplié par 4 d'une année sur l'autre, qui révèle, au sens de votre commission, la dénaturation du FIATA.

La Cour poursuit : *« Il est à noter que la répartition des charges afférentes aux missions régaliennes entre le FIATA et le budget annexe de l'aviation civile (BAAC) n'est pas sans poser problème. Il ressort que les services de l'aviation civile ont eu quelques difficultés, faute de définition claire des principes de répartition, à faire la part entre les opérations relevant du budget annexe, notamment en raison de leur engagement dans le cadre de l'ancien dispositif, et celles qui ressortent désormais de la compétence du FIATA. Par ailleurs, l'organisation administrative propre au compte, qui ne dispose pas d'ordonnateurs secondaires, génère le recours au budget annexe pour apporter une solution à certains problèmes courants ».*

Outre les difficultés de gestion décrites ci-dessus, la Cour corrobore l'analyse de votre commission quant à **l'affaiblissement des missions d'aménagement du territoire** : *« Le faible niveau de consommation, auquel les autorités de l'Etat n'ont pas apporté d'explication véritablement satisfaisante, justifie l'absence de toute dotation nouvelle en loi de finances initiale 2001 sur le chapitre 01 et la réduction drastique sur le chapitre 06 des mesures nouvelles, qui passent de 84 millions de francs (12,81 millions d'euros) à 10 millions de francs (1,52 millions d'euros). Ces mesures, conjuguées à la réduction en 2001 de la part de la taxe d'aviation civile affectée au FIATA (16,4 % contre 22,3 %), et à la mise en œuvre d'un programme renforcé d'interventions au titre des missions régaliennes dévolues au fonds, présentent l'intérêt de contribuer à en résorber l'excédent. La résorption des excédents du compte, pour utile qu'elle soit, ne peut cependant être un objectif suffisant.*

« La sous-consommation chronique des crédits destinés à subventionner les liaisons aériennes régionales révèle un problème de fond, qui devrait conduire à s'interroger sur l'inadaptation aux réalités du transport aérien d'un dispositif de subvention apparemment peu attractif.

Elle conduit en l'état actuel à s'interroger sur la légitimité du dispositif mis en place et sur l'existence même d'un compte spécial du Trésor qui tend de plus en plus nettement à couvrir des dépenses relevant par nature du budget de l'Etat, les autres missions se trouvant de fait marginalisées au sein du FIATA ».

L'analyse de votre commission se trouve ainsi pleinement confirmée.

III. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

A. L'AÉRONAUTIQUE

La construction aéronautique civile est un secteur particulièrement important pour l'économie de notre pays en termes d'emploi, de développement technologique, d'aménagement du territoire et de commerce extérieur.

Avec 329 millions d'euros, le montant des autorisations de programme prévues au budget de l'Etat reste au niveau de l'année 2001, tandis que les crédits de paiement, avec 266 millions d'euros augmentent de 10 %.

Cet effort est notamment destiné à accompagner la montée en puissance du développement du nouvel avion gros porteur d'Airbus, l'A380. En effet, plus de la moitié des crédits prévus correspond à des **avances remboursables**, qui permettent, dans le respect des accords internationaux, de soutenir les industriels de ce secteur : 150 millions d'euros sont ainsi directement consacrés à l'Airbus A380 tandis que les autres crédits permettront de continuer le programme Airbus A340 versions 500 et 600. **Regrettons une fois encore que le système des avances remboursables, en vigueur en Europe, soit moins favorable que celui en vigueur aux Etats-Unis, où les constructeurs aéronautiques bénéficient des retombées des programmes de recherche militaire.**

Notons une augmentation sensible (+32 %) des crédits destinés à soutenir les programmes d'équipements, et tout particulièrement ceux qui participeront à l'Airbus A380 : ces crédits s'élèveront ainsi à 40 millions d'euros en 2002. S'agissant du soutien à la recherche, les crédits atteindront 53 millions d'euros en 2002.

Le programme A380 faisait au 31 juillet 2001 l'objet de 67 commandes et engagements d'achat de la part de huit clients. Deux modèles sont aujourd'hui commercialisés par Airbus : l'A380-800 qui peut

emmener 550 passagers sur 15.000 km, et l'A380/F, conçu pour le transport du fret, capable de transporter une charge utile de 150 tonnes à plus de 10.000 km de distance. A terme, la « famille » A380 doit comprendre 5 versions, qui permettront chacune de répondre à un besoin particulier du marché, tant en capacité qu'en rayon d'action.

Le tableau ci-dessous indique la répartition des ordres d'achat par compagnie aérienne au 31 juillet 2001. Il précise également les options d'achat prises par les compagnies. Les commandes fermes, c'est-à-dire celles faisant l'objet d'un contrat signé entre la compagnie et Airbus, sont repérés par une étoile :

A380 - COMMANDES ET OPTIONS AU 31 JUILLET 2001

Compagnie	Commandes	Options	Modèle
Qantas	12	12	A380-800
Singapore Airlines	10	15	A380-800
Air France	10	4	A380-800
ILFC ¹	10	0	A380-800
Fedex	10	10	A380/F
Emirates Airlines	5	5	A380/F
	2		A380/F
Virgin Atlantic	6	6	A380/800
Qatar	2	2	A380-800
TOTAL	67	54	

La première livraison de l'A380 est prévue en mars 2006 à la compagnie Singapore Airlines. Depuis la crise du secteur déclenchée par les attentats du 11 septembre, Airbus a, pour le moment, « gelé » ses embauches et ses investissements, sauf pour le gros porteur A380. Le carnet de commande de l'avionneur reproduit ci-dessus, pourrait pâtir des difficultés rencontrées par certaines compagnies clientes.

B. L'ACNUSA

Les moyens de l'ACNUSA figurent au chapitre 37-10 de la section budgétaire « services communs » du ministère de l'équipement, des transports et du logement.

¹ Société américaine de location-vente d'avions (leasing).

Comme cela est détaillé au chapitre III du présent rapport, en 2001, malgré le vote d'une enveloppe de crédits suffisante, les emplois budgétaires nécessaires à son activité n'ayant pas été affectés à l'ACNUSA, cette jeune autorité a connu des débuts difficiles.

Aussi votre rapporteur est-il particulièrement attentif au tableau d'emplois de l'ACNUSA dans le projet de loi de finances pour 2002 :

EFFECTIFS BUDGÉTAIRES DE L'ACNUSA

	2000	2002	Evolution
Président	1	1	-
Ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne de classe normale	2	0	-2
Agents contractuels	0	2	+2
Attachés d'administration centrale	0	2	+2
Secrétaire administratif	1	1	-
Adjoint administratif	1	1	-
TOTAL	5	7	+2

Il semble toutefois que ce tableau d'emplois budgétaires ne reflète que partiellement les emplois dont a besoin et dont peut réellement bénéficier l'ACNUSA, en les « gageant » sur d'autres postes budgétaires du ministère de l'équipement, notamment. **Cette situation n'est bien évidemment pas satisfaisante.**

L'évolution des crédits budgétaires est la suivante :

CRÉDITS BUDGÉTAIRES (EN €) DE L'ACNUSA

	Loi de finances 2001	Projet de loi de finances 2002
Rémunération des personnels	118 000	237 612
Vacations indemnités des membres et experts	106 714	106 714
Dépenses de fonctionnement	579 818	732 266
TOTAL	804 532	1 076 593

L'enveloppe budgétaire est en **augmentation de 34 %** de loi de finances initiale à projet de loi de finances, mais le total reste très modeste au regard des attributions importantes que la loi a confiées à cette autorité. En outre, compte-tenu notamment des difficultés précitées (« régulation » par le nombre de postes budgétaires), l'enveloppe de crédits n'a pas été totalement consommée en 2000.

CHAPITRE II

LE TRANSPORT AÉRIEN EN ÉTAT DE CHOC

I. AU PLAN MONDIAL, UN RALENTISSEMENT BRUTAL

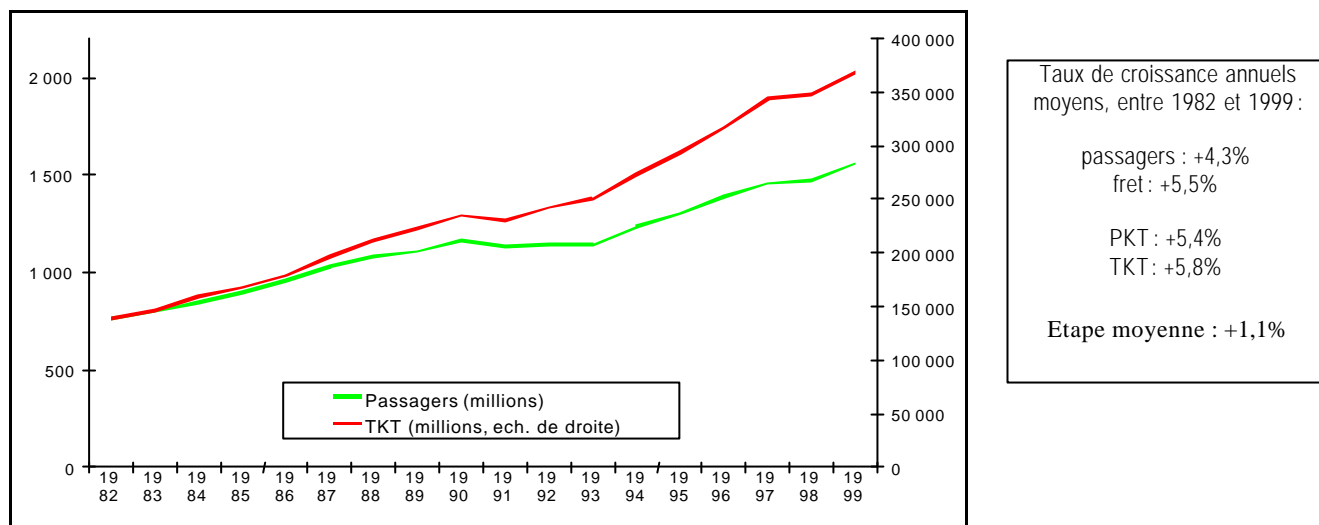
A. UNE CROISSANCE AUX FONDEMENTS SOLIDES, BRUTALEMENT REMISE EN CAUSE

1. Une très rapide expansion, poursuivie en 2000, contrastée au 1^{er} semestre 2001

D'après l'OACI¹, le trafic mondial croît depuis 1982 au rythme annuel moyen de 4,3 % pour le nombre de passagers et de 5,5 % pour le tonnage de fret. Si on exprime le trafic en tonnes kilomètres transportées (TKT), le taux de croissance annuel atteint le chiffre de 5,8 %, avec un allongement de l'étape moyenne de 1,1 % par an. En comparaison, sur la même période, le Produit intérieur brut mondial s'est accru de 2,6 % en moyenne annuelle selon le Fond monétaire international (FMI).

¹ OACI (Organisation de l'Aviation Civile Internationale) : l'OACI est une institution spécialisée des Nations Unies, créée en 1944. Elle fixe des normes et promulgue des recommandations pour assurer le développement du transport aérien mondial. 187 Etats en sont membres.

ÉVOLUTION DU TRAFIC MONDIAL DE PASSAGERS ET DE TKT DE 1982 À 1999



source OACI

C'est ainsi que **1,65 milliard de passagers** ont été transportés en 2000 sur les lignes régulières des compagnies aériennes dans le monde, et quelque 30 millions de tonnes de fret.

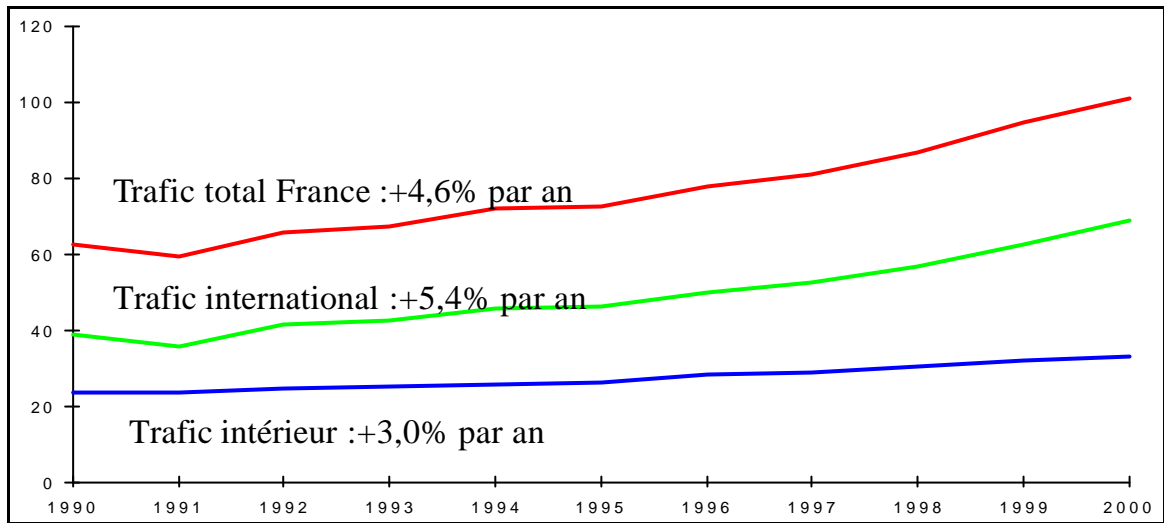
En France, **102 millions de passagers** ont été transportés au départ et à destination des aéroports français en 2000. Le trafic aérien en France compte pour près de 7 % du total mondial, alors que la population de notre pays ne représente que 1% de la population mondiale.

Ce trafic a augmenté de 63 % entre 1990 et 2000, soit un taux de croissance annuel moyen de 4,6 % par an (+3,3 % pour le trafic mondial à période comparable). La valeur ajoutée du transport aérien de passagers représentait, en 1999, 0,9 % du Produit intérieur brut de la France et 0,7 % des dépenses de consommation des ménages¹. Pour cette même année, le secteur employait 75.000 salariés soit 0,3 % de la population active occupée.

Cette croissance du marché est en partie liée à celle de la **mobilité des français** : la dernière enquête « *Transports* » de l'Insee faisait apparaître entre 1982 et 1994 une hausse du nombre moyen de voyages annuels par habitant, de 3,7 à 5,7 (+68 %). En 1994, 85 % des voyages étaient à motif personnel et la voiture était utilisée dans 78 % des cas ; la part de l'avion s'élevait à 4 % pour les voyages à motif personnel et à 11 % pour les voyages à motif professionnel. Le graphique suivant montre que la part « voyages à l'étranger » est le segment du marché aérien le plus dynamique en France :

¹ Source : *Comptes des Transports de la Nation*

**TRAFIC DE PASSAGERS EN FRANCE PAR GRANDS FLUX :
CROISSANCE ANNUELLE MOYENNE DE 1990 À 2000**



Source : DGAC, dossier du maître d'ouvrage pour la démarche d'utilité concertée pour un site aéroportuaire international.

Cette croissance ne s'est pas démentie ces derniers mois. En effet, pour l'année 2000, **au niveau mondial**, le trafic de passagers a progressé de 7,9 %. Cette progression (exprimée en passagers-kilomètres transportés, PKT) a été nettement plus forte pour le trafic international (+9,7 %) que pour le trafic intérieur aux Etats (+5,4 %). Avec une progression plus faible de l'offre, le coefficient d'occupation en passagers a gagné 2 points, aussi bien pour le trafic total qu'international (respectivement 71 % et 72 % de taux de remplissage). L'activité fret et poste, exprimée en TKT¹ a augmenté respectivement de 8,1 % pour l'ensemble des services réguliers et de 8,3 % pour les services internationaux.

En Europe, **les compagnies membres de l'Association of European Airlines (AEA)**² ont enregistré une croissance du trafic similaire à celle observée au niveau mondial, de 7,7 % pour le total régulier (en PKT). Avec une croissance plus modérée de l'offre (+4,5 %) le coefficient de remplissage des sièges a gagné globalement 2,2 points. Les services intra-européens des compagnies de l'AEA ont connu une croissance plus soutenue (+9,1 %) que précédemment (+4,5 % de 1999 par rapport à 1998).

Par comparaison, **les premiers résultats du premier semestre 2001** montrent, pour l'ensemble des régions du monde, des résultats plutôt atones et très contrastés par compagnie, les effets du ralentissement économique,

¹TKT : Tonnes Kilomètres Transportées.

² Sont membres de l'AEA Adria Airways, Aer Lingus, Air France, Air Malta, Alitalia, Austrian Airlines, British Airways, BMI, British Midland, Cargolux, Croatia Airlines, Czech Airlines, Cyprus Airways, Finnair, Ibéria, Icelandair, JAT, KLM, Lufthansa, Luxair, Malev, Olympic Airways, Sabena, SAS, Spanair, Swissair, TAP, Tarom, Turkish Airlines.

enclenché dès avant les attentats, se faisant sentir. L'ensemble des compagnies membres de l'AEA¹ enregistrent ainsi, pour le trafic international, sur le premier semestre de l'année 2001, une croissance de seulement 0,9 % pour le trafic de passagers (en PKT). Le fait le plus marquant est la baisse de 0,3 % pour le trafic long courrier, **avec des résultats très contrastés selon les compagnies** : British Airways -8,7 %, KLM -0,9 %, Alitalia -2,2 %, Air France +9,0 %, Lufthansa +2,7 %. De l'autre côté de l'Atlantique, aux Etats-Unis, les principales compagnies connaissent aussi, au 1^{er} semestre 2001, soit une baisse, soit un ralentissement significatif de leur trafic passagers (en PKT) : United Airlines -1,3 %, American Airlines -2,6 %, Delta Airlines -4,9 %, Continental Airlines +2,1 %.

2. De solides facteurs de croissance sur les moyen et long termes

Malgré les incertitudes actuelles qui s'ajoutent au fraichissement économique constaté avant les attentats, plusieurs éléments indiquent qu'il existe encore un réservoir de croissance pour le transport aérien.

En effet, la demande de transport aérien est tirée par des tendances socio-économiques orientées à la hausse à moyen terme. **Ainsi, la demande de mobilité** ne cesse de croître en Europe et dans le monde. Comme le note le dossier² préparé par la Direction générale de l'aviation civile pour le débat sur la troisième plate-forme aéroportuaire en région parisienne, dans l'ensemble des 15 pays membres de l'Union Européenne, la **mobilité a quasiment doublé entre 1970 et 1997** : un européen parcourt 13.900 km par an³ contre 7.300 km en 1970. On note cependant, depuis 1990, un ralentissement de la progression (+11 %) par rapport aux deux décennies précédentes (+30 %). **L'avion** est le moyen de transport qui s'est le plus développé sur la période (+580 %) : sa contribution aux déplacements est passée de 2 % à 6 % entre 1970 et 1997, celle de la voiture passant, elle, de 63 % à 73 %. Tous les autres modes de transport (train, bateau, autocars, marche...) ont vu leur contribution simultanément baisser au cours de cette période. Mobilité et richesse économique par habitant sont étroitement corrélées : c'est ainsi que les populations du Sud de l'Europe se déplacent moins que celles du Nord. L'essor de cette mobilité contribue largement au développement du transport aérien.

La mobilité des Français augmente elle aussi, de 68 % entre 1982 et 1994, d'après l'INSEE, avec un nombre de voyages annuels par habitant

¹ Source : AEA.

² Consultable sur le site www.ducsai.org.

³ Source : Eurostat - DG Energie et Transports.

passant de 3,7 à 5,7 au cours de cette période. La distance moyenne parcourue augmente, elle est aujourd'hui de 860 km par voyage.

EVOLUTION DU NOMBRE DE VOYAGES DES FRANÇAIS ENTRE 1982 ET 1994

Motif	Nombre de voyages (millions)			Nombre de voyages par personne et par an	
	1982	1994	1994/1982	1982	1994
Personnel	153	256	+67 %	3,1	4,8
Professionnel	26	45	+72 %	0,5	0,8
Ensemble	179	301	+68 %	3,7	5,7

La plupart (85 %) de ces déplacements se font pour **motifs personnels** (loisirs, vacances, visites à parents et amis), proportion qui reste stable. La durée moyenne de ces voyages¹ est de 5,5 nuits lorsqu'il s'agit de motifs personnels et de 2,2 nuits pour les voyages professionnels. La voiture reste de loin le moyen de transport privilégié (78 % des voyages). L'avion est utilisé dans 5 % des voyages (4 % pour les voyages personnels et 11 % pour les voyages professionnels). La part du mode aérien devient véritablement significative pour des distances supérieures à 1.500 km, où il est utilisé dans 25 % des cas pour les déplacements à motif personnel.

L'importance de cette mobilité se retrouve dans le taux de départ en vacances des Français : de 58 % en 1982, il passe à 74 % en 1999².

Si l'on se réfère aux données les plus récentes³, les Français et les résidents français ont réalisé quelque 24,5 millions de **départs à l'étranger**, tous motifs confondus, au cours de l'année 2000. Un chiffre inférieur aux voyages des Allemands (79,5 millions de voyages internationaux) et à ceux de la Grande-Bretagne (54,4 millions de voyages internationaux) qui explique en partie les différences observées entre ces pays, pour ce qui concerne les flux de trafic aérien. Plus de 50 % de ces voyages sont à destination de l'Europe. Le mode de transport le plus fréquemment utilisé est l'avion (55 % des départs internationaux) suivi de la voiture (27 % des départs). Le trafic international au départ de la métropole représente les 2/3 du total. Réciproquement, rappelons que la France est parmi les toutes premières destinations touristiques mondiales.

¹ Nombre de nuits d'absence du domicile.

² Source : Observatoire National du Tourisme.

³ Source : IPK International

Malgré les graves incertitudes actuelles, de nombreux déterminants de la mobilité pourraient rester orientés à la hausse et être favorables à une croissance du transport aérien pour les prochaines années :

– la mobilité est liée non seulement à la croissance économique mais également au **niveau de richesse**. Les experts estiment que le besoin de mobilité des populations, surtout chez les « urbains », est tel qu'à l'avenir il deviendra de moins en moins sensible aux aléas économiques ; seul le type de voyage, plus ou moins lointain par exemple, sera sensible aux évolutions conjoncturelles ;

– les évolutions quant à la **durée du travail** sont, en France, tout à fait favorables à la mobilité ;

– les **évolutions démographiques** ont une forte influence sur la mobilité. Là encore, les faits sont favorables à la mobilité. Les personnes inactives -dont le nombre augmente rapidement dans la population française à cause du vieillissement démographique- et les ménages jeunes sont susceptibles de voyager plus que la moyenne : ils ont soit des revenus conséquents, soit du temps disponible ou une absence de charge familiale. Ainsi, le nombre de voyageurs âgés progresse en Europe. L'âge moyen est de 43 ans en Allemagne et de 41 ans en France. Chaque année il progresse de 6 mois.

