

N° 70

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, 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 : M. Gérard Larcher, *président* ; MM. 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 Beaufils, 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, Bernard Dussaut, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, 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, Jean Louis Masson, Serge Mathieu, René Monory, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatsowski, 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 (12<sup>ème</sup> législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	6
<b>CHAPITRE I- LES MOYENS FINANCIERS DE L'AVIATION CIVILE</b> .....	7
<b>I. LE BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE (BAAC) EST EN PROGRESSION</b> .....	8
A. LES DÉPENSES DU BUDGET ANNEXE.....	8
B. LES RECETTES DU BUDGET ANNEXE.....	10
1. <i>Les redevances de navigation aérienne</i> .....	10
2. <i>La taxe de l'aviation civile</i> .....	10
<b>II. LE FIATA : UN HEUREUX RENVERSEMENT DE TENDANCE QUI DEVRA ENCORE ÊTRE CONFIRMÉ</b> .....	11
<b>III. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT</b> .....	13
A. L'AÉRONAUTIQUE.....	13
B. L'ACNUSA.....	15
<b>CHAPITRE II - LE TRANSPORT AÉRIEN ÉPROUVÉ MAIS EN VOIE DE REDRESSEMENT</b> .....	16
<b>I. LE REPLI BRUTAL DU MARCHÉ A RÉVÉLÉ LES FRAGILITÉS LATENTES DU SECTEUR</b> .....	16
A. LES EFFETS DU 11 SEPTEMBRE MODIFIENT LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT À COURT TERME DU SECTEUR.....	16
1. <i>Le transport aérien développe traditionnellement son activité à un rythme très dynamique</i> .....	16
2. <i>L'année 2001 constitue un historique record à la baisse pour le transport aérien</i> .....	17
a) <i>Des effets directs inégalement ressentis</i> .....	20
b) <i>La crise de l'assurance du risque aérien</i> .....	23
c) <i>Le secteur confirme sa sensibilité à la conjoncture économique mondiale</i> .....	24
d) <i>Les mesures de sécurité</i> .....	25
3. <i>De solides facteurs de croissance sur les moyen et long termes</i> .....	25
B. LA CONFIRMATION DU RÔLE STRATÉGIQUE DES ALLIANCES.....	26
1. <i>Disparition de Qualiflyer et renforcement de Skyteam</i> .....	26
2. <i>L'affaiblissement relatif des alliances ne permet pas de conclure à la remise en cause de ce type d'accords stratégiques</i> .....	28
<b>II. A L'ÉCHELLE FRANÇAISE, UN BILAN CONTRASTÉ</b> .....	29
A. UNE ÉVOLUTION DIVERGENTE DES AILES FRANÇAISES.....	29
1. <i>La confirmation des bons résultats d'Air France permet d'envisager sa privatisation</i> .....	29

a) Air France a été la troisième compagnie la plus profitable du monde en 2001, et la première européenne .....	29
b) L'intégration du pôle régional autour de Régional CAE et de Brit Air doit encore être renforcée .....	32
c) La privatisation d'Air France doit permettre à la compagnie de consolider ses positions .....	33
2. AOM – Air Liberté et Air Littoral : la délicate conclusion de l'aventure Swissair .....	34
a) Trois compagnies au destin un temps commun .....	34
b) AOM-Air Liberté, devenu Air Lib, peine à tourner la page Swissair .....	34
c) La situation moins pressante d'Air Littoral ne doit pas masquer les difficultés importantes de cette compagnie .....	35
3. Le rachat de Corsair