Ainsi, en **France**, des projections ont été réalisées par le Gouvernement (pour l'élaboration des schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de fret) de la demande de transport à l'horizon 2020. Ces études ont intégré des hypothèses de croissance de l'économie nationale, d'évolution des besoins de mobilité et de politique tarifaire. Elles ont abouti à la définition de quatre scénarios :

– le scénario « *Réseau Maillé* », avec un développement du transport aérien de « *point à point* » et non plus en « *hubs* »¹ ;

– le scénario « *Compagnies globales* », avec la stratégie actuelle des « *hubs* » et une croissance du trafic international (poursuite des tendances observées récemment) ;

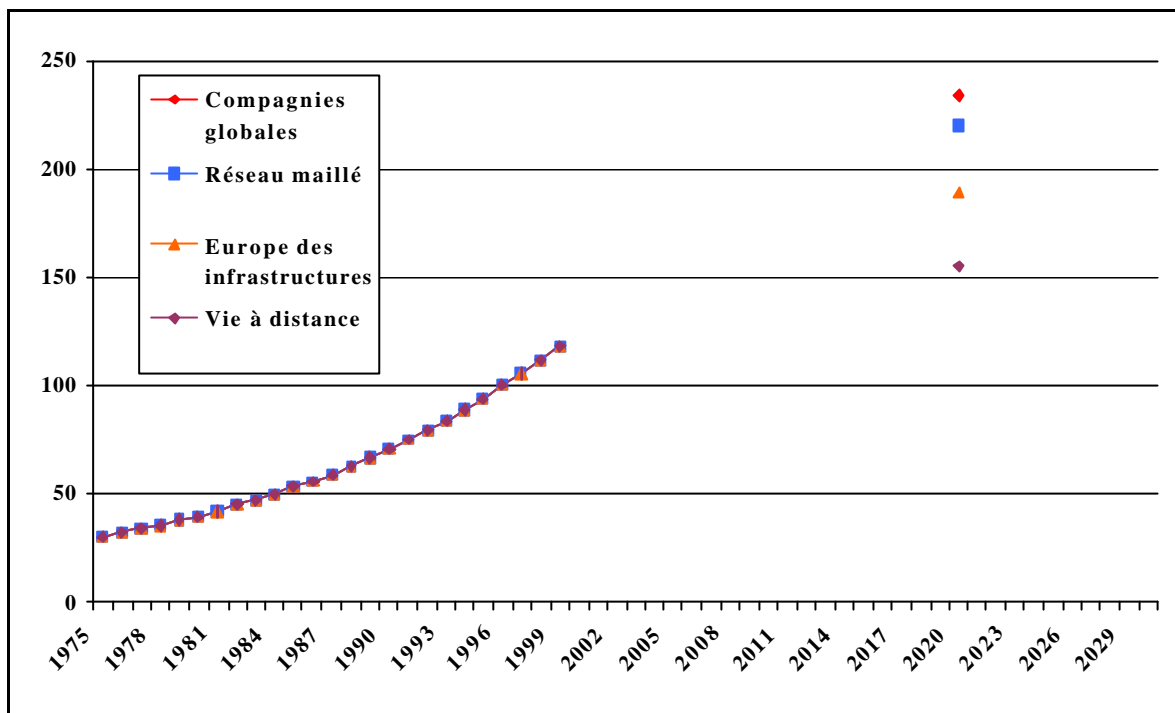
– le scénario de l'« *Europe des infrastructures* », avec une priorité au développement d'un réseau TGV Européen ;

– enfin, le scénario « *Vie à distance* », avec une rupture par rapport aux modes de vie actuels et une faible croissance de la demande de transport aérien.

¹ Plate-formes de correspondance.

Ces diverses projections donnent les résultats suivants en matière de taux de croissance en France :

TRAFIC AÉRIEN ESTIMÉ EN FRANCE EN 2020



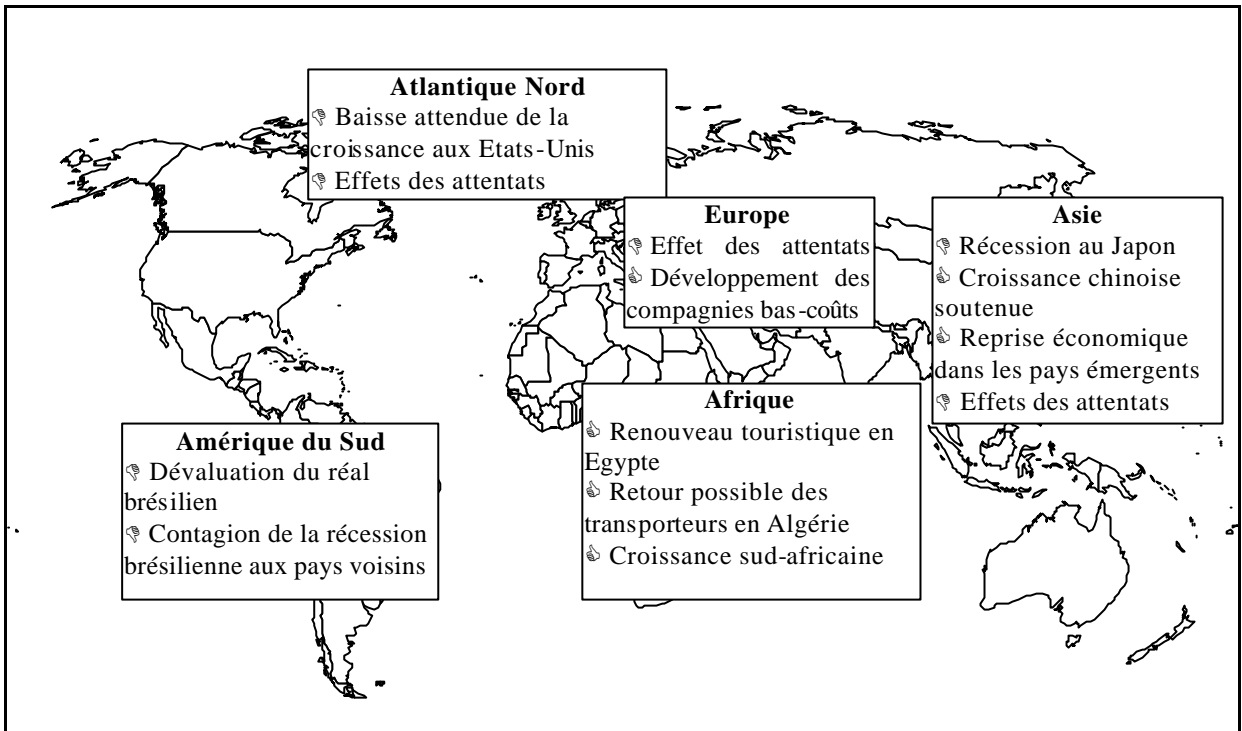
Source : DGAC

D'après les différents scénarios, le taux de croissance annuel moyen du transport aérien varierait entre 1,2 et 3,5 %. A noter que le scénario « *Compagnies globales* », qui prévoit la plus forte croissance, est le plus proche des tendances récemment observées (avant le 11 septembre dernier).

Au plan mondial, avant les attentats du 11 septembre dernier, les compagnies membres de l'association IATA¹ prévoyaient une **croissance de 3,8 % par an** du trafic d'ici à 2003, en fonction des facteurs suivants (auxquels on a ajouté le facteur « effet des attentats ») :

¹ Association internationale des compagnies aériennes.

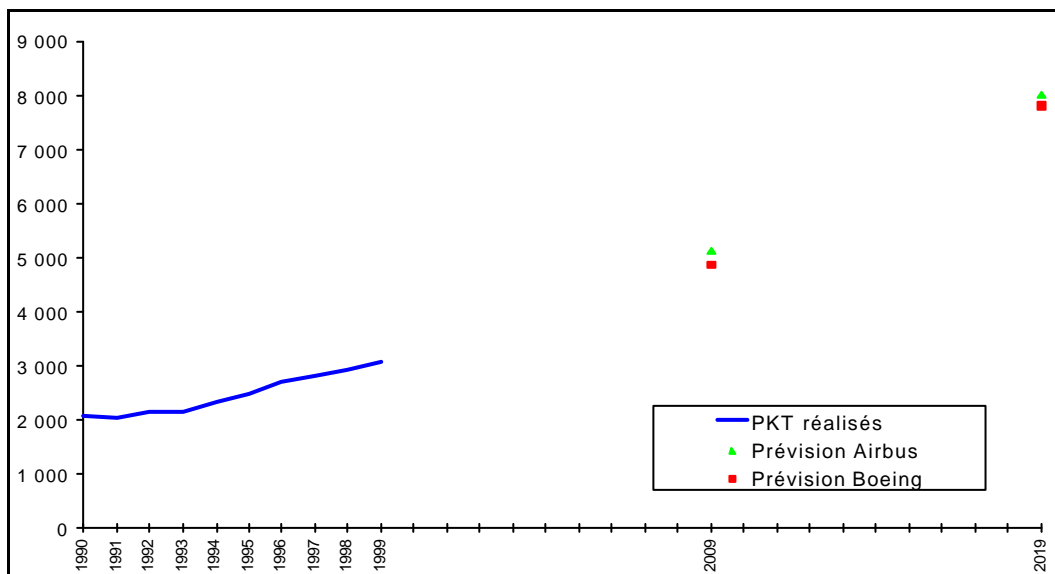
FACTEURS DÉTERMINANTS POUR L'ÉVOLUTION DU TRAFIC MONDIAL (HORIZON 2003)



Source : IATA « Passenger Forecast 1999-2003 », novembre 1999, Commission des Affaires économiques.

Selon des prévisions d'Airbus et Boeing, réalisées elles aussi avant les attentats, à long terme, le trafic, avec un **rythme de croissance de 4,8 % l'an moyenne**, devrait **doubler dans les 15 prochaines années**, comme l'illustre le graphique suivant :

TRAFIC MONDIAL DE PASSAGERS-KILOMÈTRES TRANSPORTÉS, PRÉVISIONS AIRBUS ET BOEING



Source: Airbus, « Global Market Forecast 2000-2019 », juil. 2000 ; Boeing, « Current Market Outlook, 2000 », août 2000

Enfin, les **prévisions de l'OACI**¹, réalisées toutefois elles aussi avant les attentats du 11 septembre dernier, estiment que le trafic régulier de passagers devrait connaître **une croissance moyenne annuelle de +4,5 % jusqu'en 2010**. Cette croissance moyenne couvrirait des évolutions spécifiques diverses selon les grandes zones géographiques. La région Asie/Pacifique devrait de nouveau être la région la plus dynamique en termes de croissance de trafic (+7,5 % prévus par an en moyenne). En Europe, en Afrique et au Moyen-Orient, la croissance du trafic devrait être proche de la moyenne mondiale. En Amérique du Nord, la croissance du trafic devrait être plus modérée (+3,0 %). Ce sont les routes internationales entre Amérique du Nord et Amérique du Sud, Europe et Asie/Pacifique et sur l'Atlantique Nord qui connaîtraient, dans ce scénario, la plus forte croissance.

3. Un net ralentissement conjoncturel

Les attentats du 11 septembre dernier marquent, sans doute, un tournant dans l'histoire de l'aviation civile. En outre, leurs répercussions sur le trafic aérien n'ont pas fini de faire sentir leurs effets. Aussi, il est trop tôt pour dresser un bilan sectoriel complet, d'autant que ces événements dramatiques ont sans doute déclenché et accéléré des évolutions prévisibles.

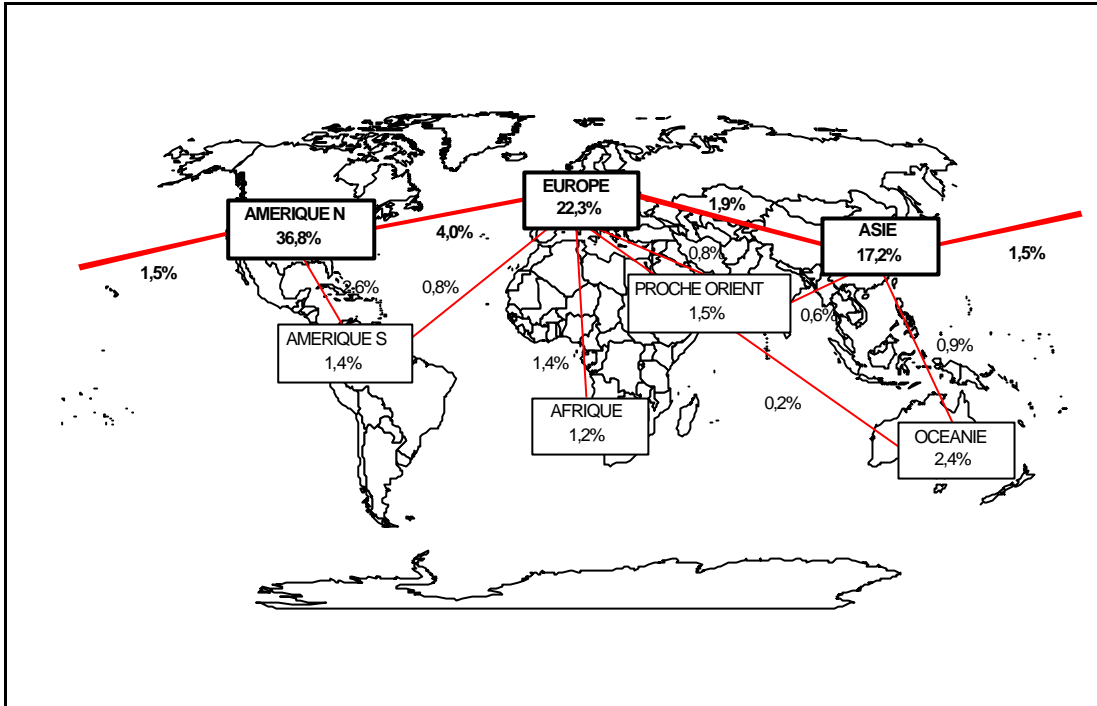
a) Des effets directs inégalement ressentis

L'effet direct des attentats du 11 septembre dernier sur le secteur aérien s'est immédiatement fait sentir. D'abord pour les compagnies américaines, les plus durement touchées. Après quatre jours de « gel » du ciel américain, le jour de la reprise des cotations à Wall Street, le 17 septembre, elles voyaient leur cours de bourse s'effondrer de moitié, symbolisant ainsi un brutal « décroché » dans leurs perspectives de croissance, alors que les annulations de réservations se multipliaient. A tel point que l'administration Bush a mis au point un plan d'aide au secteur d'un montant total de **18 milliards de dollars** (10 milliards de garanties de crédit ; 3 milliards de mesures de sûreté et 5 milliards de couverture des pertes d'exploitations).

Rappelons que **l'activité aérienne est très concentrée géographiquement** : le plus important marché du monde est le marché intérieur des Etats-Unis, qui représente à lui seul 1/3 des passagers aériens mondiaux, comme le montre la carte ci-dessous :

¹ Organisation de l'aviation civile internationale.

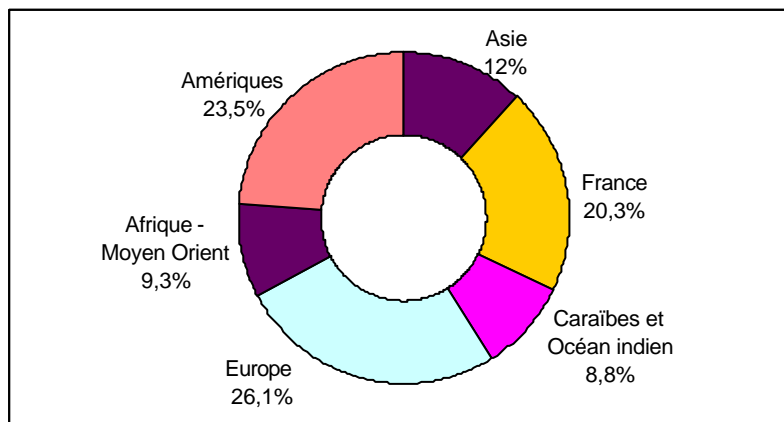
PART DES FLUX DE TRAFIC DANS LE TOTAL MONDIAL DE PASSAGERS



Source : IATA, « World Air Transport Statistics », 1999, dossier DGAC pour le débat « DUCSAI »

Mais les compagnies européennes n'ont pas manqué de subir à leur tour les conséquences des attentats, bien que les destinations américaines les plus durement touchées ne représentent qu'une partie souvent minoritaire de leur activité. Ainsi, l'Amérique au sens large, ne compte-t-elle que pour 23,5 % dans le chiffre d'affaires « passage » d'Air France, et pour seulement 18 % si l'on ne compte que les Etats-Unis, comme le montre le graphique ci-dessous :

AIR FRANCE : UN CHIFFRE D'AFFAIRE GÉOGRAPHIQUEMENT RÉPARTI



Source : Air France

Outre le fléchissement de la demande, les compagnies ont eu à subir le **renchérissement du coût des primes d'assurance** contre le terrorisme et celui des **mesures de sûreté**, pour des montants respectivement estimés à 180 et 145 millions d'€ par la Commission européenne.

D'ores et déjà, la presse a fait état de très nombreuses **suppressions d'emplois** chez les compagnies (20.000 chez American Airlines et United Airlines, 12.000 chez US Airways, 11.000 chez Continental Airlines, 75.000 chez British Airways, 1.200 chez Virgin Atlantic, 13.000 chez Delta Airlines, 9.000 chez Air Canada, 2.000 chez Ibéria, 2.500 chez KLM, sans parler de Swissair -9000 emplois de moins- et Alitalia -2.500 postes supprimés-) ou les constructeurs aéronautiques (20.000 emplois chez Boeing). Les compagnies américaines s'attendent à des pertes de 18 à 33 milliards de dollars en 2002. En l'espace de 15 jours, le secteur a perdu aux Etats-Unis plus de 100.000 emplois. En Europe, 30.000 à 40.000 emplois seraient menacés. Aux Etats-Unis, la baisse du trafic observée à la suite des attentats a concerné jusqu'à 75 % du total. En Europe, la Commission estime cette baisse de 15 à 30 %. Sur l'année, la baisse de la demande pourrait s'établir à -7 %. La Compagnie Air France a, quant à elle, indiqué dès le 18 septembre prendre les mesures suivantes :

- arrêt des affrètements ponctuels effectués par la compagnie ;
- adaptation de la flotte pour réduire ses capacités (sortie anticipée d'appareils pour accélérer la modernisation et la rationalisation de la flotte) ;
- à « *titre conservatoire* », suspension des embauches prévues ;
- revue « *générale et détaillée* » des investissements de l'entreprise ;
- réduction des dépenses pour tout ce qui n'est pas lié à la sûreté et à la qualité du produit fourni aux clients ;
- s'agissant du fret, adaptation de la flotte, en vue d'une réduction de capacité de l'ordre de 5 % par rapport à l'année précédente.

D'après l'association IATA, les pertes des compagnies aériennes dans le monde pourraient atteindre 12 milliards de dollars cette année (contre 2,5 prévus avant les attentats), dont 3 à 5 milliards pour les seules compagnies américaines.

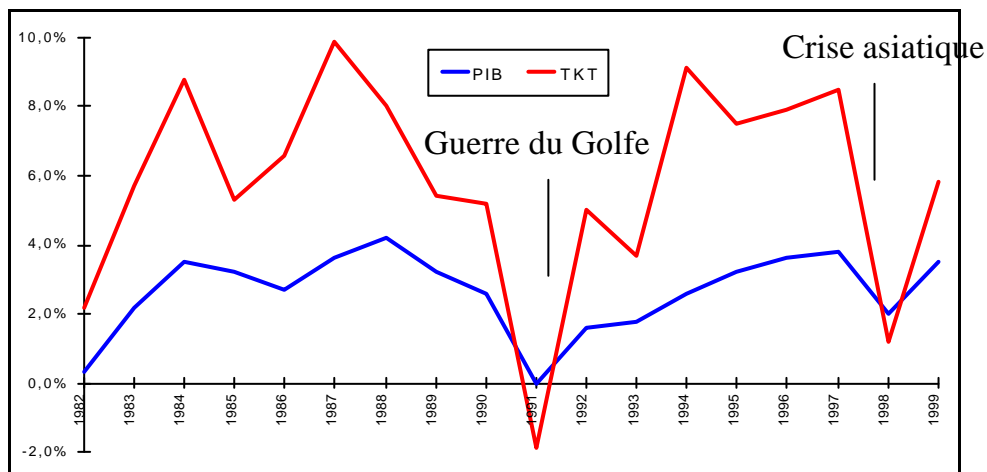
b) Des effets indirects de grande ampleur

Les effets indirects des attentats, se cumulant avec et amplifiant un ralentissement économique déjà prévisible, ne manqueront pas d'affecter plus globalement les perspectives du secteur. **L'activité aérienne est en effet très**

directement liée à la croissance économique, dont elle dépend avec un effet multiplicateur à la hausse comme à la baisse.

La décennie passée a montré l'étroitesse de cette corrélation entre le niveau d'activité du transport aérien et à la conjoncture économique : les **crises du Golfe** (1991) et **asiatique** (1998) apparaissent ainsi très nettement sur la courbe d'évolution du trafic reproduite ci-dessous. Inversement, lors des phases d'expansion économique, on estime que **1 point de croissance du PIB donne environ 2 points de croissance du trafic aérien**. Cette constatation empirique est valable à tarifs constants, en se limitant au trafic mondial agrégé. Le transport aérien est donc une activité à cycles, extrêmement sensible aux évolutions de la conjoncture économique. Ceci est particulièrement vrai pour le transport de fret qui représentait, en 1999, 15% du revenu opérationnel des compagnies européennes membres de l'AEA. Une très grande partie du fret (environ les deux tiers) voyage par vol régulier, dans les soutes des appareils transportant des passagers. Le reste est pris en charge dans des avions « tout-cargo ». **L'activité de transport de fret est davantage sensible à la conjoncture internationale et enregistré**, jusqu'à récemment, un taux de croissance supérieur à celui des passagers qui en faisait le moteur de la croissance du trafic aérien. Les développements les plus spectaculaires sont actuellement dans le secteur des « intégrateurs » : ces compagnies sont présentes du début à la fin de la chaîne de transport, depuis la collecte chez l'expéditeur jusqu'à la distribution au destinataire. Elles assurent un service rapide, déterminé par un délai de livraison très court. Leur activité pourrait également être affectée par les conséquences des attentats.

**TAUX DE CROISSANCE ANNUELS DU PIB MONDIAL
ET DU TRAFIC MONDIAL,
EN TKT¹ DE 1982 À 1999 :**



Source : OACI, FMI.

¹ Tonnes kilomètres transportées.

Le ministère de l'économie et des finances -particulièrement optimiste en matière de prévision de croissance pour 2002, comme n'a pas manqué de le relever la Commission des finances-, a prévu un impact de **0,5 point de croissance** en France des attentats terroristes et de leurs suites.

c) Les mesures de soutien aux compagnies aériennes

En Europe, le Conseil européen du 21 septembre et les Conseils « transports » des 14 septembre et 16 octobre ont tout d'abord **renforcé les mesures de sûreté aérienne**. En France, ces mesures de sûreté complémentaire représentent l'essentiel des deux milliards de francs¹ de mesures de soutien envisagées par le gouvernement (500 millions de francs pour le filtrage des personnes, 800 millions de francs pour le contrôle des bagages de soute).

En outre, l'augmentation considérable des primes d'assurance pour la couverture des actes de terrorisme et de guerre ont incité les Etats membres à octroyer des aides à leurs compagnies : les Etats ont ainsi, en premier lieu, pris en charge la **couverture de ces risques ou l'augmentation des primes d'assurance**. Lors du Conseil économique et financier (Ecofin) du 22 septembre, des « *lignes directrices* » ont été établies pour encadrer ces aides (temporaires, elles doivent avoir pour contrepartie le versement d'un « *prix raisonnable* »).

C'est ainsi que le ministère de l'économie et des finances en France, a mis en place, pour une période d'un mois, renouvelée depuis, une prise en charge, via la Caisse centrale de réassurance, des conséquences qu'un attentat ou acte de guerre auraient sur des tiers, pour des sinistres supérieurs à 50 millions de dollars. Est à l'étude, à l'échelon communautaire, la constitution d'un fonds mutualisé, ou encore de « *pools* » d'assureurs spécialisés dans la couverture de ces risques.

De plus, eu égard au caractère exceptionnel de ces évènements, et à la suite du Conseil « transport » du 15 octobre dernier, la Commission a d'ores et déjà précisé qu'elle examinerait « *avec bienveillance* » les mesures de **compensation par les Etats des pertes d'exploitation** liées à la fermeture de l'espace aérien américain pour 4 jours, du 11 au 14 septembre, et, dans la mesure où le trafic ne s'est normalement rétabli que vers le 19 ou 20 septembre, « *au cas par cas* », les aides couvrant une période plus large. En France, 300 millions de francs devraient être versés aux compagnies pour les 4 premiers jours et 60 millions de francs -sous réserve de l'accord de la Commission- pour les jours suivants.

¹ Dont 1 milliard seulement financé par l'Etat.

Les mesures complémentaires de soutien autorisées pour les compagnies sont les suivantes :

- autorisation, vu les circonstances, des accords de coordination des horaires et des capacités des compagnies ;
- modification des règles de détention du capital des compagnies pour permettre la consolidation de l'industrie aérienne ;
- révision des montants et conditions d'assurances requises pour la délivrance de l'autorisation d'exploiter dans la communauté.

Votre commission s'inquiète de la disproportion entre les moyens dégagés outre-atlantique et les aides autorisées par la Commission européenne. Cette situation fait craindre des distorsions concurrentielles, en particulier sur les liaisons transatlantiques, au détriment des compagnies européennes. Certains parlent de baisse de 40 ou 50 % des prix pratiqués par les compagnies américaines sur certaines destinations.

B. LES ALLIANCES ENTRE CONSOLIDATION ET ÉCLATEMENT

1. Un phénomène jusqu'alors structurant du transport aérien

La constitution d'alliances stratégiques mondiales est indéniablement le fait marquant du transport aérien ces dernières années. En effet, depuis dix ans, contrairement à de nombreux autres secteurs (télécommunications, finance, énergie...), le transport aérien se caractérise par la constitution d'**un grand nombre d'alliances commerciales et l'existence, en proportion, d'un plus faible nombre de concentrations par fusions-acquisitions**. Cette particularité découle de deux causes aux conséquences convergentes : la **réglementation**, tant européenne qu'américaine, qui entrave les rapprochements capitalistiques, et la **politique d'organisation du trafic** en « *hubs* »¹, qui nécessite l'alimentation en passagers de la plate-forme de correspondance.

Au-delà de simples accords de coopération liant une compagnie à une autre, **les alliances dites « stratégiques »** se sont peu à peu imposées, ramifiées autour de grands pôles, chacun dominé par une compagnie « majeure » américaine. Leur contenu est plus ou moins étendu, mais les compagnies partenaires et leurs passagers peuvent y trouver les avantages suivants :

¹ Plate-forme de correspondance

- enregistrement unique ;
- suivi automatique des bagages ;
- programmes de fidélisation commun ;
- partage des réseaux d’agences ;
- gestion commune des réclamations de passagers ;
- accroissement du nombre de destinations ;
- alimentation en passagers des «hubs » respectifs, permettant une meilleure exploitation ;
- achats communs (avions, équipements carburant, restauration à bord, maintenance, assistance en escale...).

Les compagnies cherchent à mettre en place par ce biais un réseau mondial, tout en rationalisant leurs moyens. Les alliances, censées à la fois accroître les taux de remplissage -et donc les recettes- et diminuer les coûts, ont peu à peu structuré le trafic aérien mondial. **Ainsi, on estime qu’en 2000, cinq grandes alliances se sont partagé 70 % du trafic aérien régulier mondial, en s’appuyant sur les grandes plates-formes de correspondance européennes, américaines et asiatiques des pays membres.**

Au mois de septembre 2001, la composition des alliances est la suivante :

- **Star Alliance**¹ regroupe quinze compagnies dont Lufthansa, SAS, United Airlines, Air Canada et Singapour Airlines : elle représente **24 % du trafic mondial** ;
- **Oneworld** regroupe huit compagnies, dont British Airways, Ibéria, Qantas et American Airlines : les compagnies membres totalisent **18 % du trafic mondial** ;
- **Wings** regroupe KLM, Northwest, Continental et Malaysia Airlines, qui représentent, **12 % du trafic mondial.**
- **Qualiflyer Group** regroupe toujours, formellement, autour de Swissair, onze compagnies européennes et représente **4 % du trafic mondial**, même si ces compagnies rencontrent des difficultés qui pourraient affecter significativement leur stratégie ;
- **SkyTeam** regroupe, autour d’Air France et Delta Airlines, six compagnies et réalise **13 % du trafic mondial.**

¹ Source : IATA, trafic exprimé en passagers /kilomètres transportés.

L'encadré suivant résume les poids relatifs de ces cinq alliances pour l'année 2000 :

POIDS DES ALLIANCES STRATÉGIQUES EN 2000

	Trafic total (millions de -passagers - kilomètres transportés)	Part du trafic mondial en 2000
STAR ALLIANCE Air Canada, Air New Zealand, All Nippon Airways, Ansett Australia, Austrian Airlines, British Midlands, Lauda Air, Lufthansa, Mexicana, SAS, Singapore Airlines, Thai Airlines, Tyrolean, United Airlines, Varig	657	24 %
ONEWORLD Aer Lingus, American Airlines, British Airways, Cathay Pacifics, Finnair, Ibéria, LAN-Chile, Quantas	486	18 %
SKYTEAM Aeromexico, Air France, Delta Airlines, Korean , CSA - Czech	364	13 %
WINGS Continental, KLM, Northwest, Malaysia Airlines , Airlines, Alitalia	322	12 %
QUALIFLYER Air Europe, Air Littoral, AOM, Air liberté, Crossair, LOT, Portugalia, Sabena, Swissair, TAP, Turkish Airlines, Volare Airlines	110 %	4 %
TOTAL	1939	71 %

Source : Direction générale de l'aviation civile - septembre 2001 -

En ce qui concerne l'intégration d'Alitalia à l'alliance « *Skyteam* », et les relations entre cette compagnie et Air France, l'objectif recherché est l'intégration effective à l'hiver 2001/2002 de la compagnie italienne à l'alliance Skyteam, ainsi qu'à l'alliance Skyteam Cargo. Les quatre compagnies Air France, Alitalia, CSA et Delta ont par ailleurs demandé l'accord des autorités concurrentielles américaines, espérant l'obtenir d'ici au 1^{er} janvier 2002.

Les principaux objectifs de l'alliance entre Air France et Alitalia sont :

– la création d'un **système « multi-hub » européen**, composé de Paris (Charles-de-Gaulle), Milan (Malpensa) et Rome (Fiumicino), offrant des correspondances avec les plateformes des autres partenaires ;

– **la coordination des services offerts aux passagers**, incluant les réseaux, les programmes de fidélisation, la vente et le marketing. Un partenariat commercial fort sur les vols entre la France et l'Italie sera également mis en œuvre, avec une phase transitoire de trois ans au cours de laquelle un partage à égalité des capacités et des résultats d'exploitation des lignes sera progressivement mis en place ;

– **la coopération entre les deux compagnies** dans les domaines du transport de fret, de la maintenance, de l'assistance en escale, des achats et des systèmes d'information.

Parmi les noms des compagnies évoquées pour rejoindre l'alliance *Skyteam*, citons le russe Aeroflot ou encore Thai Airways dont la cohabitation avec Singapore Airlines dans *Star Alliance* s'avère délicate.

2. Une stratégie sans alternative ?

Alors qu'en 2000, les projets de fusion entre compagnies se multipliaient, tant sur le continent européen qu'aux Etats-Unis, l'échec de bon nombre de ces projets¹ a mis long feu à la perspective d'une concentration du secteur à court terme. Toutefois, le ralentissement prévisible de la croissance du secteur et, surtout, les difficultés actuelles des compagnies, sont de nature à lancer un mouvement de restructuration, même si le contrôle des concentrations et les restrictions réglementaires apportées aux modalités de détention des participations au capital de compagnies étrangères, des deux côtés de l'Atlantique, restent deux facteurs contraires à une éventuelle concentration. A cet égard, des évolutions réglementaires sont envisagées au plan européen.

II. A L'ÉCHELLE FRANÇAISE, UN BILAN CONTRASTÉ

A. UNE ÉVOLUTION DIVERGENTE DES AILES FRANÇAISES

1. Les bons résultats d'Air France en 2000-2001

a) Des chiffres satisfaisants malgré la hausse du pétrole et le ralentissement économique

● **Au cours de l'exercice 2000-2001** (clos le 31 mars 2001), la compagnie Air France a transporté 42,4 millions de passagers (+6,5 %). Le coefficient d'occupation, en hausse pour la sixième année consécutive, s'est établi à 78,1 % (+ 2 points), soit mieux que la moyenne européenne (73,1 %). Au total, **le trafic passagers a augmenté de 9,1 %** en termes de passagers-kilomètres transportés, pour une offre en hausse de 6,3 % en sièges kilomètres transportés. L'activité fret a, elle aussi, augmenté, mais de **2,9 % seulement en tonnes-kilomètres transportées**. Le coefficient de remplissage du fret (66,5 %) est demeuré stable. Au total, Air France a amélioré sa part de marché de 0,4 point au sein de l'association des compagnies européennes, qui est passée à 14,9 %.

Le chiffre d'affaires consolidé du groupe s'est élevé pour l'exercice à **12.280 millions d'euros, en hausse de 18,9 %** par rapport à 1999/2000, et de 15,6 % à périmètre constant. Il se décompose de la façon suivante :

¹ Par exemple entre KLM et British Airways.

– passagers réguliers.....	9.086 millions d’euros	(+20,5 %)
– fret.....	1.315 millions d’euros	(+17,9 %)
– autres activités aériennes ⁽¹⁾	610 millions d’euros	(+32,6 %)
– maintenance.....	537 millions d’euros	(+8 %)
– catering ⁽²⁾	138 millions d’euros	(+7 %)
– autres ⁽³⁾	594 millions d’euros	(+1,5 %)
TOTAL chiffre d’affaires	12.280 millions d’euros	(+ 18,9 %)

(1) Partage de code avec Delta, Aéropostale, etc...

(2) Restauration à bord

(3) Prestations de services (assistance en escale, transport par car...)

Le résultat d’exploitation s’est établi à 443 millions d’euros pour l’exercice, en hausse de 23,4 %. Il représente 3,6 % du chiffre d’affaires.

Parmi les charges d’exploitation, qui augmentent de 19,1 % à 11.933 millions d’euros, soit une croissance plus vive que celle du chiffre d’affaires, **le carburant** a représenté 1,6 milliard d’euros, c’est-à-dire une **augmentation de 59,9 %**, malgré une hausse en volume de seulement 4,2 % : l’alourdissement est en effet lié à la hausse des prix et à l’appréciation du dollar. **Les frais de personnel** s’élèvent à 3.436 millions d’euros (+ 11,1 %), soit 28 % du chiffre d’affaires, pour un effectif moyen en hausse de 9,3 % (64.717 salariés). A périmètre constant, la hausse de l’effectif est de 6,2 % seulement, soit une croissance comparable à celle des sièges-kilomètres offerts.

Le résultat net consolidé, positif pour le quatrième exercice consécutif, s’établit à **421 millions d’euros**, contre 354 millions en 1999/2000.

La structure financière du groupe, qui s’était assainie lors du précédent exercice grâce au résultat dégagé et à une augmentation de capital (exercice des bons de souscription d’actions), se dégrade puisque l’endettement net du groupe, qui s’établit à 2,86 milliards d’euros au 31 mars 2002, est en hausse de 45,9 %, principalement à cause de l’intégration de la dette liée au financement de la flotte des filiales régionales -le ratio endettement/fonds propres se dégrade, passant de 0,56 fin mars 2000 à 0,74 fin mars 2001-.

● **Pour le premier trimestre 2001/2002 (avril-juin 2001),**

les résultats de la compagnie, dévoilés en septembre, font état d’une bonne performance commerciale, dans un contexte de ralentissement économique. **Le chiffre d’affaires** est ainsi **en hausse de 12,5 %** par rapport au 1^{er} trimestre de l’exercice précédent, pour une augmentation de l’offre de

9,7 % et une hausse du trafic de 9,1 %. **Le coefficient d'occupation recule toutefois légèrement** (79 %, soit - 0,4 point). L'augmentation de la recette unitaire par passager et la maîtrise des coûts unitaires permettent un maintien des marges opérationnelles dans un contexte de prix du pétrole élevé.

Le chiffre d'affaires consolidé du « *passage régulier* » est en progression de 16,3 %, à 2,57 milliards d'euros. A périmètre constant, il s'élève à 2,38 milliards d'euros, en hausse de 10 %. Au cours du premier trimestre de l'exercice, l'activité fret a en revanche été pénalisée en Asie et en Amérique du Nord. Le chiffre d'affaires « *transport de fret* » est resté stable, à 317 millions d'euros (+ 0,2 %), pour une offre en hausse de 0,4 % et un trafic en baisse de 1,2 %. La recette unitaire exprimée en tonnes/kilomètres/transportées a augmenté de 1,4 % (-0,2 % hors effet de change).

Le **résultat net consolidé** s'établit à 195 millions d'euros, malgré une contribution négative (15 millions d'euros) des filiales régionales. Hors cessions financières, le résultat net au 30 juin 2001 progresse de 9,5 %.

b) Les effets de l'intégration du pôle régional

Pour le trafic domestique, outre les liaisons exploitées en propre, Air France s'appuyait traditionnellement sur des transporteurs régionaux indépendants, à qui la compagnie sous-traitait l'exploitation de certaines liaisons. Ont ainsi été multipliés, au cours de ces dernières années, **les accords de franchise**, avec des compagnies telles que Brit'Air, Proteus Airlines Flandres Air, British European, Gill Airways, City Jet et la Compagnie Corse Méditerranée.

La franchise était un système qui permettait de commercialiser, sous la marque Air France, une ou plusieurs lignes en réalité exploitées par la compagnie « franchisée ». A ce titre, Air France apportait à cette compagnie son image de marque, son savoir-faire commercial, son réseau de distribution et percevait, en contrepartie, une commission sur le chiffre d'affaires réalisé. La compagnie « franchisée » était, quant à elle, entièrement responsable de la gestion technique des lignes qu'elle mettait en œuvre pour le compte d'Air France et conservait le risque économique lié à leur exploitation.

A l'instar des autres compagnies européennes, qui disposent de filiales spécialisées dans le transport régional (par exemple Lufthansa-Cityline pour Lufthansa), Air France a, fin 1999 et courant 2000, pris des participations au capital de certains transporteurs régionaux, puis, **fusionné, courant 2001, ces compagnies afin de se constituer un pôle régional intégré.**

Air France Finance, filiale à 100 % d'Air France, a ainsi pris, le 5 octobre 2000, le contrôle de la compagnie aérienne régionale Brit Air. Elle a également pris le contrôle de 100 % du capital de Proteus Airlines. A travers cette opération, Air France Finance a également acquis l'intégralité de Flandre Air et Flandre Air Service, ces deux sociétés ayant été acquises en 1999 par le groupe Proteus. Dans le cadre du plan de redressement de l'ensemble constitué des sociétés Regional Airlines, Proteus Airlines et Flandre Air, il a été procédé en fin d'exercice à la fusion de ces trois sociétés, afin de constituer Regional CAE, dont le siège est à Nantes. Au cours de l'exercice 2000/2001, Air France Finance a également acheté 100 % du capital de la société irlandaise City Jet.

Cette intégration a affecté la rentabilité du groupe, compte tenu notamment des difficultés opérationnelles de ces compagnies. Ainsi par exemple les dépenses d'affrètement du groupe sont en sensible augmentation, notamment sous l'effet de la consolidation de ces filiales. Un plan de redressement a été engagé et prévoyant le retour à l'équilibre de « Régional CAE » à l'horizon 2002/2003.

2. AOM – Air Liberté et Air Littoral : du rapprochement à l'éclatement

a) Trois compagnies au destin un temps commun

En 2000, après la cession d'AOM par le consortium de réalisation du Crédit Lyonnais et le rachat d'Air Liberté par les mêmes actionnaires, **les compagnies AOM, Air Liberté et Air Littoral** se sont retrouvées **avoir les mêmes actionnaires**, à savoir Taitbout Antibes BV (groupe Marine Wendel) et SAirlines (groupe Swissair). Dans ce cadre, le Groupe annonçait d'une part la fusion d'AOM et d'Air Liberté et d'autre part un rapprochement des compagnies fusionnées avec Air Littoral.

Dans le projet initial, le rapprochement de ces compagnies devait s'accompagner d'une **harmonisation de leurs réseaux et d'un redéploiement de leurs moyens**. En effet, prises individuellement, elles perdaient de l'argent depuis plusieurs années et peinaient à se faire une place sur les marchés français et européen. L'objectif poursuivi par les nouveaux actionnaires était de retrouver une rentabilité d'exploitation en constituant un groupe d'une taille qui permette de s'affirmer par rapport à la concurrence et d'avoir des parts de marché significatives sur les principales liaisons intérieures et à destination des départements d'outre mer -notamment en augmentant les fréquences sur certaines liaisons concurrentiellement stratégiques-. Malheureusement, les déboires financiers du groupe Swissair ont sérieusement assombri les perspectives de constitution d'un pôle aérien français unifié concurrent d'Air France.

b) Quel envol pour AirLib ?

Le lancement de la nouvelle compagnie « Air Lib », concomitant avec le brutal ralentissement du trafic aérien, risque de souffrir de la conjoncture actuelle.

B. L'AMÉNAGEMENT AÉRIEN DU TERRITOIRE, UNE PRIORITÉ À RÉAFFIRMER

Nombre d'élus le constatent : alors que la libéralisation du transport aérien avait fait naître une multitude de « petites » dessertes aériennes de villes moyennes, ces derniers mois ont connu une dégradation sans précédent de la qualité de ces liaisons : fermetures pures et simples de lignes, accumulation de retards et d'annulations de vols, problèmes techniques...

A tel point que la Commission des affaires économiques a constitué un groupe de travail¹ sur les dessertes aériennes d'aménagement du territoire, pour mesurer l'ampleur et proposer des solutions. Les conclusions de ces travaux sont édifiantes, car elles montrent tout à la fois l'importance de ces liaisons aériennes, et mesurent leur dégradation récente.

1. La desserte aérienne, un atout économique indispensable pour certains territoires

La Commission des Affaires économiques a, en effet, mené une enquête systématique auprès des départements et gestionnaires d'aéroports, d'où il ressort un bilan unanime : le transport aérien régional est considéré par les élus et les responsables économiques comme un **outil fondamental au service du développement économique des territoires**. Il représente pour les régions qui se sentent « éloignées », à bien des égards, des centres de décision –celles, par exemple, de la façade atlantique- un **facteur d'attractivité** particulièrement important. La proximité d'une plate forme aéroportuaire régionale est perçue comme un « **équipement structurant** » pour les activités industrielles du territoire. A Rennes, par exemple -le trafic de la plate forme aéroportuaire rennaise a doublé en dix ans- la clientèle d'affaires et des entreprises représente les trois quarts des usagers du transport aérien régional. Comme le soulignent avec force les chambres consulaires dans cette enquête, la desserte aérienne des villes de province est une **nécessité première** pour maintenir un tissu économique vivant.

¹ *Président : Jean François-Poncet, rapporteur : votre rapporteur.*

Et le rapport d'en conclure : *« Il existe donc dans ce pays un véritable besoin de desserte aérienne régionale. Au moment où l'on se prépare activement à franchir une nouvelle étape de la décentralisation, les élus et les « forces vives » des territoires plébiscitent la desserte aérienne régionale comme conditionnant, notamment pour les régions les plus « à l'écart », toute perspective de développement économique et social ».*

Depuis deux ou trois ans, **le service aérien régional s'est fortement dégradé** surtout au détriment des **villes moyennes**. En outre, depuis environ dix-huit-mois, la prise de contrôle des petits transporteurs par le groupe Air France ou par des groupes étrangers a eu incontestablement pour effet :

- des modifications de programme et surtout des suppressions de lignes (Régional Airlines, Protéus, Flandre Air) (au moins 17 lignes au total) ;
- une dégradation du service à bord ;
- la multiplication des grèves des personnes navigants ;
- l'augmentation des problèmes techniques sur les appareils.

2. L'assouplissement nécessaire des instruments incitatifs

La Commission des Affaires économiques ne pouvait rester insensible à cette détérioration. Aussi a-t-elle formulé **de nombreuses propositions** pour contribuer à redynamiser un segment de marché vital pour l'aménagement du territoire. Sans reprendre la totalité de celles-ci rappelons les plus importantes :

- **assouplir les critères d'éligibilité des lignes au soutien du fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) ;**
- ajuster les ressources du fonds à ces nouveaux critères ;
- mettre en place une **approche en termes de « liaisons de service public »**. Cette démarche pourrait se traduire par la signature de conventions pluri-partites Etat-collectivités territoriales -chambres de commerce-transporteurs, ces derniers se voyant imposer en contrepartie de l'aide publique nationale et locale un cahier des charges spécifique pour chacune des liaisons concernées.

Votre Commission des Affaires économiques s'étonne de ce que le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire de Limoges le 9 juillet dernier ne se soit pas attaché à l'examen de cette

question, pourtant ressentie comme vitale par l'ensemble des élus consultés par la Commission des Affaires économiques.

C. DE NOUVELLES PROBLÉMATIQUES À TRAITER

1. Diminuer les retards

Avec l'accroissement du trafic, le problème des retards aériens est devenu endémique. L'année 1999, marquée par de très fortes désorganisations (liées à la guerre au Kosovo) a été particulièrement mauvaise à cet égard. Si les retards sont, depuis, contenus dans des proportions moindres, ils n'en restent pas moins une des premières préoccupations des passagers.

a) Un bilan affiné des causes et de l'ampleur des retards

En 2000, le nombre de vols contrôlés par le système de contrôle aérien civil français a atteint 2,5 millions, soit 5,2 % de plus qu'en 1999, ou encore 6.876 vols contrôlés en moyenne chaque jour. C'est un million de vols de plus qu'il y a dix ans ! Au quotidien, 97 journées ont un trafic supérieur à 7.500 vols, dont 19 journées à plus de 8.000 vols. Rappelons qu'en 1998, le seuil de 7.500 vols/jours n'avait été franchi qu'une seule fois.

La France est le pays qui a le plus contrôlé de vols en Europe en 2000, compte tenu de son étendue et de sa position géographique centrale en Europe, devant l'Allemagne et le Royaume-Uni. Ce sont chaque jour environ 1.800 vols intérieurs, 2.500 vols internationaux à l'arrivée ou au départ et 2.700 survols qui sont pris en charge par la navigation aérienne française.

Il existe plusieurs façons de mesurer les retards et de les imputer à leurs causes. Les services de la navigation aérienne utilisent **l'indicateur de retard « ATC » par vol réalisé**, qui donne le retard moyen dû au contrôle du trafic aérien. Cet indicateur est calculé en divisant la somme totale des minutes de retard générées par les aéroports (pour un quart) et les centres de contrôle en route (pour les trois quarts) par le nombre total de vols contrôlés. Cet indicateur moyen montre une augmentation globale de la performance :

**INDICATEUR DE MESURE DE PERFORMANCE UTILISÉ PAR LA
NAVIGATION AÉRIENNE**

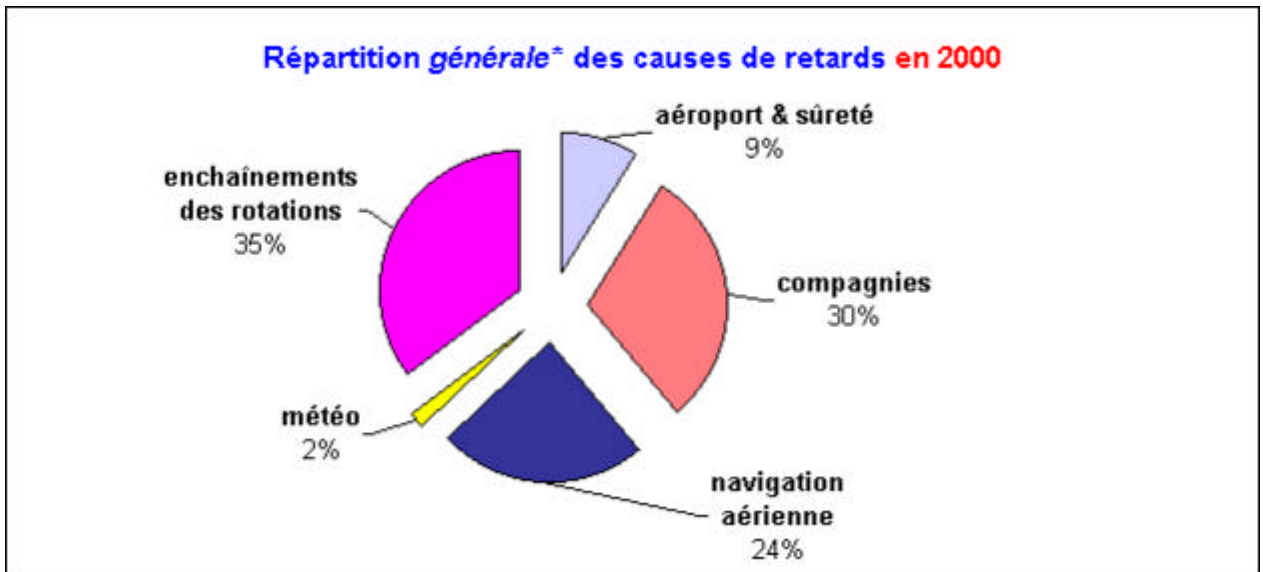
RETARD « ATC » PAR VOL CONTRÔLÉ

	1998 (1 ^{er} semestre 1998)	1999 (1 ^{er} semestre 1999)	2000 (1 ^{er} semestre 2000)	(1 ^{er} semestre 2001)
En minutes et centièmes de minutes	2,97 (2,75)	4,04 (4,50)	2,5 (2,55)	(2,35)

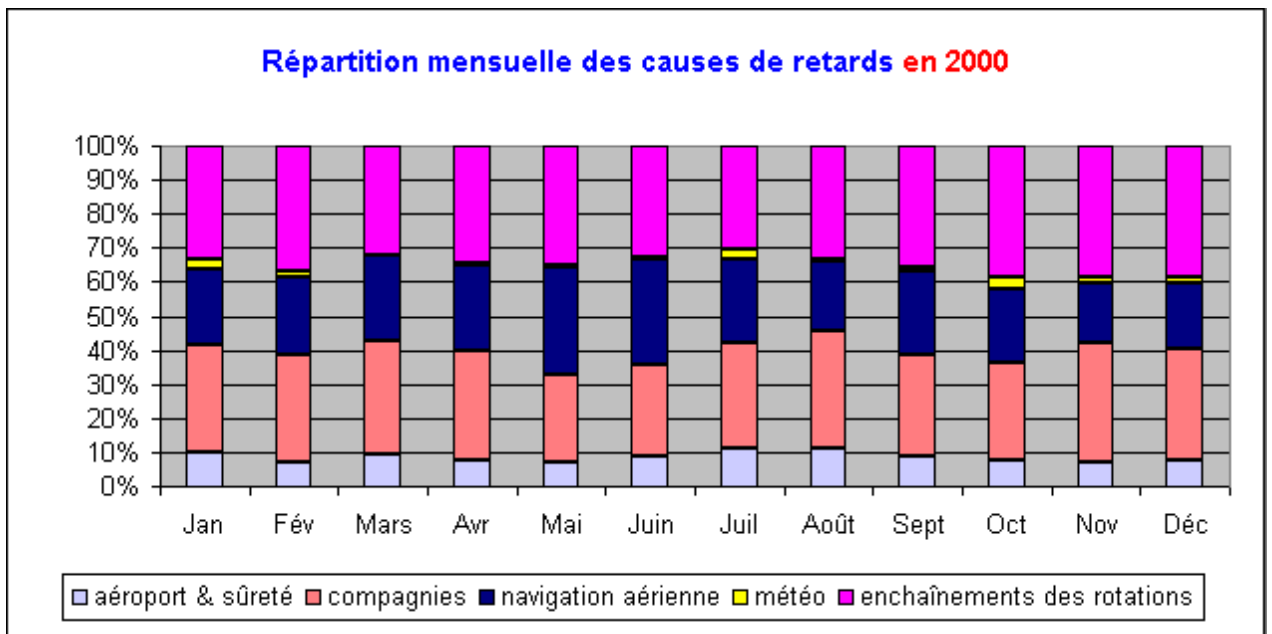
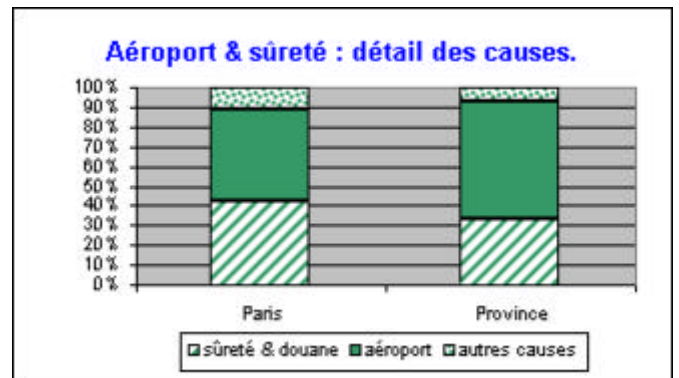
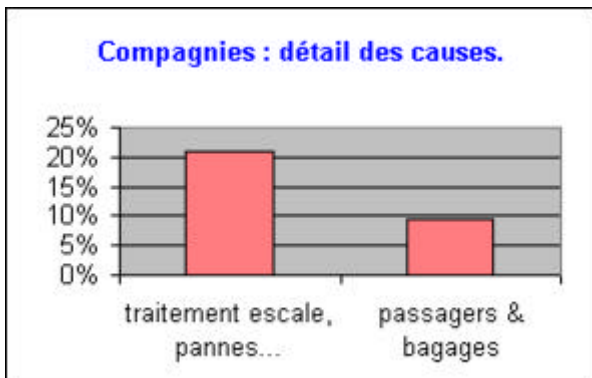
D'autre part, l'organisme Eurocontrol calcule des statistiques de retard dû au contrôle aérien. Il apparaît qu'en 2000, la France était responsable de 6 millions de minutes de retard, contre trois millions pour l'Allemagne et le Royaume-Uni, (qui contrôlent presque autant de vols, soit respectivement 2,2 et 2 millions environ). Mais ces chiffres globaux recouvrent de grandes disparités de situation. Ainsi par exemple, la saturation le matin du point d'entrée situé au Nord-Ouest de Roissy entraîne des retards quasi systématiques de quarante minutes au moins.

Des études plus fouillées des retards « *toutes causes confondues* » ont été entreprises au niveau national par l'Observatoire de la navigation aérienne. Cet observatoire s'est attaché, pour la première fois en France, à répartir des causes de retard de tous les vols retardés de plus de 15 minutes au départ des 14 principaux aéroports français pour l'ensemble de l'année 2000.

Les principaux résultats de cette étude sont résumés ci-dessous :



* La cause « enchaînements des rotations » (appelée communément « arrivée tardive de l'appareil ») n'est pas analysée dans le détail.



Source : Comuta, observatoire de la navigation aérienne.

Cette étude montre **la grande diversité des causes de retard**, mais également le rôle de plusieurs acteurs de la chaîne du transport aérien : si un quart des retards sont dûs à la navigation aérienne, 30 % sont dûs aux compagnies (dont 10 % au traitement des passagers et de leurs bagages). La part du facteur « *enchaînement des rotations* » (cause peu explicite !) reste prédominante (1/3 des retards). Pour l'analyser, une étude spécifique a été menée sur certaines lignes ciblées, telle par exemple la liaison Paris Charles-de-Gaulle–Nantes. Il en ressort qu'une partie importante de ce poste « fourre-tout » s'impute en réalité au contrôle aérien, ainsi qu'au temps de traitement des bagages et des passagers (ce dernier poste explique ainsi au total 25 % du total des retards dans le sens Paris-Nantes et 9 % dans le sens Nantes-Paris).

b) La poursuite d'une politique globale pour agir sur les causes des retards

Toute une panoplie de mesures a été programmée pour accroître la capacité d'écoulement du trafic afin notamment de limiter les retards liés au contrôle aérien.

Parmi celles-ci, citons de **nouveaux investissements matériels et humains** (nouveau centre de contrôle en route à Aix-en-Provence, extension du centre de Bordeaux, équipement des stations radars en matériel plus performant, recrutements d'ingénieurs et techniciens de la navigation aérienne ont été renforcés).

En outre, plusieurs mesures organisationnelles ont été prises ou sont en voie de l'être pour optimiser l'utilisation de l'espace aérien. Il s'agit, en particulier :

– du transfert des secteurs de contrôle entre centres, pour mieux répartir le trafic en fonction du potentiel humain ; cela a été le cas fin janvier 2000, entre le centre de contrôle d'Aix en Provence et celui de Bordeaux ;

– de la réorganisation de l'espace aérien. Au cours de l'année 2000, de nouveaux secteurs de contrôle ont été ouverts dans le Nord-Est de la région parisienne, pour obtenir une division plus fine de l'espace et améliorer ainsi la desserte des aéroports parisiens. Des réorganisations ont été mises en œuvre autour des aéroports de Bâle-Mulhouse et de Strasbourg. Au cours du premier semestre 2001, des réorganisations et reclassements d'espace ont été effectués dans les espaces aériens autour des aéroports de Lille, Montpellier et Lyon, avec notamment sur ce dernier terrain des améliorations de gestion des flux d'approche. Un accord a été trouvé avec le ministère de la défense pour modifier les zones d'entraînement aérien des forces armées, de manière à

permettre une meilleure organisation des flux en approche lointaine (dans la région de Tours) sans réduire les capacités d'entraînement.

De nouveaux secteurs de contrôle seront progressivement ouverts après la mise en œuvre début 2002 de la « réduction des espacements verticaux en espace supérieur » permettant de créer de nouveaux niveaux de vol en Europe et d'augmenter la capacité des centres de contrôle européens, par une réduction du minimum de séparation verticale entre les aéronefs, au-dessus de la totalité de l'espace aérien supérieur européen.

Rappelons que c'est dans la perspective d'une augmentation de la capacité de traitement à l'approche de l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle qu'une refonte des couloirs aériens est actuellement en cours. Le dispositif actuel de circulation aérienne en région parisienne a peu évolué depuis les années 1970. Il est désormais saturé avec, en particulier, comme cela a déjà été dit, un goulet d'étranglement particulièrement important dans le nord-ouest de la région parisienne qui provoque, aux heures de pointe, des retards importants de 40 à 60 minutes. La direction générale de l'aviation civile estime donc qu'une réorganisation du dispositif de circulation aérienne est nécessaire pour améliorer la sécurité, résorber les retards et améliorer la gestion de la capacité.

Aujourd'hui, les avions à destination de Paris-Charles de Gaulle, en provenance du sud-ouest, de l'Afrique de l'ouest, des Amériques et des îles britanniques doivent rejoindre l'unique point d'entrée ouest, situé au nord de Chaumont-en-Vexin (point d'entrée qui concentre 40% des arrivées) ; ces vols subissent régulièrement, du fait de cet engorgement, des retards de l'ordre de 45 à 60 minutes aux heures de pointe. La réponse à cette dégradation sensible de la ponctualité passe, au sens de la DGAC, par la création d'un quatrième point d'entrée situé au sud-ouest de la région parisienne (en sus des points d'entrée nord-ouest, nord-est et sud-est), afin d'assurer une meilleure répartition du trafic et par conséquent une meilleure fluidité.

A ce jour, 35 à 40 % des mouvements à CDG se font sur la piste nord et 60 à 65 % sur le doublet sud (bien que 70 % des avions viennent du nord). La quatrième piste qui parachève le doublet nord permettra de mieux équilibrer les trafics entre les deux doublets nord et sud. Pour limiter les nuisances sonores, il est proposé par la DGAC de maintenir les arrivées d'avions sur les trajectoires les plus hautes possibles, le plus longtemps possible et de favoriser, après décollage, la montée libre des avions afin d'éviter les paliers, sources de nuisances sonores. Enfin, le but est de privilégier le recours, la nuit, aux procédures survolant les zones les moins urbanisées. Les trajectoires finales et les trajectoires de départ aux abords immédiats des aéroports ne subissent pas de modifications. Le rééquilibrage de l'utilisation des deux doublets de pistes de Roissy cherche à diminuer les nuisances sonores sur la zone, la plus urbanisée, située au sud de l'aéroport et au nord de Paris, et à réduire le survol des populations situées entre les axes des deux doublets de piste.

2. Faire face à la question des passagers indisciplinés

Avec l'accroissement des flux de trafic est apparu le problème des passagers indisciplinés. Devant l'augmentation du nombre et de la fréquence des incidents, le Conseil supérieur de l'aviation marchande (CSAM), que votre rapporteur pour avis a l'honneur de présider, a mis en place un groupe de travail sur cette question, qui a remis ses conclusions au mois de mars 2000. Il a élaboré un grand nombre de propositions en matière de prévention des comportements indisciplinés, de mesures de renforcement des effectifs de police, et, pour les aéroports et les compagnies aériennes, d'élaboration de compte-rendus d'incident systématiques.

Etait également préconisée la création d'un observatoire chargé de recueillir des informations sur les incidents constatés, l'intensification de la sensibilisation des passagers tout au long de la chaîne du transport sur les actes répréhensibles et sur les sanctions encourues. Le CSAM avait insisté sur **la formation des personnels des compagnies aériennes** à la gestion de ce type de situations et à la nécessité, **sur le plan juridique**, renforcer le dispositif répressif. Le CSAM avait ainsi élaboré un projet de décret permettant de sanctionner, par des contraventions de la cinquième classe, les comportements des passagers présentant un danger pour la sécurité ou le bon ordre à bord des aéronefs, tandis qu'il préconisait de prévoir des peines aggravées pour les auteurs d'agressions perpétrées à bord des aéronefs, par la création d'une circonstance aggravante spécifique à ce type d'agissements.

Ces propositions ont été suivies d'effets puisque la DGAC a récemment adressé une **lettre-circulaire relative aux procédures de prévention et de traitement des incidents liés aux comportements indisciplinés de certains passagers aériens** aux entreprises de transport aérien et gestionnaires d'aéroports, fixant les mesures préventives à mettre en œuvre telles que la modération de la distribution d'alcool, sur avis médical, la distribution de produits de substitution au tabac, ou encore la diffusion aux passagers d'une information aussi précise que possible sur les retards et annulations de vols ou sur tout autre incident d'exploitation.

Il est en outre recommandé aux compagnies aériennes et aux gestionnaires d'aéroports de mettre en œuvre, chacun pour ce qui le concerne, des actions de communication afin de sensibiliser le grand public sur la réglementation applicable, sur la sécurité des vols et sur les risques encourus au plan juridique, sur les devoirs des passagers et sur les pouvoirs du commandant de bord, ou encore sur les effets de la combinaison alcool/tabac/stress en altitude. La lettre-circulaire recommande d'informer les passagers tout au long de la chaîne de transport, avant le voyage, pendant le voyage dans les aéroports et à bord des aéronefs. Il s'agit de diffuser des messages clairs et pédagogiques sur la sécurité des vols, sur les actes répréhensibles et les sanctions encourues, la DGAC fournissant un modèle de document d'information du passager.

En outre, le but recherché est d'améliorer le traitement de l'indiscipline, par l'élaboration **de procédures spécifiques tant au sol qu'à bord**, en trois phases :

– **niveau 1** : le personnel constate un manquement à une règle de sécurité ou de tout autre nature ; il rappelle au passager, verbalement ou à l'aide d'une fiche de rappel écrite, les consignes applicables ;

– **niveau 2** : le personnel constate que le passager refuse d'appliquer sciemment les règles qui lui ont été rappelées ; le personnel lui remet une fiche écrite d'avertissement final nominatif avec les sanctions possibles encourues ; un compte-rendu d'incident est systématiquement établi ;

– **niveau 3** : le personnel constate que le passager refuse délibérément d'obtempérer après les rappels précédents ou que ces actes mettent en danger la sécurité du vol ; le personnel est mandaté pour « intervenir : sans délai selon des moyens proportionnels au danger ».

Par ailleurs, afin de favoriser une bonne application et une harmonisation des recommandations formulées, la Direction générale de l'aviation civile met en place un « observatoire » chargé d'exploiter et d'analyser tous les incidents et d'en faire la synthèse annuelle.

A la lumière des évènements récents, votre commission considère, au-delà, que la formation des équipages à la gestion de ce type de situations (terrorisme, détournements...) doit être renforcée.

CHAPITRE III

LA POLITIQUE AÉROPORTUAIRE : L'HEURE DES CHOIX

I. QUEL ACCROISSEMENT DES CAPACITÉS ?

A. LE CONTEXTE : VERS UNE SITUATION DE PÉNURIE AÉROPORTUAIRE ?

Le Président d'Air France s'inquiétait, lors de son audition devant votre commission, au printemps dernier, de l'émergence d'une « *situation de pénurie aéroportuaire en Europe* ».

Certes, la crise actuelle, brusque et aiguë, que traverse le transport aérien, ne manque pas d'affecter à court terme la croissance du trafic et de rendre moins immédiate la question de l'accroissement des capacités aéroportuaires. Toutefois, l'histoire montre que, bien qu'étant cyclique, et particulièrement sensible aux aléas économiques de la conjoncture politique internationale, le trafic aérien augmente tendanciellement sur le moyen terme.

Les principales plates-formes européennes se trouvent aujourd'hui dans une situation contrastée en termes de réserves de capacité. Certaines grandes plates-formes européennes disposent de quelques réserves qui leur permettront de faire face, à plus ou moins longue échéance en fonction des contraintes environnementales, à l'évolution de trafic prévue pour les quinze prochaines années. Les pays concernés sont en situation de préserver et de conforter les intérêts de compagnies qui y sont basées et ne seront pas enclins à rechercher de nouvelles plates-formes susceptibles d'introduire de la concurrence. A l'inverse, la situation prévisible de pénurie dans d'autres Etats, ou les contraintes d'exploitation (Londres, Francfort,...) rendent difficile une évolution à court et moyen terme des compagnies concernées. Plusieurs observateurs attribuent ainsi une partie des difficultés actuelles de British Airways aux contraintes s'exerçant sur le système aéroportuaire londonien, alors que le redressement d'Air France est concomitant avec l'accroissement des capacités de l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle et la mise en place de son « *hub* » sur cet aéroport.

Les prévisions¹ font état de contraintes fortes sur les systèmes aéroportuaires européens dans les 20 ans à venir :

● **A Londres :**

Le système aéroportuaire londonien a traité 107 millions de passagers et 910 000 mouvements en 1999, répartis ainsi qu'il suit :

- Heathrow: 62 millions de passagers et 458.000 mouvements.
- Gatwick : 31 millions de passagers et 256.000 mouvements.
- Stansted : 9 millions de passagers et 155.000 mouvements.
- Luton : 5 millions de passagers et 79.000 mouvements.

Londres-Heathrow possède deux pistes principales et une piste sécante utilisée occasionnellement. Il est le premier aéroport européen avec un emport moyen très important de 138 passagers par mouvements. **Une nouvelle piste est envisagée à l'horizon 2008.** Sa réalisation demeure très hypothétique, en particulier pour des raisons environnementales. En effet, en échange d'un engagement de non-construction d'une piste supplémentaire, un premier accord pour la construction d'une nouvelle aérogare T5, d'une capacité de 15 millions de passagers par an, a été obtenu. Ceci permettra une augmentation du nombre des passagers mais sans augmentation du nombre de mouvements.

Gatwick traite actuellement 31 millions de passagers avec une piste unique et deux aérogares. Cette capacité annuelle très importante s'explique en partie par la structure du trafic : sa répartition est très uniforme dans la journée sans réelle pointe, avec de nombreux vols touristiques. Aucun développement majeur n'est envisagé même si une réorganisation devrait permettre d'atteindre 40 millions de passagers par an avec 280.000 mouvements.

Stansted, qui a atteint un trafic de 9,5 millions de passagers en 1999, devrait augmenter la capacité de son terminal pour accueillir 15 millions de passagers en 2007. Cet aéroport espère profiter de la saturation des deux grands aéroports londoniens, Heathrow et Gatwick, pour se développer. **Luton** compte lui aussi sur la saturation des deux grands pour accroître son trafic. Son projet est de doubler sa capacité pour atteindre les 10 millions de passagers en 2008. Ces deux aéroports alternatifs se sont largement appuyés sur les opérateurs à bas prix pour assurer leur propre développement.

Compte tenu des prévisions de croissance du trafic à Londres, la construction du nouveau terminal T5 d'Heathrow et les projets d'extension des autres aéroports londoniens devraient permettre de satisfaire la demande des passagers **jusqu'à l'horizon 2012**, après quoi d'autres solutions devront être envisagées.

¹ Source : DGAC.

● **A Francfort :**

L'aéroport de **Francfort** a accueilli 46 millions de passagers en 1999, pour 440 000 mouvements. Il fonctionne aujourd'hui avec deux pistes principales et une piste sécante, utilisée uniquement pour les décollages.

Face à la saturation de son hub, **Lufthansa souhaite la construction d'une piste supplémentaire d'ici à 2006**. Cependant, la réalisation de ce projet nécessite la destruction d'une partie de la forêt domaniale de Francfort. En ce qui concerne la capacité en aérogare, Francfort dispose d'une réserve importante d'espace sur l'ancienne base militaire, correspondant à un traitement de 5 millions de passagers par an.

Lufthansa et Francfort fondent également leur axe de développement sur les possibilités de l'intermodalité avec l'ICE (train à grande vitesse) pour les trafics de rabattement et pour substituer une partie du trafic court-courrier, ce qui pourrait concerner 9 à 10 millions de passagers par an. La capacité additionnelle devrait, selon les calculs de l'aéroport, permettre au trafic de monter jusqu'à 60 millions de passagers en 2005/2010. Compte tenu du manque d'espace aux alentours de Francfort, il n'y a, pour l'instant, aucun projet de nouvel aéroport. Par contre, l'aéroport de **Hahn**, à proximité, est considéré comme une alternative intéressante. Cet aéroport pourrait décharger Francfort, surtout pour le trafic tout cargo et charter.

Le deuxième aéroport allemand, **Munich**, doit augmenter sa capacité de façon à pouvoir accueillir 30 millions de passagers dans les dix prochaines années. Cet aéroport est considéré aujourd'hui comme **pouvant devenir un hub majeur en Europe**. Lufthansa l'utilise déjà comme plate-forme de connexion pour les trafics intra-européens et pour quelques destinations long-courrier. Munich est également envisagé comme solution de rechange par Lufthansa dans le cas où les projets d'extension de Francfort ne se réaliseraient pas.

● **A Amsterdam :**

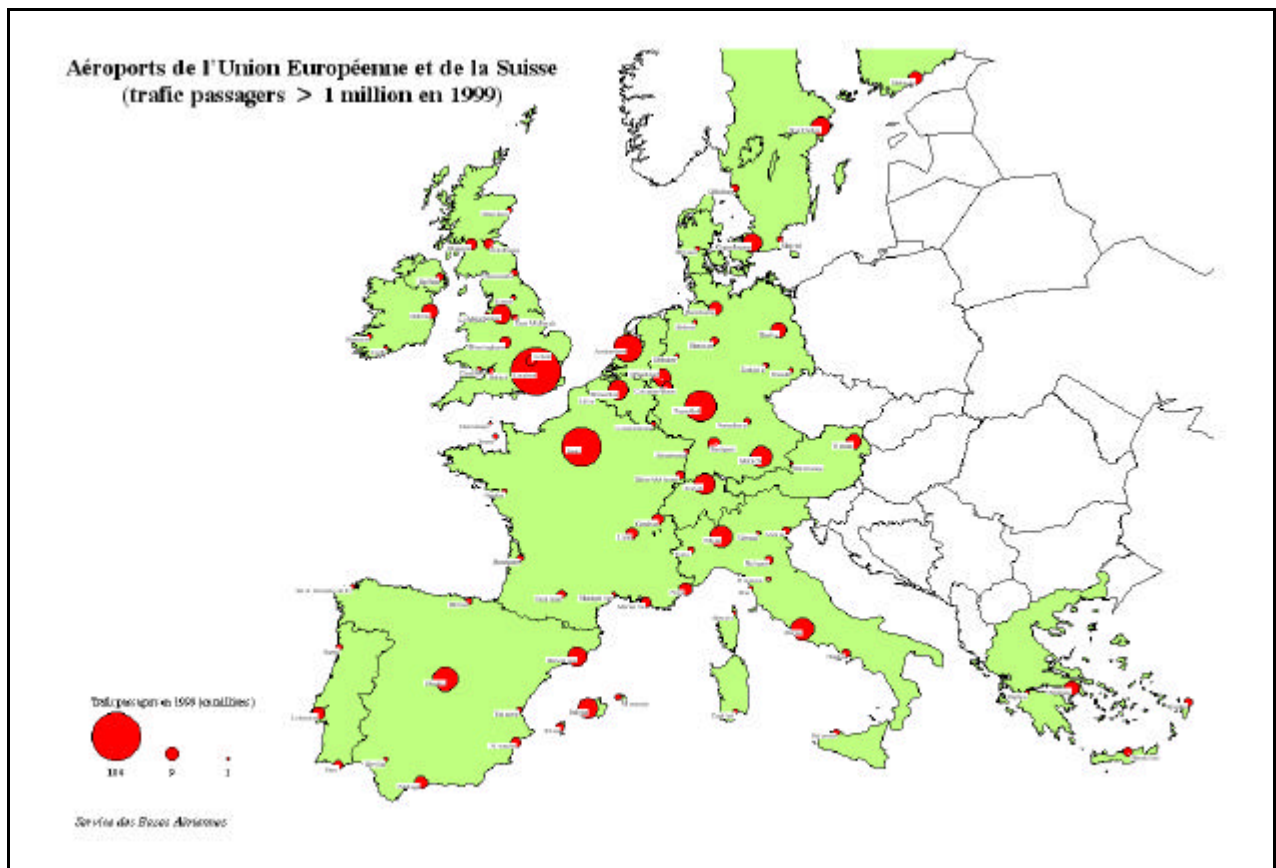
Le trafic en 1999 y a été de 37 millions de passagers pour 410.000 mouvements. Devant l'accroissement rapide des trafics, le gouvernement néerlandais a dû arbitrer entre la construction d'un nouvel aéroport sur la mer du Nord et l'accroissement des capacités de **Schiphol** en diminuant son impact sonore. Après de longs mois de discussions, les autorités et l'aéroport sont parvenus à mettre en place un plan de réduction du bruit sur la plate-forme, éliminant ainsi l'utilité immédiate de construction d'un deuxième aéroport.

● **A Madrid :**

Madrid Barajas a accueilli 28 millions de passagers en 1999 pour 375.000 mouvements. L'aéroport de Madrid-Barajas possède 3 pistes. Le plan de développement de l'aéroport prévoit **deux pistes supplémentaires** pour atteindre une capacité de 60-70 millions de passagers (utilisation de 4 pistes). Au-delà de 2020, le gouvernement espagnol envisagerait de fermer Barajas, situé à 13 km du centre ville, et de transférer toutes les activités à Campo

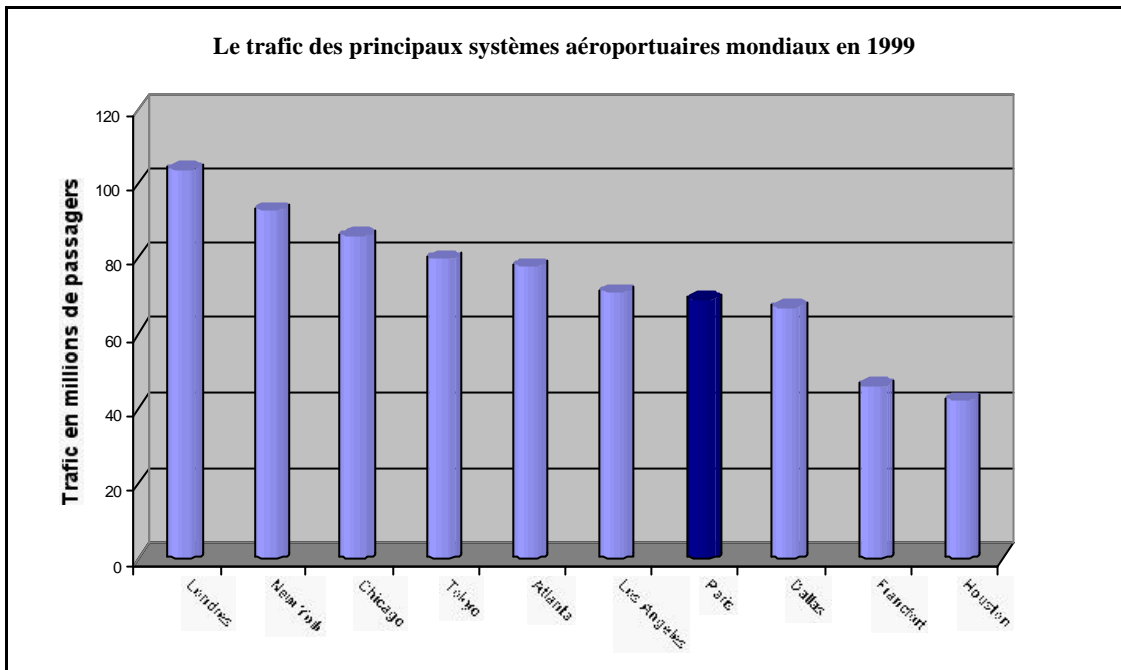
Real, site d'implantation d'une nouvelle plate-forme aéroportuaire localisée à 15 km de Madrid.

● **Le système aéroportuaire parisien** se situe dans la zone d'activité économique européenne dite de « *la banane bleue* » qui s'étend de Londres à Rome. La concentration des aéroports sur une des zones d'activité économique européennes majeures révèle la forte relation existant entre activités aéroportuaires et localisation des activités économiques des régions desservies par ces aéroports. La carte ci-dessous illustre ce phénomène :



Source : DGAC, Services des Bases Aériennes, pour le dossier « DUCSAI ».

Paris se place à la septième place mondiale en terme de millions de passagers accueillis annuellement, comme le montre le graphique ci-dessous :



Source : DGAC - Avril 2001

Dans le cadre du débat actuel sur la construction d'une troisième plate-forme aéroportuaire, les projections de trafic font état d'une capacité de traitement des aéroports parisiens actuels de **90 millions de passagers, compte tenu des restrictions du trafic imposées**, pour une demande estimée à **140 millions de passagers en 2020**. Dans les conditions actuelles, la question se pose : comment « absorber » à cet horizon les **50 millions de passagers** qui ne pourront être traités par le système aéroportuaire parisien dans sa définition actuelle. Toutefois, si les plafonnements actuels étaient levés, certains estiment que les aéroports parisiens pourraient accueillir cette demande supplémentaire.

Relevons que la « contre-expertise » sur l'opportunité de la construction d'une troisième plate-forme aéroportuaire, demandée à un cabinet d'études¹ dans le cadre de la Commission nationale du débat public, pourtant réalisée entre mi-septembre et mi-octobre, ne remet pas en cause la perspective d'un doublement du trafic dans les 20 prochaines années.

¹ MVA, basé à Londres.

B. EN FRANCE : QUELLES SOLUTIONS AÉROPORTUAIRES ?

1. Les conclusions de la mission DOUFFIAGUES

La question des capacités aéroportuaires en région Ile-de-France est posée depuis de longues années. Après la mise en service de l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle, en 1974, d'après un avant-projet de plan de masse approuvé en 1970, la croissance du trafic a conduit à poser, dès 1991, la **question de l'extension de ses capacités** et à entamer, en 1993, la révision de l'avant-projet de plan de masse. Sans trop détailler les nombreuses études et consultations conduites depuis 10 ans, qui ont notamment débouché sur la construction des troisième et quatrième pistes, rappelons que les ministres en charge du dossier entre 1994 et 1997, Bernard Bosson, puis Bernard Pons et Anne-Marie Idrac, ont engagé une étude globale sur « *toutes les possibilités de desserte aéroportuaire du grand bassin parisien* »¹ à l'horizon 2030.

Confié à Jacques DOUFFIAGUES, assisté de Michel GODET, Didier SIMOND et votre rapporteur, le rapport de la « *mission DOUFFIAGUES* », en deux étapes (un rapport d'étape et un rapport final) a ainsi étudié toutes les solutions de court et moyen termes pour répondre à la demande de transport aérien en Ile-de-France. Dans ses conclusions finales remises en mars 1996, la mission d'étude de la desserte aéroportuaire du grand bassin parisien considérait qu'aux conditions actuelles de trafic et selon les prévisions les plus réalistes d'évolution de celui-ci, à court et moyen termes, une desserte satisfaisante du grand bassin parisien pouvait être assurée par :

① **le développement concerté et modéré de l'aéroport de Paris Charles de Gaulle** -réalisé à partir de 1997- selon la « *solution du moindre impact sonore* », avec, notamment, le doublement et le décalage vers l'est des pistes actuelles, accompagné de la conclusion simultanée d'un contrat de réduction et de contrôle des nuisances et de meilleure intégration économique et urbaine de l'aéroport dans son environnement ;

② le desserrement d'une partie du trafic (notamment court courrier et d'affaire) sur **d'autres plates-formes de la région Ile-de-France ou des régions limitrophes**, telles celles de Beauvais, Melun-Villaroche, Pontoise ou Reims, par exemple ;

③ le redéploiement, dans une **perspective intermodale, sur les grandes plates-formes de province** et notamment Lyon-Satolas, Lille-Lesquin et, le cas échéant, Nantes-Notre-Dame des Landes, d'une partie

¹ Extrait de la lettre de mission de M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme, le 23 décembre 1994.

significative du trafic moyen et long courriers non contraint par un passage obligé à Paris ;

④ si la mission ne préconisait pas la réalisation immédiate d'une troisième plate-forme internationale, elle considérait que **la réservation aussi rapide que possible d'un site constituait, en revanche, une « mesure de sauvegarde pour un avenir ouvert »**. Ayant analysé l'ensemble des dossiers présentés par les régions concernées (la lettre de mission faisait référence à une plate-forme internationale située hors de l'Ile-de-France mais destinée à sa desserte), selon une « analyse multicritères », considérant notamment, outre les données foncières, environnementales et de circulation aérienne, les dessertes terrestres et, surtout, la demande, la mission avait recommandé que soit, aux seules fins de réservation, validée *« l'hypothèse d'un site localisé au sud-ouest de Paris et aussi proche que possible de la région Ile-de-France. La région de Beauvilliers, en Eure-et-Loir, semble à la Mission la plus appropriée »*, concluait la lettre remise aux ministres en mars 1996.

2. La « décision » du 26 octobre 2000 et la mission « DUCSAI »

A l'occasion de la présentation des projets de schémas de services collectifs de transports¹, le jeudi 26 octobre 2000, le Gouvernement, d'après les termes du communiqué de presse diffusé à cette date, *« a confirmé [sa] nouvelle politique aéroportuaire »*. Cette politique se traduit par la volonté de *« développer les principaux aéroports régionaux »*. Etait ainsi annoncé que : *« Les capacités du futur aéroport de Nantes-Notre-Dame des Landes en particulier, seront adaptées à sa vocation de plate-forme d'échanges entre l'Ouest et les autres pôles notamment européens. Le développement de l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry sera favorisé afin de conforter son rôle de plate-forme internationale pour le grand Sud »*.

D'autre part, le Gouvernement a affirmé avoir *« tirer le meilleur parti des TGV pour les liaisons à courte et moyenne distance »*, et précisé toutefois qu'*« en complément des mesures ci-dessus, une nouvelle plate-forme à vocation internationale apparaît nécessaire, pour répondre à la croissance du trafic aérien induit par les populations et les activités de l'Ile-de-France et des régions voisines. Cet aéroport devra fonctionner en réseau avec les autres plates-formes nationales et en complémentarité avec les plates-formes européennes »*.

La **décision de création de la nouvelle plate-forme** était ainsi annoncée, même si le communiqué précisait que *« la localisation définitive*

¹ Etablis en application de la loi d'orientation d'aménagement et de développement durable du territoire du 25 juin 1999.

sera arrêtée à l'issue d'un débat public organisé sous l'égide de la Commission Nationale du Débat public». L'animation de ce débat fut confiée au Président de la Commission nationale du débat public, qui a mis en place une « démarche d'utilité concernée pour un site aéroportuaire international », dite « DUCSAI ».

Sa mission et la vocation du débat public étaient précisées par une lettre des ministres de l'environnement et de l'équipement :

*« La bonne conduite d'un débat public implique que **soient rappelés les éléments ayant permis de retenir l'opportunité** d'une nouvelle plate-forme, notamment les motifs, les hypothèses et l'ensemble des données utilisées dans les réflexions précédentes et les études en cours ».*

« Le débat permettra de porter à la connaissance du public et de soumettre progressivement à la discussion tant les objectifs et la nature que les fonctions et caractéristiques de la plate-forme aéroportuaire » (...)

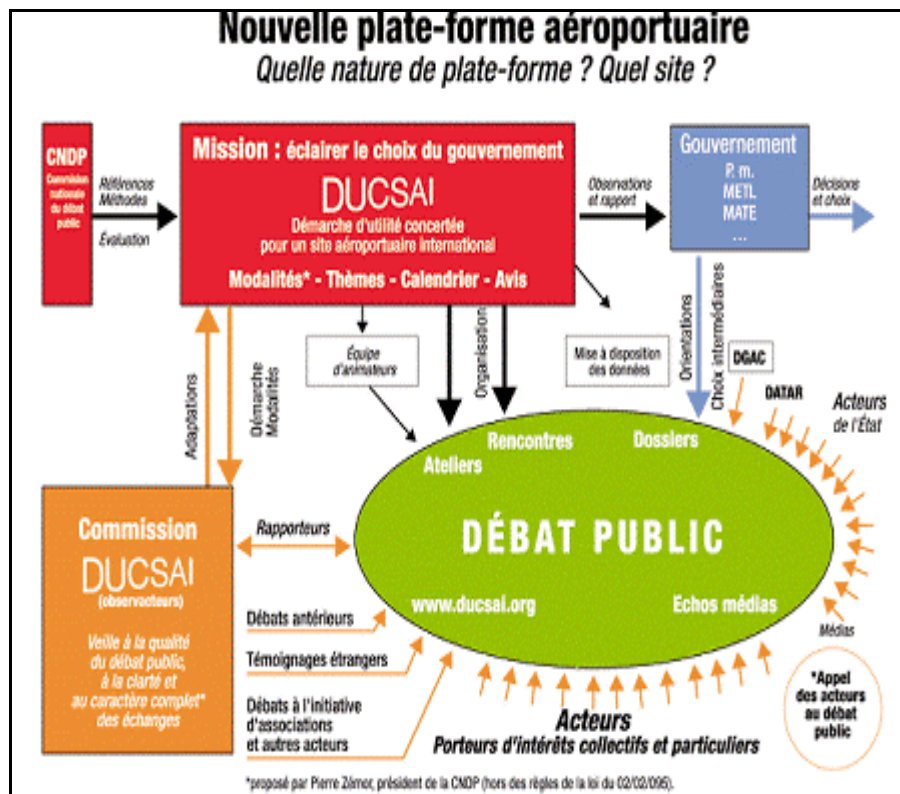
*« Ainsi, dans les meilleures conditions de transparence possibles, le choix du Gouvernement pourra être éclairé, d'une part, **sur la configuration du projet** susceptible de répondre à la double demande de déplacement et au souci de respect de l'environnement des populations concernées, et d'autre part, **sur la localisation** dans une gamme de sites telle que présentée au débat ».*

Les termes de cette lettre de mission sont clairs : outre une transparence accrue, sont attendus de ce débat des propositions sur :

- la **configuration** de la plate-forme ;
- et sur sa **localisation**.

Sur son site Internet¹, la commission « DUCSAI » décrit ainsi la démarche retenue pour conduire ce débat :

¹ www.ducsai.org



Par un communiqué de presse de septembre 2001, la commission DUCSAI a fait savoir que 8 candidatures avaient été déposées pour l'accueil de cette nouvelle plate-forme aéroportuaire :

- Beauvilliers (Eure et Loir) ;
- Vatry (Marne) ;
- Bertaucry (Marne) ;
- Grandes Loges (Marne) ;
- Moididier Sud (Somme) ;
- Juvincourt (Aisne) ;
- Hangest en Santerre (Somme) ;
- Chaulnes (Somme).

Pourtant, sans grande cohérence, semble-t-il, avec la mission qui lui a été confiée, un communiqué de presse de la Commission « DUCSAI » en date du 11 septembre indiquait qu'un accord était « *facilement intervenu* » entre le Président de la Commission nationale du débat public et trois associations¹ pour mener une « *contre-expertise* » sur « *l'opportunité* » de la construction

¹ Amis de la Terre, FNAUT et FNE.

d'une nouvelle plate-forme et une « *analyse critique* » des besoins en infrastructures aéroportuaires. **On ne peut que se demander si cette démarche entre vraiment dans le champ de la mission définie par la lettre précitée des ministres concernés.** On aboutit ainsi à la situation ubuesque dans laquelle des fonds publics rémunèrent un cabinet de consultants extérieur pour « *auditer* », pour le compte d'une commission censée en déterminer les conditions d'application, le bien fondé d'une décision gouvernementale.

3. Les alternatives

Comme le soulignait déjà le rapport de la mission « DOUFFIAGUES », il existe des alternatives à la construction d'une troisième plate-forme.

a) L'évolution d'Orly et de Roissy

L'extension d'Orly et Roissy au-delà des limites fixées par les Gouvernements successifs est une première option pour les court et moyen termes. Faut-il rappeler qu'hors passagers en correspondance, plus de 90% des passagers sur l'aéroport de Paris Charles de Gaulle viennent de la région Ile de France ou y vont ?

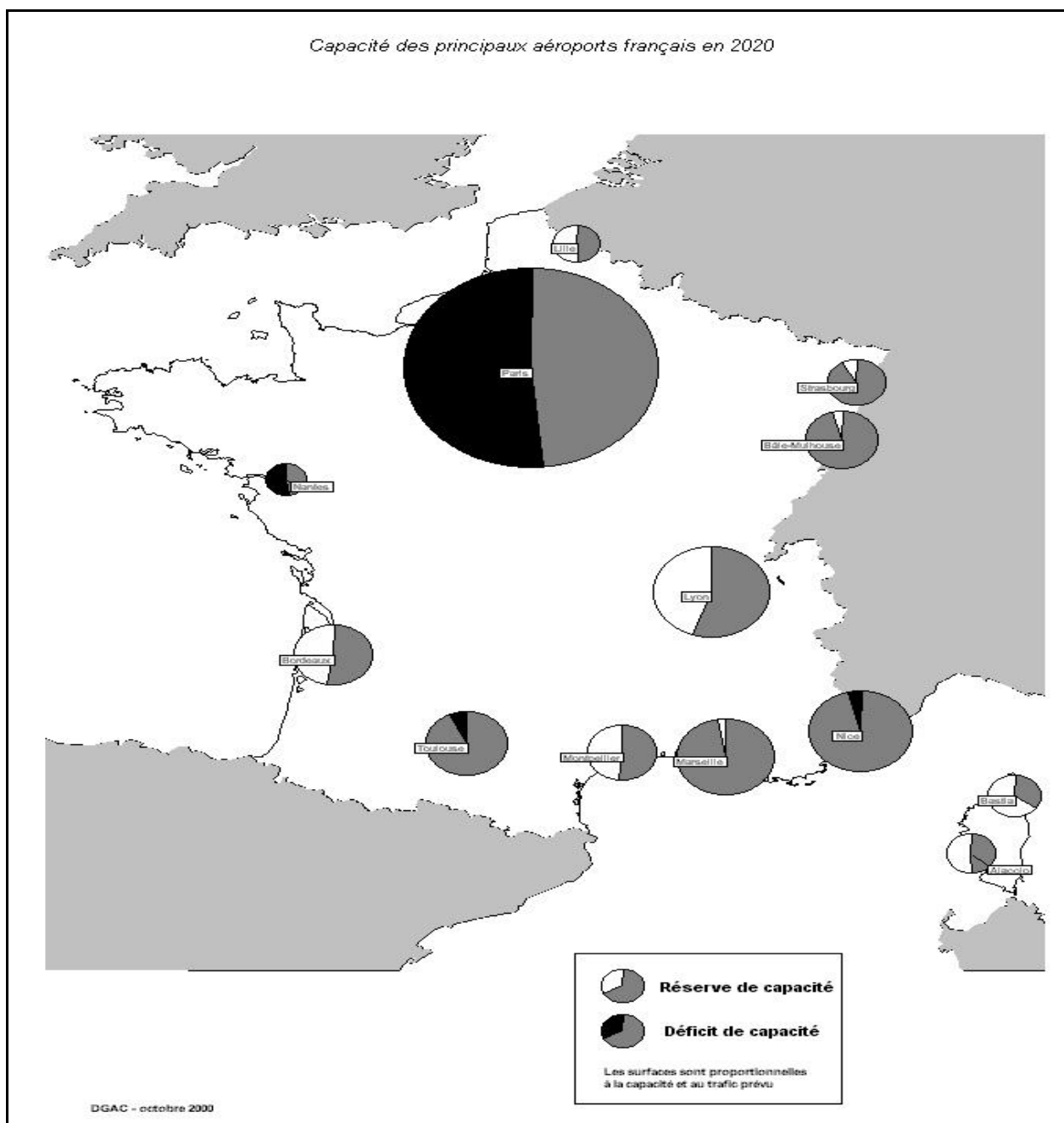
Votre commission a déjà pris parti, lors de débats antérieurs, pour que la limite de l'activité de ces plate-formes soit fixée en termes de gêne sonore globale, et non, comme actuellement, en termes de nombre de passagers ou de mouvements aériens. Ces limites ne correspondent en effet pas à la réalité de la gêne ressentie (ce ne sont, notamment, pas les passagers qui créent les nuisances), ou ont eu des conséquences parfois négatives pour les plate-formes concernées (ainsi la désindustrialisation partielle de la zone d'Orly).

b) Le desserrement sur les aéroports régionaux

Comme cela a déjà été dit, le Gouvernement a apprécié, dans le cadre de l'élaboration des schéma de services collectifs de transport, les besoins en infrastructures aéroportuaires à l'horizon 2020. La méthode a consisté à confronter la demande pressentie sur les principaux pôles urbains considérés avec l'offre aéroportuaire envisagée à cet horizon, en tenant compte des exigences environnementales et des extensions capacitaires possibles.

S'agissant de la demande, le scénario retenu, qui correspond à la tendance observée avant les attentats, prévoit un taux moyen d'évolution du trafic de 3,3 % par an pendant 20 ans (soit moins que la croissance observée ces 20 dernières années) avec une répartition du trafic entre Paris et la province telle qu'observée ces dernières années.

La **confrontation entre la demande et l'offre** est illustrée par la carte ci-dessous, élaborée par la direction générale de l'aviation civile, et représentant, pour la situation d'offre aéroportuaire envisageable à l'horizon 2020, la réserve ou le déficit de capacité sur chaque plate-forme, affichée sous forme de part de disque. Une réserve de capacité apparaît sous la forme d'une part blanche, un déficit de capacité apparaît en noir :



La mise en évidence de capacités disponibles sur les aéroports régionaux conduit à s'interroger sur leur rôle éventuel pour accueillir la demande de transport qui ne pourrait l'être sur les aéroports parisiens. En d'autres termes, il s'agirait de reporter le trafic excédentaire vers les aéroports régionaux. **Un tel transfert, facteur d'aménagement équilibré du territoire, était déjà préconisé par la mission « DOUFFIAGUES ».** L'aéroport de Lyon-Saint Exupéry, en particulier, présente des réserves capacitaires particulièrement intéressantes.

Toutefois, selon la direction générale de l'aviation civile, dans le dossier qu'elle a constitué sur la nouvelle plate-forme aéroportuaire, l'examen de la typologie du trafic sur les aéroports parisiens fait apparaître que :

– une grande partie des passagers (66 %) de Paris-Charles de Gaulle, pour prendre cet exemple, est constituée de **clientèle locale**, c'est-à-dire, d'une part, de passagers qui débutent leur déplacement aérien au départ des aéroports parisiens, et, d'autre part, de passagers soit nationaux, soit internationaux y arrivant ; ces passagers demeurent ou se rendent pour la plupart à Paris, en Ile-de-France, voire dans le grand bassin parisien ;

– l'autre partie des passagers (34 %), est constituée de **passagers en correspondance**. Parmi eux, 39 % viennent de province pour prendre une correspondance essentiellement internationale et 61 % sont des passagers internationaux qui transitent par Paris.

Partant de ces constats, la DGAC estime que les **reports de trafic** des aéroports parisiens vers les aéroports régionaux peuvent s'effectuer de différentes manières :

– en « limitant » le trafic des passagers de province qui utilisent Paris comme plate-forme de correspondance, par le développement de **liaisons internationales directes au départ de ces aéroports régionaux** ;

– en « attirant » le trafic international en correspondance sur les aéroports parisiens **vers les aéroports régionaux**, en renforçant la position concurrentielle des aéroports régionaux par rapport à Paris et aux grandes plates-formes européennes ;

– en « attirant » le trafic d'Ile-de-France vers les aéroports régionaux afin que **ces passagers y débutent leur déplacement**.

La DGAC estime que chacune de ces possibilités comporte des limites, plus ou moins fortes :

● Pour ce qui concerne les liaisons internationales directes à partir des aéroports régionaux, elles se sont diversifiées ces dernières années. Ces aéroports traitent maintenant 29 % du trafic international français. Cela étant, les liaisons au départ de ces aéroports sont principalement avec l'Europe et le Maghreb. Seules quelques liaisons internationales long courrier (à l'exception des DOM) sont exploitées au départ de Nice et Lyon, en service régulier (ex : New-York). Mais leur rentabilité demeure à ce jour fragile, notamment dans le cas de Lyon (Delta Airlines a d'ailleurs fermé sa liaison Lyon-New-York). **La raison principale en est la taille du marché, la zone de chalandise desservie par la plate-forme, jugée « insuffisante » par la DGAC pour générer un marché consistant.** La « contre expertise » précitée aboutit aux mêmes conclusions ;

Ainsi, pour les passagers « régionaux » qui prennent (pour 15 %) une correspondance à Paris -Charles de Gaulle dans le cadre de déplacements internationaux (autres qu'à destination de l'Europe), la DGAC estime que les conditions du marché ne permettent pas à ce jour d'imaginer une solution locale, à savoir l'ouverture de liaisons directes.

- La possibilité de «déplacer» le trafic de correspondances de Paris-Charles de Gaulle, par exemple, sur les aéroports régionaux offrant des capacités disponibles, se heurte aux mécanismes actuels du marché et en particulier à la stratégie des compagnies aériennes. En effet, deux conditions, entre autres, sont nécessaires à la mise en place d'un réseau de correspondances au départ d'un aéroport : la détermination d'une compagnie aérienne et un marché local important à partir duquel le réseau de correspondance sera organisé.

La DGAC estime que les aéroports régionaux ne présentent pas à l'heure actuelle les conditions requises à la mise en place d'un hub international long-courrier, en mesure de «concurrencer» non seulement celui d'Air France à Roissy, mais également ceux des compagnies aériennes européennes sur leur marché respectif (exemple : Lufthansa à Francfort et à Munich). L'aéroport de Lyon-St Exupéry par contre, avec Air France, est en mesure de devenir un hub, mais principalement pour des vols européens, ce qui ne répond que partiellement à la problématique.

- S'agissant des passagers d'Ile-de-France susceptibles de débiter leur voyage aérien, il convient de considérer cette solution comme limitée d'une part, à de la clientèle effectuant des vols long-courrier (compte tenu du temps de pré-acheminement), d'autre part à de la clientèle dont la valeur du temps est faible (déplacement pour motif personnel-tourisme).

En résumé indique la DGAC, « *il apparaît, sur la base d'une analyse des mécanismes du marché, que l'existence de capacités techniques disponibles sur les aéroports régionaux, est certes susceptible d'apporter des éléments de solution, mais moins significatifs qu'on ne pourrait le penser a priori* »¹.

c) Les reports sur le mode de transport ferroviaire

La substitution du train à grande vitesse à l'avion, pour les liaisons à courte distance (moins de trois heures de trajet en train) peut contribuer à décongestionner les aéroports français.

A cet égard, deux types de possibilités existent :

- le «report modal», qui consiste à ce que des trajets auparavant effectués en avion, soient désormais effectués par le train (Paris- Marseille, Paris- Londres ou Paris- Bruxelles par exemple) ;

- l'intermodalité, qui fait référence à l'utilisation combinée de plusieurs modes de transport au cours d'un même voyage, entre son point de départ et son point final d'arrivée. Lorsque le passager utilise le train sans avoir d'autre choix, en l'absence de liaison aérienne, pour rejoindre l'aéroport de Roissy par exemple, et y prendre une correspondance aérienne, il s'agit d'intermodalité de complémentarité. Lorsqu'il utilise le train, également pour rejoindre Roissy, alors qu'il aurait pu prendre l'avion pour effectuer le même trajet, il s'agit d'intermodalité de substitution.

¹ Dossier du maître d'ouvrage par la commission DUCSAI.

Les perspectives de trafic intermodal et de report modal aux horizons 2010 et 2020 ont été examinées par le ministère de l'équipement et des transports au regard des évolutions futures du réseau ferroviaire à grande vitesse, à savoir :

- A l'horizon 2004 :

- TGV Méditerranée : gains de temps sur Marseille, Montpellier et Nice (dès 2001) ;

- Desserte de Roissy par Eurostar et gain de temps sur Londres ;

- Desserte d'Amsterdam.

- A l'horizon 2010 :

- TGV Est : desserte de Strasbourg ;

- Nouveau gain de temps sur Londres ;

- Gain de temps sur Amsterdam ;

- Desserte de Francfort ;

- Gains de temps sur Bordeaux, Toulouse, Nantes, Rennes, Montpellier, Mulhouse, Genève.

S'agissant tout d'abord du report modal sur le mode ferroviaire, il faut observer que les reports les plus importants ont déjà eu lieu ces dernières années, sur les liaisons les plus susceptibles d'être substituables à l'avion, le volume de trafic reporté étant estimé à l'horizon 2020 à **5 à 8 millions de passagers annuels**.

S'agissant de l'intermodalité, sur la base d'une enquête réalisée en 1999 à l'initiative de la DGAC, on estimait à environ 900.000 le nombre de passagers pré-acheminés par le train à l'aéroport de Roissy, soit seulement 2,1 % du trafic aérien total de cet aéroport. Ces passagers intermodaux sont principalement des résidents français, la compagnie Air France étant la compagnie la plus utilisée, à l'instar du pré-acheminement de Bruxelles via le Thalys. La partie « avion » du trajet concerne essentiellement des destinations étrangères, avec une répartition relativement équilibrée entre trajets court/moyen courrier et long courrier. Il ressort de cette enquête que **le rôle joué par l'intermodalité pourrait être accru** par des politiques commerciales plus volontaristes de la part des entreprises concernées. En effet, ce type de voyages n'est pas encore entré dans les habitudes des voyageurs, qui les organisent majoritairement eux-mêmes en utilisant deux billets séparés train/avion. Cela étant, la DGAC indique qu'en prenant pour hypothèse un scénario volontariste dans lequel la totalité du trafic aérien se reporterait sur le

rail pour toute destination desservie par le train en moins de deux heures, le **trafic total de passagers intermodaux serait de l'ordre de 4 millions** de passagers, à l'horizon 2020, au lieu de 3 dans un scénario « au fil de l'eau », sans action volontariste.

Au total, les reports possibles du mode aérien sur le mode ferroviaire devraient représenter **de l'ordre de 10 millions de passagers** en 2020, soit un cinquième des besoins capacitaires estimés à cette échéance pour le système aéroportuaire parisien.

II. POURSUIVRE LA LUTTE CONTRE LES NUISANCES AÉROPORTUAIRES

A. METTRE EN ŒUVRE LES RECOMMANDATIONS DE L'ACNUSA POUR LA RÉGULATION DU BRUIT AÉROPORTUAIRE

1. La mise en place de l'ACNUSA, une étape essentielle

Même si les progrès considérables des constructeurs permettent de mettre en service des avions de moins en moins bruyants (un avion équipé de réacteurs conçus au début des années 1960 faisait autant de bruit que 125 Airbus A320), l'augmentation du trafic aérien, la densification urbaine au voisinage des aéroports et l'évolution de la gêne ressentie par les riverains rendent indispensable de lutter contre les nuisances sonores aéroportuaires.

Votre rapporteur est convaincu que le développement du transport aérien passe par une régulation des nuisances -et en particulier par une **meilleure maîtrise de l'urbanisation au voisinage des aéroports**-. La création de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA), par la loi du 12 juillet 1999, qui a également renforcé, à l'initiative du Sénat, les prescriptions urbanistiques¹, répondait à cette préoccupation.

a) De larges missions

La concertation menée à l'occasion de l'extension de l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle a montré **que le développement des infrastructures, nécessaire à la croissance du transport aérien**, ne pouvait être mis en oeuvre

¹ Loi portant création de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires, voir les rapports n°s 230 et 430 de votre rapporteur au nom de la Commission des Affaires économiques, Sénat 1998-1999.

que dans le cadre d'une politique de **transparence et de concertation** avec les riverains en ce qui concerne les **nuisances sonores**. A cet effet, le Ministre de l'équipement, des transports et du logement s'était engagé -lors de l'annonce de la construction de pistes supplémentaires à Roissy, reprenant en cela une proposition ancienne, formulée notamment par la mission précitée « DOUFFIAGUES »- à ce qu'**une autorité indépendante** soit mise en place pour intervenir dans la mesure et le contrôle de ces nuisances. De cet engagement a résulté l'adoption de la loi précitée.

Lors de son adoption, la Commission des Affaires économiques avait largement soutenu la mise en place de cette institution, et avait élargi les **compétences et les missions de cet organisme** .

Le dispositif finalement adopté vise à satisfaire trois objectifs :

- le premier est de mettre en place une **véritable haute autorité en matière de nuisances sonores aéroportuaires**, dont l'indépendance et l'impartialité soient incontestables.

Outre sa qualification législative d'autorité administrative indépendante, la nouvelle Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires est composée d'un président nommé par décret pris en conseil des ministres, de deux membres respectivement désignés par le président du Sénat et par le président de l'Assemblée nationale et de 5 experts en matière d'acoustique, de gêne sonore, de santé humaine, d'aéronautique et de navigation aérienne, nommés par décret pris en conseil des ministres. **L'indépendance** des membres de cette institution est garantie par une durée de mandat relativement longue, de 6 ans, et par la mise à disposition d'un budget propre. Elle est renforcée par des clauses de non-renouvellement, d'absence de possibilité de révocation et d'incompatibilité du mandat avec la détention de certaines fonctions et intérêts ;

- le deuxième objectif est de donner à cette autorité un champ d'action étendu, en la dotant d'une **compétence élargie pour la mesure et le contrôle du bruit** en ce qui concerne les principaux aérodromes ;

- le troisième objectif est de doter cette autorité d'un **devoir d'information des riverains** et parallèlement, d'un pouvoir **d'élaboration de prescriptions techniques** concernant en particulier les dispositifs de mesure du bruit et de suivi des trajectoires implantés aux abords des aérodromes.

La loi précitée du 12 juillet 1999 prévoit en outre que l'ACNUSA prononce, sur proposition de la Commission nationale de prévention des nuisances, **des amendes administratives** à l'encontre des contrevenants aux règles instituées par arrêté du ministre chargé de l'aviation civile pour la protection de l'environnement sonore des aérodromes. L'ACNUSA est donc conçue par le législateur comme la pierre d'angle de la politique de régulation des nuisances sonores aéroportuaires.

b) Un début matériellement précaire

Après le bel unanimité de la discussion législative, et une fois la loi promulguée, la naissance de l'autorité n'a pourtant pas été sans difficultés. Le premier rapport annuel de l'ACNUSA, paru en mai 2001, fait en effet état de difficultés pratiques rencontrées pour la mise en place de cette institution.

Tout d'abord, pour amorcer la mise en place des services, l'Autorité a eu recours à une solution intermédiaire et a recruté un collaborateur par voie de convention avec d'autres services de l'administration, pour une mission temporaire d'assistance, dans l'attente de recrutements définitifs. Or, des blocages administratifs et financiers ont conduit à ce que les frais de mission et l'indemnité de sujétion spéciale décidée par le président de l'ACNUSA n'ont pu être réglés à l'intéressé qu'avec retard, le rapport annuel faisant état d'une « *situation administrative ubuesque* » liée des « *difficultés avec le directeur des dépenses de la trésorerie générale de Paris* ».

Dans un deuxième temps, pour le recrutement des collaborateurs définitifs, l'ACNUSA s'est heurtée à l'absence de postes budgétaires prévus à son bénéfice, alors même que la loi de finances pour 2001 lui avait accordé, -votre commission y avait tout particulièrement veillé-, cinq millions de francs de budget annuel. Ce n'est que grâce à la coopération du Directeur général de l'aviation civile et du Vice-président du Conseil général des ponts et chaussées, indique le rapport annuel précité, que ces difficultés ont pu se résoudre, les postes finalement attribués à l'ACNUSA étant « gagés » sur les effectifs budgétaires du ministère de l'équipement.

On ne peut que regretter qu'après avoir porté l'ACNUSA sur les fonds baptismaux, le Gouvernement ne lui ait pas mieux donné les moyens des missions que lui avait dévolues le législateur.

2. La nécessaire poursuite de la régulation des nuisances

Outre la mise en œuvre des engagements pris en 1997 lors de l'extension de l'aéroport de Roissy, la lutte contre les nuisances sonores passe désormais par la mise en œuvre des préconisations de l'ACNUSA.

a) L'interdiction des avions les plus bruyants la nuit à Paris-Charles de Gaulle

L'aéroport de Paris-Charles de Gaulle est aujourd'hui déjà soumis à des restrictions d'usage pour les avions les plus bruyants, et en particulier les

appareils « hushkités » du « chapitre 3 » (les chapitres sont fonction de l'énergie sonore dégagée), c'est à dire les avions bruyants (appartenant au chapitre 2), mais munis d'atténuateurs de bruit les faisant entrer dans la catégorie moins bruyante du « chapitre 3 ». Un arrêté du 17 décembre 1997 modifié leur impose, entre 23 h 15 et 6 heures, d'être signalés comme tels au service de contrôle de la navigation aérienne et de respecter des procédures de décollage et de montée initiales élaborées en vue de réduire les nuisances sonores.

Etait à l'étude, depuis 1997, la possibilité juridique d'interdire totalement la nuit, sur cette plate-forme, de 23 h 30 à 6 heures, les avions équipés d'atténuateurs de bruit. Un contentieux, non encore réglé, entre l'Europe et les Etats-Unis concernant cette catégorie d'avions n'a pas permis de concevoir une mesure visant explicitement les dispositifs d'atténuation de bruit. Un arrêté ministériel paru le 19 août 2001 a imposé une restriction nocturne visant, de façon générale, **tous les avions les plus bruyants du « chapitre 3 »**.

Cette mesure s'appuie sur la notion de « *marge cumulée des niveaux de bruit certifiés par rapport aux limites admissibles du chapitre 3* ». Dans son principe, elle consiste à :

– interdire totalement au **1^{er} janvier 2005** les avions les plus bruyants du chapitre 3¹. Cette interdiction est précédée d'une période de réduction progressive de l'utilisation des flottes concernées reposant, pour chaque compagnie, sur des quotas d'énergie sonore ;

– interdire les avions bruyants du chapitre 3² qui n'auraient **pas été exploités** sur l'aéroport de Paris-Charles-De-Gaulle depuis le 1^{er} octobre 1996.

Les avions visés par cette mesure sont les Boeing 727, 737 et 747 les plus anciens, les Airbus A300 de première génération, les DC8 et DC9 ainsi que certains DC10. Sur les 36.350 mouvements observés la nuit entre 23 h 30 et 6h en 2000 à Roissy, la première de ces deux interdictions viserait 5.300 vols.

Une centaine de compagnies aériennes fréquentant régulièrement la plate-forme sont concernées par les dispositions de cet arrêté qui, par ailleurs, relève du champ d'application de l'article L. 227-4 du code de l'aviation civile : un manquement à ces restrictions d'usage peut occasionner des sanctions administratives prononcées par l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) sur proposition de la Commission nationale de prévention des nuisances (CNPN).

A cet égard, votre commission se félicite de l'adoption d'une nouvelle norme, dite « chapitre IV », par l'OACI, le 10 octobre dernier, qui s'appliquera aux nouveaux avions à compter de 2006 et contribuera à réduire de 10 décibels le niveau sonore autorisé à l'atterrissage et au décollage pour chaque type d'appareil.

¹ C'est à dire ceux dont la marge précitée est comprise entre 0 et 5 EPNdB.

² C'est à dire ceux dont la marge est comprise entre 5 et 8 EPNdB.

b) Les propositions de l'ACNUSA

La loi a voulu l'ACNUSA dotée d'un large panel de compétences, puisque ses membres sont choisis en fonction de « *leur compétence dans les domaines économique, juridique ou technique ou de leur connaissance en matière d'environnement, de santé humaine ou de transport aérien* ». Ils sont en outre nommés par les présidents des assemblées et par plusieurs ministres en charge de l'environnement, de la santé et de l'aviation civile. Forte de cette diversité, l'autorité a établi, conformément à la mission que lui assigne la loi, **plus de quinze recommandations précises** dans ses secteurs de compétence.

– Pour la mesure du bruit :

La loi a confié à l'ACNUSA, pour les aérodromes visés à l'article 266 septies du code des douanes¹, la mission de définir :

- les indicateurs de mesure du bruit et de la gêne sonore ;
- les prescriptions techniques applicables, en conformité avec les normes internationales, aux dispositifs de mesure du bruit et des trajectoires ;
- les prescriptions concernant le nombre et l'emplacement des stations de mesure de bruit pour chacun de ces aérodromes ;
- les prescriptions d'exploitation du réseau des stations.

En la matière, l'ACNUSA suggère :

❶ D'utiliser l'indice « Lden » pour la mesure de la gêne sonore à la place de l'indice « psophique » actuellement en vigueur

La gêne sonore est calculée au moyen d'un modèle mathématique prenant en compte le bruit émis par chaque passage d'avion et tel qu'il est perçu au sol, le nombre de passages d'avions en 24 heures et la perception différente du bruit entre le jour et la nuit : un vol nocturne génère une gêne 10 fois supérieure à celle d'un vol de jour.

Pour l'instant en France, l'indice de gêne utilisé est l'indice « *psophique* ». L'ACNUSA recommande de lui substituer l'indice « *Lden* », car, dans le calcul de l'indice Lden, la journée est divisée en douze heures de jour, en quatre heures de période intermédiaire ou soirée et en huit heures de nuit, les heures de soirée étant pondérées d'un facteur 5 et celles de nuit d'un facteur 10, ce qui permet une **prise en compte plus fine des effets de la gêne sonore**, et plus conforme à la gêne ressentie par les riverains. En outre, le projet de directive du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne relative à l'évaluation et à la gestion du bruit ambiant recommande l'utilisation de cet indice pour établir la cartographie du bruit et les plans d'actions prévues pour gérer les problèmes du bruit et de ses effets, raison de plus pour l'ACNUSA de le préconiser.

¹ Il s'agit de la dizaine d'aéroports qui ont plus de 20.000 mouvements annuels d'avions de plus de 20 tonnes.

Le choix de l'indice est déterminant car il intervient à deux niveaux. D'abord, afin d'éviter d'exposer immédiatement ou à terme de nouvelles populations aux nuisances sonores, la maîtrise de l'urbanisme, indispensable, passe par la **délimitation de zones de bruit où des interdictions et restrictions de construire seront édictées.** Ces zones forment le plan d'exposition au bruit (PEB), actuellement basé sur des courbes de gêne sonore exprimée en indice psychologique. Pour les populations déjà en place, l'attribution et le montant d'une **aide à l'insonorisation des logements riverains des aéroports** s'appuient également sur la délimitation de zones de bruit par le plan de gêne sonore (PGS).

② De définir un indice de bruit «événementiel», lié à chaque survol

L'ACNUSA, au vu des revendications des riverains, a considéré qu'un indice intégré de la gêne sonore ne permettait pas de représenter la nuisance engendrée par chaque survol, et partout, de rendre compte, vol par vol, du non-respect des procédures de départ, d'approche et d'atterrissage. Aussi l'Autorité a préconisé la mise en place d'un **indicateur¹ caractéristique de chacun des survols.**

– Pour la régulation des nuisances sonores d'origine aérienne

L'ACNUSA a formulé des recommandations ambitieuses et détaillées pour une meilleure maîtrise des nuisances sonores aéroportuaires, notamment la nuit, période particulièrement sensible pour les riverains.

Considérant à juste titre que la gêne la plus forte est celle qui trouble le sommeil, l'ACNUSA n'a pour autant pas préconisé l'arrêt total des vols de nuit réclamés par certains. Cette préconisation ne lui est en effet pas apparue « plausible » à l'heure actuelle, « *de façon unique au sein de la communauté européenne, et uniforme sur tout le territoire national* », selon son rapport annuel. Elle a toutefois répondu à la forte préoccupation des riverains dans ce domaine, en proposant, dans un premier temps, la mise en place d'un **indice de valeur maximale de bruit la nuit.**

L'ACNUSA recommande qu'entre 22 heures et 6 heures, tout survol engendrant un niveau sonore exprimé en LAeq(1s) dépassant 85 dB(A), en dehors des zones A et B des actuels plans d'exposition au bruit², zones de forte gêne sonore, soit sanctionné. Cet indice conduirait ainsi à sanctionner au cas par cas l'utilisation de certains avions, sans se préoccuper de leur classification acoustique en divers « chapitres », alors que les restrictions actuelles concernent les types d'appareils utilisés et non le bruit engendré par chaque survol. Il s'agirait, notons-le, d'une

¹ Elle préconise l'utilisation du « LAeq (1s) ».

² Voir plus loin.

mesure dont la mise en œuvre s'avérerait particulièrement contraignante pour certaines activités, (la messagerie, le fret, la poste) et relativement inédite en Europe, voire dans le reste du monde. Sur notre continent, si certains aéroports possèdent des restrictions d'usage particulières, comme Genève et Orly, qui jouissent d'un « couvre-feu » total, ou encore Berlin, Munich et Zürich, où le trafic nocturne est interdit, avec cependant des exceptions de taille pour le fret postal, il n'existe pas, ailleurs, de couvre-feu mais des restrictions d'usage qui varient selon les plate-formes. La limitation des mouvements d'avions entre 23h et 6h a été instaurée sur les trois aéroports londoniens, mais ce sont les interdictions des avions les plus bruyants, classifiés en « chapitre 2 », durant des créneaux horaires bien définis, que l'on retrouve le plus souvent. Amsterdam, Düsseldorf, Francfort, Madrid, Roissy et Vienne ont ainsi souscrit à cette mesure. Les essais moteurs, quant à eux, ne sont interdits que sur les plates-formes de Madrid, Oslo, Roissy et Zürich, et encore selon des plages horaires bien définies (généralement 23h-6h).

L'ACNUSA a émis cette proposition sans qu'à la connaissance de votre rapporteur aient été effectuées d'études d'impact d'une telle mesure sur les compagnies, les services et les industries concernées.

– Pour le contrôle des trajectoires et des procédures d'approche et de départ

L'ACNUSA préconise que pour les neufs principaux aéroports, des **procédures particulières** soient élaborées en vue de limiter les nuisances, et fassent l'objet d'arrêtés ministériels, permettant le relevé des infractions et leur sanction éventuelle. Elle souhaite que soit défini, par cet arrêté, le volume dans lequel l'écart entre la trajectoire réelle d'un avion et la procédure publiée est une déviation tolérable. En dehors de ce volume, il serait considéré que la procédure n'est plus respectée et une sanction serait encourue.

Les propositions de l'ACNUSA sont nombreuses et concrètes. Dans ce contexte, on peut se demander quelle est la cohérence avec cet ensemble de recommandations d'une proposition de loi récemment adoptée par nos collègues députés –les mêmes qui approuvaient, en 1999, la création de l'ACNUSA- sur « *l'interdiction de décollage et d'atterrissage la nuit dans les aéroports* ».

c) La proposition de loi « Cochet » : quelle cohérence ?

La démarche conjointe, soulignons-le, des deux chambres du Parlement et du Gouvernement, par l'adoption de la loi précitée du 12 juillet 1999, était claire. Elle partait d'un diagnostic : l'absence de communication et le besoin de régulation des nuisances sonores aéroportuaires, et aboutissait à un plan d'action : une haute autorité, indépendante, serait l'interlocuteur impartial de toutes les parties et la force de proposition -voire de prescription- en matière de lutte contre le bruit aéroportuaire.

Le processus étant défini, ne lui manquait que le temps de se mettre en marche et d'aboutir à de premières réalisations.

Or, interférant dans une logique pourtant établie avec son aval, l'Assemblée nationale a adopté, le 24 avril dernier, une proposition de loi de M. Yves Cochet et plusieurs de ses collègues tendant à interdire aux aéronefs de décoller et d'atterrir la nuit dans tous les aéroports français. Non sans que la Commission de la production et des échanges, saisie de l'examen de ce texte, ait repoussé sa réunion d'examen pour laisser à l'ACNUSA, qui se mettait, à l'époque, à peine en place, le temps (si l'on peut dire !) de formuler ses premières propositions.

Le texte finalement adopté par l'Assemblée nationale, prenant tardivement en compte l'existence de l'ACNUSA, reprend d'ailleurs non pas le dispositif initialement envisagé par les auteurs de la proposition de loi, mais, peu ou prou, les premières recommandations de cette autorité, qui relèvent d'ailleurs totalement du domaine réglementaire.

Votre rapporteur considère une telle initiative comme inopportune et incohérente avec la démarche engagée il y a à peine deux ans, avec la création de l'ACNUSA. Il lui semble préférable de donner suite, avec continuité et détermination, et après une large consultation de l'ensemble des parties intéressées, et des études d'impact aéroport par aéroport, aux propositions de cette autorité, en les adaptant si besoin est, plutôt que d'interférer intempestivement dans le champ de compétence de l'ACNUSA.

B. MAÎTRISER L'URBANISME : PRÉVENIR ET GUÉRIR

1. L'indispensable et difficile maîtrise de l'urbanisation aux abords des aéroports

Votre rapporteur en est convaincu depuis longtemps : le moyen le plus efficace pour lutter contre les nuisances sonores aéroportuaires est d'empêcher l'exposition de population au bruit, en limitant l'urbanisation aux abords des aéroports.

a) Le contre-exemple de Paris-Charles de Gaulle

L'« exemple » de l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle illustre à quel point il est nécessaire de mettre en place des outils de maîtrise urbanistique autour des plates-formes aéroportuaires. En effet, autour de cet aéroport, qu'on décrit parfois un peu caricaturalement comme ayant été planté « *dans les champs de betteraves* », le peuplement a considérablement augmenté depuis les années 1960, atteignant désormais environ 500.000 personnes.

Les difficultés rencontrées au moment où la croissance du trafic aérien a rendu impérative l'extension des capacités aéroportuaires, conformément au plan de développement initial de la plate-forme, étaient, dans ce contexte, prévisibles. Certains ont pu s'émouvoir de la farouche opposition des riverains à ce projet d'extension, qui n'a pas été sans retarder sa mise en œuvre, et sans en conditionner les modalités (avec notamment un « plafonnement » par le Gouvernement à 55 millions du nombre de passagers), considérant que les habitants des zones concernées étaient nécessairement informés des risques qu'ils encouraient d'être soumis à certaines nuisances sonores. Or, s'il est vrai qu'un certain nombre d'entre eux ont consciemment choisi de vivre dans ces zones et ont le plus souvent acheté ou loué leur logement à des prix avantageux, en raison de sujétions présentes ou futures, force est de constater que d'autres ont choisi leur lieu de résidence sans être nécessairement informés des perspectives de développement de l'aéroport ou du plan d'exposition au bruit. Ou encore, parfois anciens employés de compagnies ou de l'aéroport, acceptent de moins en moins la gêne sonore qui en découle.

C'est pourquoi l'idée de construire à Roissy une cinquième piste a été abandonnée, et la construction d'une troisième et d'une quatrième pistes a été assortie, comme cela a déjà été dit, de garanties quant au plafonnement du nombre de passagers et du niveau de bruit global et quant à l'interdiction de certains types de vols nocturnes (essais et avions les plus bruyants), notamment.

On peut ainsi considérer à juste titre que le développement de cette plate-forme est « *artificiellement* » bridé, celle-ci n'étant pas utilisée au maximum de ses capacités (qui pourraient aller, d'après certaines estimations, jusqu'à 80 millions de passagers voire au-delà). Le plafonnement du nombre de mouvements d'avions à Orly relève de la même logique. Dans cette optique, une troisième plate-forme aéroportuaire dans le grand bassin parisien est, évidemment, moins immédiatement nécessaire. A l'inverse, les associations de riverains et certains élus¹ concernés par l'aéroport de Roissy se prononcent pour la construction immédiate d'une troisième plate-forme, escomptant un report de trafic le plus rapide possible.

¹ Voir le compte-rendu de la visite de l'ACNUSA à Roissy, pages 20 et suivantes de son rapport annuel.

b) Un problème complexe, qui fait appel à la responsabilité des élus

Le problème de la maîtrise de l'urbanisation est d'autant plus complexe que la présence d'une plate-forme d'importance à vocation internationale (comme celle de Paris-Charles de Gaulle par exemple) **génère des activités et de l'emploi, et donc une demande de logements et de bureaux à proximité.**

Il est inutile de rappeler trop longuement l'impact socio-économique d'un nouvel aéroport. Souvent considéré comme un atout décisif, la présence du grand voisin aéroportuaire peut se révéler très bénéfique pour une collectivité désireuse d'attirer des entreprises. Mais, l'arrivée de nouveaux habitants, comme de nouveaux entrepreneurs, peut modifier un équilibre socio-économique ancien, à caractère fortement rural puisque la création d'une plate-forme aéroportuaire ne peut se concevoir que sur un territoire à faible densité. C'est pourquoi, l'optimisation de l'impact socio-économique d'un aéroport pose en fait plusieurs questions : la **solidarité des collectivités locales** pour une bonne répartition des revenus provenant des entreprises, et des charges résultant de l'implantation de nouveaux habitants et de leurs familles, l'accompagnement de la transformation **d'activités traditionnelles**, notamment agricoles, et le bon équilibre entre les implantations d'activités sur la plate-forme et dans les **zones urbanisées** de son voisinage. **Il est ainsi considéré que l'appui sur une armature urbaine de proximité existante est un gage important de l'équilibre habitat-emploi** : la présence d'un maillage urbain permettant « *d'absorber* » la demande de logements et de bureaux. La qualité des dessertes locales est, également, décisive pour les employés de la plate-forme souhaitant habiter à proximité de leur lieu de travail.

Une étude de l'IAURIF¹ de 1995, « *l'impact économique des aéroports* », a examiné les conséquences d'un aéroport international sur la création d'emplois et d'activités économiques dans son environnement, en observant la situation de Roissy-Charles de Gaulle et de quelques autres grands aéroports d'Europe de l'Ouest : Orly, Lyon-Satolas (devenu Saint-Exupéry), les aéroports londoniens (Heathrow, Gatwick, Stansted), Manchester, Francfort, Munich, Amsterdam-Schiphol, Stockholm et Madrid Barajas. Cette étude, cofinancée par la Région d'Ile-de-France et la DGAC (Direction générale de l'aviation civile) du ministère de l'Équipement, a montré l'importance des effets économiques sur une large zone autour de l'aéroport, au point que l'on peut considérer un aéroport international comme un outil majeur pour le développement du territoire régional.

L'impact en termes d'emplois, considérable dans le cas d'un aéroport à vocation internationale, est de plusieurs natures, plus ou moins directement liées à l'activité de transport aérien.

¹ Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région Ile-de-France, organisme d'études du Conseil Régional d'Ile-de-France. Dossier du débat DUCSAI – version au 8 août 2001.

Les emplois « directs » comprennent l'ensemble des activités rendues nécessaires :

– par l'activité des compagnies aériennes : exploitation de l'aéroport, compagnies aériennes, services de contrôle de la navigation aérienne, services de l'aviation civile, police/immigration, douanes et assistance aux avions ;

– ainsi que par les services aux usagers (passagers, clients et personnels des compagnies) : agences de voyage, hôtels, établissements de formation, modes de transport (taxis, transports publics), attractions touristiques, banques, commerces liés aux dépenses d'équipages...

Les emplois « indirects » ne résultent pas des besoins des acteurs du transport aérien, mais que la présence ou la proximité de l'aéroport attire. Ils comprennent les activités qui ont une réelle nécessité à se trouver à proximité de l'aéroport, parce qu'elles en sont fortement utilisatrices ou qu'elles ont des impératifs de délais d'intervention : services après-vente, fourniture de médicaments, de journaux, centres de conférences, activité de coordination internationale... Mais bien d'autres activités peuvent trouver opportun de s'implanter à proximité de l'aéroport, et même sur la plate-forme elle-même, à cause de l'intérêt non pas de l'activité aérienne, mais de tout ce que l'aéroport a rassemblé autour de lui : un noyau de transports intermodal, une certaine concentration d'entreprises, des services diversifiés, et dans certains cas un simple facteur d'image.

En moyenne, le ratio reconnu pour les aéroports internationaux est de **1.000 emplois directs créés par million de passagers**, auxquels s'ajoute **une part variable d'emplois indirects**, qui dépend de beaucoup de facteurs : moyens d'accès à l'aéroport, proximité de villes ou d'agglomérations... Les emplois indirects sont beaucoup plus difficiles à mesurer car ils se répartissent largement autour de l'aéroport, et leur lien avec sa présence est parfois difficile à estimer. Le nombre d'emplois augmente avec la part de trafic international : à Roissy le ratio est devenu nettement supérieur à celui d'Orly, notamment à partir de la création du « *hub* » d'Air France. Au total, l'activité aéroportuaire, et celles qui viennent s'y adjoindre, constituent progressivement **un très vaste bassin d'emploi**, qui s'étend en particulier sur les axes de transport terrestre les plus puissants. Ainsi l'aéroport de Roissy a des employés nombreux sur l'axe du RER B vers Paris, ou vers l'extérieur sur l'autoroute A1 ou la RN2. Mais de nombreux employés s'efforcent de rapprocher leur domicile de leur lieu de travail. Cette aspiration légitime crée une forte demande. Il incombe aux élus locaux d'y répondre dans de bonnes conditions, c'est-à-dire, en n'exposant pas de nouvelles populations aux nuisances sonores et, ce faisant, en préservant les capacités futures de la plate-forme.

Les règles applicables en matière d'urbanisme et leur mise en œuvre par les élus locaux revêtent alors toute leur importance pour maîtriser le développement urbain spontané autour de la plate-forme.

Pour les principaux aéroports, la réglementation en vigueur (qui est détaillée dans l'annexe jointe à la fin du rapport) s'articule autour des plans d'exposition au bruit (PEB) qui établissent, suivant des zones de gêne sonore, des restrictions à la constructibilité, et des plans de gêne sonore (PGS) qui

délimitent des zones où des aides peuvent être octroyées pour l'insonorisation des logements.

c) Les dispositions introduites par le Sénat à la loi du 12 juillet 1999

A l'occasion de la discussion de la loi précitée du 12 juillet 1999 créant l'ACNUSA, la Commission des Affaires économiques, à l'initiative de votre rapporteur, avait fait valoir la nécessité de **renforcer les règles permettant de maîtriser l'urbanisation** aux abords des plate-formes aéroportuaires.

Plusieurs amendements avaient été apportés au Sénat au projet de loi présenté par le Gouvernement. Ils tendaient tout d'abord à une **information systématique** des riverains potentiels des plates-forme aéroportuaires sur les nuisances sonores encourues. Le fait de se soumettre à ces risques en toute connaissance de cause rend, en effet, beaucoup moins compréhensible l'opposition éventuelle de riverains à une situation ou à un projet connu d'eux. C'est pourquoi votre rapporteur avait déposé, reprenant une proposition de loi¹ inspirée d'exemples étrangers, des amendements qui, s'inspirant de règles existantes en droit de la consommation, avaient pour double objet :

– d'obliger contractuellement le vendeur ou le bailleur d'un bien immobilier situé dans le périmètre d'un plan d'exposition au bruit, à stipuler explicitement dans le contrat de vente ou de location que le bien se trouve **exposé à des nuisances sonores d'origine aérienne** et à préciser la nature de cette exposition en indiquant le type de zone -tel que défini par le PEB- où il se trouve localisé. **Cette disposition figure dorénavant au code de l'urbanisme (article L. 147-5) ;**

– d'obliger contractuellement le vendeur ou le bailleur d'un bien immobilier situé dans un rayon élargi par rapport au plan d'exposition au bruit, pour les principaux aérodromes, à **stipuler explicitement dans le contrat de vente ou de location** que le bien se trouve localisé dans un tel périmètre. Cette disposition n'avait finalement pas été retenue.

Le deuxième objectif des amendements adoptés à l'initiative du Sénat était un **durcissement de la législation** en vigueur en matière d'urbanisation aux abords des aéroports. Ont été introduits dans le droit :

– la création d'une **nouvelle zone**, dite D, des PEB, dans laquelle les logements doivent obligatoirement faire l'objet d'une isolation acoustique ;

– la possibilité d'une extension ou d'une création provisoire, par anticipation, par l'autorité administrative, d'un PEB en cas de révision en

¹ Proposition de loi n°198 de M. Jean-François Le Grand, Sénat 1998-1999 ?

cours du périmètre du PEB existant, ou de création de plate-forme. Il s'agit en quelque sorte de **sujétions d'urbanisme provisoires, à titre préventif, imposées temporairement par le préfet. Cette dernière disposition est particulièrement importante dans l'hypothèse où la construction d'une troisième plate-forme aéroportuaire dans le grand bassin parisien serait décidée.**

Par ailleurs, la loi précitée du 12 juillet 1999 prévoyait que l'ACNUSA propose de nouveaux indices de mesure de la gêne sonore, conduisant ainsi à une modification des plans d'exposition au bruit en vigueur. L'objectif de la Commission des Affaires économiques, qui a soutenu cette disposition, était d'ouvrir la voie à une actualisation et à un renforcement des PEB.

d) Les propositions de l'ACNUSA en matière urbanistique

Les propositions de l'ACNUSA vont tout à fait dans le sens souhaité par votre rapporteur pour avis. L'autorité remarque en effet que depuis 1974, 190 PEB ont été approuvés, la plupart dans les années 1980, seuls 16 PEB ayant fait l'objet d'une révision depuis leur élaboration. Alors qu'ils devraient refléter la situation sonore réelle actuelle, ces documents étant élaborés sur la base des projections de trafic à 15 ans, l'ACNUSA constate que tel n'est pas le cas. Cette distorsion peut s'expliquer d'une part par les progrès spectaculaires de la technologie aéronautique, d'autre part par l'augmentation importante du trafic sur certaines plates-formes. Elle considère que l'empreinte acoustique de certains PEB est soit minimisée, soit élargie par rapport à ce qu'elle devrait être au regard du trafic réel et de la topographie des pistes.

En outre, l'ACNUSA relève qu'alors que le choix était laissé, pour la limite extérieure de la zone C du PEB, entre les indices psophiques 84 (délimitant une emprise minimale de la zone C) et 72 (conduisant à une emprise plus large), le choix quasi général d'une limite extérieure de la zone C à 84 a favorisé le développement urbain et l'accroissement des populations. L'ACNUSA constate : **« des lotissements, des immeubles ont été construits alors que les nuisances sonores existaient déjà ou sont arrivées très vite ».**

En conséquence, l'Autorité préconise un fort élargissement de la zone B (zone de bruit considéré comme fort) pour empêcher l'urbanisation et un moindre élargissement de la zone C (zone de bruit modéré), pour limiter toute augmentation significative des populations soumises aux nuisances sonores.

En outre, elle propose que la limite extérieure de la zone C ne soit plus modulable, afin que les mesures de protection soient les mêmes, quel que soit l'aéroport concerné.

Elles sont, en outre, assorties d'un mode opératoire particulièrement précis proposé par l'ACNUSA :

① L'ACNUSA propose une **nouvelle cartographie** pour les PEB :

- zone A, indice supérieur ou égal à 70 Lden ;
- zone B, indice inférieur à 70 et supérieur ou égal à 62 Lden ;
- zone C, indice inférieur à 62 et supérieur ou égal à 55 Lden ;
- zone D, indice inférieur à 55 et supérieur ou égal à 50 Lden.

② Cependant pour **Paris-Charles-de-Gaulle**, la spécificité d'un trafic continu conduit à proposer de fixer la zone B à l'indice inférieur à 70 et supérieur ou égal à 58 (**zone B élargie**).

③ A titre de mesure transitoire et pour les neuf principaux aéroports sans attendre la mise en place des nouveaux PEB, exprimés en Lden, l'ACNUSA recommande que les préfets **délimitent par anticipation**, conformément à la disposition précitée de la loi du 12 juillet 1999, et pour une durée maximale de deux ans, les dispositions suivantes :

- zone C, limite extérieure à l'indice psophique supérieur ou égal à 78, sauf pour Paris-Charles-de-Gaulle et Lyon-Saint-Exupéry (à l'indice psophique 73) ;
- zone D comprise entre la courbe isopsophique 78 (ou IP 73 pour Paris-Charles-de-Gaulle et Lyon-Saint-Exupéry) et l'indice psophique supérieur ou égal à 69.

Par ailleurs, l'ACNUSA propose que, lors de l'élaboration du PEB, les communes dont une partie du territoire est dans une zone d'interdiction ou de restriction soient incluses en totalité dans la zone la plus protectrice.

Votre Commission des Affaires économiques s'étonne que le Gouvernement n'ait pas encore publié le décret nécessaire à l'entrée en vigueur de ces dispositions. Compte tenu de la précision des propositions de l'ACNUSA, sa rédaction ne pose pourtant aucun problème technique particulier.

En outre, l'ACNUSA a formulé des **recommandations urbanistiques en cas d'établissement d'une nouvelle plate-forme aéroportuaire**, auxquelles votre commission souscrit pleinement.

Afin d'éviter que ne se renouvellent les « *erreurs du passé* », elle juge nécessaire :

① **Une meilleure maîtrise foncière** : l'ACNUSA recommande que la puissance publique s'assure la maîtrise foncière d'une zone d'environ 60 kilomètres de long sur 10 kilomètres de large. A son sens, cette maîtrise foncière doit commencer dès la prise de décision, se maintenir sans relâche et s'adapter au fur et à mesure des décisions notamment celles concernant l'orientation des pistes.

② **Populations concernées** : l'ACNUSA recommande, pour la nouvelle plate-forme, que les possibilités de logement offertes aux habitants actuels de la zone sélectionnée soient variées selon l'emplacement au regard des nuisances sonores, de bon niveau en terme d'indemnisation et assorties d'engagements fermes de réalisation.

③ **N'autoriser essentiellement que l'installation d'activités** : en corollaire des deux conditions précédentes, l'ACNUSA propose que la nouvelle plate-forme ne puisse conserver ou accueillir que des activités agricoles et industrielles et notamment celles liées à l'activité aéronautique, commerciales ou de services.

Elle poursuit : « *ces activités ne doivent conduire, en aucun cas, à l'installation d'habitations permanentes dans le périmètre protégé. Le respect de cette exigence passe par la réalisation d'un système de transport adapté* ».

④ **Procédures d'approche et de départ** : L'ACNUSA recommande qu'un volume dans lequel les avions doivent circuler soit défini et calculé en prenant largement en compte les exigences de sécurité et les souhaits de capacité. En contrepartie, les procédures devraient être définies de façon à garantir que les trajectoires effectives, tant en plan qu'en altitude, s'inscrivent à l'intérieur de ce volume. Au moyen d'arrêtés ministériels pris dès la mise en service de la plate-forme, l'ACNUSA recommande que tout manquement constaté soit sanctionnable.

e) Un laxisme peu compréhensible : l'article 36 de la loi « SRU »

Le développement aéroportuaire passe par la maîtrise de l'urbanisme aux abords des aéroports. Cette conviction forte de votre rapporteur n'est pas unanimement partagée : ainsi, un amendement de l'Assemblée nationale à la loi « *Solidarité et renouvellement urbains* » du 13 décembre 2000 a paradoxalement accru les possibilités de construction aux abords des aéroports.

Or, cet amendement fut déposé par un de nos collègues députés, qui, en tant que rapporteur de la loi créant l'ACNUSA, avait souscrit, moins d'un an auparavant, à l'analyse du Sénat, et accepté les amendements de votre commission renforçant la sévérité du droit en vigueur ! Déplorant cette inconstance, votre rapporteur reste fermement hostile aux aménagements du droit par la loi « SRU » en matière aéroportuaire, et qui figurent en grisé dans le tableau ci-dessous, où sont reprises les différentes dispositions concernées du code de l'urbanisme :

**PRESCRIPTIONS D'URBANISME APPLICABLES
DANS LES ZONES DE BRUIT AUTOUR DES AÉRODROMES**

CONSTRUCTIONS NOUVELLES	ZONE A	ZONE B	ZONE C	ZONE D
Logements nécessaires à l'activité de l'aérodrome, hôtels de voyageurs en transit	autorisés	autorisés	autorisés	
Logements de fonction nécessaires aux activités industrielles ou commerciales	autorisés dans les secteurs déjà urbanisés	autorisés	autorisés	autorisés sous réserve d'isolations acoustiques
Immeubles d'habitation directement liés ou nécessaires à l'activité agricole	autorisés dans les secteurs déjà urbanisés	autorisés	autorisés	
Equipements de superstructures nécessaires à l'activité aéronautique	autorisés s'ils ne peuvent être localisés ailleurs		autorisés	
Constructions à usage industriel, commercial et agricole	autorisées si elles ne risquent pas d'entraîner l'implantation de population permanente			
Equipements publics	autorisés s'ils sont indispensables aux populations existantes et s'ils ne peuvent être localisés ailleurs			
Maisons d'habitation individuelles non groupées	INTERDITES		autorisées si secteur d'accueil déjà urbanisé et desservi par équipements publics sous réserve d'un faible accroissement de la capacité d'accueil	
Immeubles collectifs, habitats groupés (lotissements ...) parcs résidentiels de loisirs	INTERDITS			
OPERATIONS DE RENOVATION DES QUARTIERS OU DE REHABILITATION DE L'HABITAT EXISTANT	autorisées sous réserve de ne pas accroître la capacité d'accueil		<u>autorisées sous réserve de ne pas accroître significativement la capacité d'accueil</u> (auparavant : seul un faible accroissement était autorisé)	autorisées sous réserve d'isolation acoustique
AMÉLIORATION ET EXTENSION MESURÉE, RECONSTRUCTION DE CONSTRUCTIONS EXISTANTES	non autorisées		<u>Autorisées si n'entraînent pas d'augmentation significative de la population soumise aux nuisances sonores (avant interdiction)</u>	autorisées sous réserve d'isolation acoustique
RENOUVELLEMENT URBAIN DES QUARTIERS OU VILLAGES EXISTANTS, OPÉRATION DE RÉHABILITATION OU DE RÉAMÉNAGEMENT URBAIN	non autorisés		<u>autorisées si n'entraînent pas d'augmentation significative de la population soumise aux nuisances (nouvelle possibilité)</u>	autorisées sous réserve d'isolation acoustique

Certes, ces dispositions nouvelles ne peuvent trouver d'application qu'à l'occasion de l'établissement ou de la révision d'un plan d'exposition au bruit. Mais, pour les dix principales plates-formes françaises, on note que :

– le plan d'exposition au bruit de l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry est en cours de révision ;

– le plan d'exposition au bruit de l'aéroport de Bâle-Mulhouse est en cours d'établissement ;

– les plans d'exposition au bruit des aéroports de Paris-Charles-de-Gaulle et de Toulouse-Blagnac devraient être mis prochainement en révision.

Plus généralement, la mise en œuvre des recommandations de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) concernant l'utilisation d'un nouvel indice de planification conduira à mettre en révision progressivement **l'ensemble des PEB en vigueur**. Le champ d'application de cette disposition est donc potentiellement étendu.

Votre commission a donc proposé, dans la discussion du projet de loi¹ relatif à la sécurité des infrastructures de transport, à l'initiative de votre rapporteur, de revenir au texte prévalant avant l'adoption de la loi « SRU ». Il s'agit de proposer un compromis acceptable au Gouvernement et aux députés, tout en soulignant qu'il serait souhaitable d'aller plus loin, par la mise en place des préconisations de l'ACNUSA.

2. Guérir : l'insonorisation des logements riverains

Dix aérodromes² (les principaux) sont désormais concernés par le dispositif d'aide publique à l'insonorisation des logements riverains mis en place par la loi relative à la lutte contre le bruit du 31 décembre 1992.

Rappelons que cette aide est financée par un prélèvement (l'ancienne « taxe bruit » désormais incluse dans la taxe générale sur les activités polluantes affectée à l'ADEME), à chaque décollage d'un avion de plus de 2 tonnes sur un aéroport comportant plus de 20.000 mouvements d'avions de plus de 20 tonnes. Son montant est calculé, en fonction de la masse de l'aéronef au décollage, à partir d'un taux fixé par catégorie d'aérodrome et d'un coefficient de modulation prenant en compte l'heure du décollage (nocturne ou diurne) et les caractéristiques acoustiques de l'avion.

Pour l'année 2001, la dotation budgétaire affectée à l'insonorisation était de 159,5 millions de francs (24,3 millions d'euros).

A la demande de votre rapporteur, l'administration a fourni le bilan chiffré suivant de la mise en œuvre de ces dispositions :

¹ N° 15, Sénat, 2001-2002.

² Paris-Orly, Paris-Charles de Gaulle, Toulouse-Blagnac, Nice-Côte-d'Azur, Lyon-Saint Exupéry, Marseille-Provence, Bordeaux, Strasbourg-Entzheim, Mulhouse-Bâle et Nantes-Atlantique.

BILAN DE L'AIDE À L'INSONORISATION DES LOGEMENTS

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre de logements insonorisés ⁽¹⁾	2 150	1 428	1 196	719	4 192	1 161	2 500 ⁽²⁾
Coût moyen de l'insonorisation	28,2 KF	32,4 KF	35,5 KF	47,9 KF	48 KF	57,7 KF	55 KF ⁽²⁾
Dotations budgétaires totales	42 MF	43 MF	45 MF	60 MF	99,5 MF ⁽³⁾	159,5 MF ⁽²⁾	159,5 MF ⁽²⁾

(1) Correspondant aux décisions d'affectation des dépenses

(2) Prévision

(3) Dont 60 millions de francs de TGAP (ex taxe bruit)

Source : ADEME

Ce tableau fait ressortir un nombre de travaux d'insonorisation réalisés en 2000 (1.161) deux fois inférieur aux prévisions (3.320) communiquées l'an dernier à la même époque à votre rapporteur.

Comme l'indique l'ACNUSA, diverses estimations chiffrent à 68.500 le nombre de logements potentiellement concernés par cette aide. Sur l'hypothèse d'un coût moyen de 37.100 francs par dossier (5.656 €), le total nécessaire à leur isolation acoustique s'élèverait à 2,54 milliards de francs (0,39 milliards €). **Le stock de logements potentiellement bénéficiaires de cette aide reste donc élevé, et le flux des attributions d'aides comparativement modeste.** Sans compter que le nombre de logements éligibles pourrait s'accroître si les indices proposés par l'ACNUSA pour la définition des zones de plans de gêne sonore étaient retenus.

3. Bilan des sanctions infligées par l'ACNUSA

Les infractions aux restrictions d'usage imposées par arrêtés ministériels sur les plate-formes aéroportuaires sont sanctionnables par l'ACNUSA, sur proposition de la Commission nationale de prévention des nuisances (CNPN). Pour 1999 et 2000, les sanctions prononcées se répartissent comme suit :

DOSSIERS D'INFRACTION DU 01/02/1999 AU 31/12/2000

	Sanctions	Relaxes¹	En instance à la CNPN	Total
Charles de Gaulle	14	2	253	269
Le Bourget	6	9	53	68
Orly	8	1	41	50
Lyon-St Exupéry	9	1	15	25
Toulouse-Blagnac	6	0	4	10
Nice-Côte d'Azur	0	0	14	14
Total	43	13	380	436

L'ACNUSA publie par ailleurs des statistiques sur la part des infractions dans le total des mouvements commerciaux, qui montrent la prééminence des infractions constatées et sanctionnées à Roissy, en raison peut être des moyens (humains notamment) de constatation des infractions, qui y sont supérieurs.

TAUX D'INFRACTION PAR RAPPORT AUX MOUVEMENTS COMMERCIAUX

Charles de Gaulle	0,06 %
Orly	0,02 %
Lyon-Saint-Exupéry	0,02 %
Toulouse-Blagnac	0,01 %
Nice Côte d'Azur	0,01 %
TOTAL	0,04 %

Notons que ces taux restent faibles.

*

*

*

Lors de sa réunion du mardi 30 octobre, et sur proposition de son rapporteur, la commission s'en est remise à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits du transport aérien et de l'aviation civile dans le projet de loi de finances pour 2002.

¹ Pour les raisons suivantes :

- production d'un certificat de conformité Ch. III : 5
- causes météorologiques : 2
- trop faible dépassement de l'heure limite : 1
- erreur de saisie horaire : 5

ANNEXE

LA RÉGLEMENTATION FRANÇAISE EN MATIÈRE DE BRUIT AÉRONAUTIQUE

En France, la lutte contre le bruit au voisinage des aéroports repose essentiellement sur trois lois :

– la loi n°85-696 du 11 juillet 1985 qui, à titre préventif, institue les plans d'exposition au bruit (PEB) et limite l'urbanisation au voisinage des aérodromes ; ses dispositions ont été intégrées dans le Code de l'Urbanisme aux articles L.147-1 à L.147-6 ;

– la loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992 qui, à titre curatif, organise un dispositif d'aide aux riverains pour l'insonorisation des logements et institue les plans de gêne sonore (PGS) ;

– la loi n°99-588 du 12 juillet 1999 qui a créé une autorité indépendante de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) dotée de pouvoirs de proposition, de prescription et de sanction.

Les règlements d'application de ces lois précisent leurs conditions d'application dans différents domaines :

Urbanisme :

– *le décret en Conseil d'Etat du 21 mai 1987 modifié par les articles 4 et 5 du décret n° 97-607 du 31 mai 1997* détermine les valeurs d'indice psophique (IP) à prendre en compte pour la délimitation des zones de bruit et définit la procédure d'établissement des PEB ;

– *le décret du 21 mai 1987* définit les modalités de l'enquête publique relative au PEB ;

– *le décret du 21 mai 1987, modifié par le décret n° 2000-127 du 16 février 2000* précise l'organisation et le rôle des commissions consultatives de l'environnement ;

– *l'arrêté du 28 mars 1988, complété par un arrêté du 17 janvier 1994*, fixe la liste des aérodromes non classés en catégories A, B, ou C devant être dotés d'un PEB.

Aide aux riverains des aérodromes :

– *l'article 103 de la loi de finances de 1998* a étendu le dispositif d'aide aux riverains aux aérodromes accueillant annuellement plus de 20.000 mouvements commerciaux d'avions de plus de 20 tonnes ;

Neuf aérodromes sont ainsi concernés par le dispositif d'aide aux riverains : Paris-Orly, Paris-Charles-de-Gaulle, Toulouse-Blagnac, Nice-Côte d'Azur, Lyon-Saint-Exupéry, Marseille-Provence, Bordeaux, Strasbourg-Entzheim et Mulhouse-Bâle. Compte tenu de l'évolution de son trafic, l'aéroport de Nantes-Atlantique doit prochainement être intégré à cette liste.

– *l'article 45 de la loi de finances pour 1999* a institué la Taxe Générale sur les Activités Polluantes (TGAP) dont une partie du dispositif reprend celui de la « taxe bruit » instituée par la loi du 31 décembre 1992 ;

– *le décret en Conseil d'Etat n° 99-508 du 17 juin 1999* précise les modes de calcul (taux applicables) et de recouvrement de la taxe ;

– *deux arrêtés techniques du 2 septembre 1993* définissent la classification acoustique et la masse des aéronefs à prendre en compte pour le calcul de la taxe ; ces deux arrêtés sont en cours de révision conformément aux dispositions introduites par les textes d'application de l'article 45 de la loi de finances pour 1999 ;

– *un décret du 18 mars 1994, modifié par un décret du 31 mai 1997 puis par un décret du 30 avril 1998*, décrit les modalités d'établissement des plans de gêne sonore ;

– *un décret en Conseil d'Etat du 20 juin 1994, modifié par un décret du 31 mai 1997 puis par un décret du 27 novembre 1998*, définit la nature de l'aide et le montant des dépenses allouées ;

– *l'article 3 du décret n° 97-607 du 31 mai 1997 et l'article 1^{er} du décret du 27 novembre 1998* ont assoupli le critère d'antériorité à prendre en compte pour déterminer l'éligibilité à l'aide ;

– *le décret du 27 novembre 1998* a par ailleurs clarifié les cas de prise en charge à 100% des travaux d'insonorisation, et porté le taux de la prise en charge de 80% à 90% pour les ménages à faibles revenus et a confirmé le rôle de la commission consultative d'aide aux riverains ;

– *le décret n° 99-457 du 1^{er} juin 1999* relatif aux modalités de contribution de l'ADEME aux dépenses engagées par les riverains des aérodromes en vue de l'atténuation des nuisances sonores a repris, sur le fond, l'ensemble de ces dispositions en les rendant conformes avec le dispositif institué par l'article 45 de la loi de finances pour 1999 (création de la taxe générale sur les

activités polluantes) ; ce décret se substitue désormais au décret du 20 juin 1994 précité ;

– *un arrêté interministériel, signé le 14 décembre 1994 et modifié par un arrêté du 15 mai 1997* définit le montant forfaitaire des travaux d'insonorisation des logements admis au bénéfice de l'aide aux riverains ;

– *l'arrêté interministériel du 21 septembre 1994* définit la composition et les règles de fonctionnement des commissions consultatives d'aide aux riverains qui constituent les instances consultées sur le contenu du plan de gêne sonore et sur l'utilisation du produit de la taxe ;

– *le décret n° 2000-128 du 16 février 2000* prévoit, conformément à l'article 2 de la loi du 12 juillet 1999, que la commission consultative d'aide aux riverains comprend les membres du comité permanent de la commission consultative de l'environnement.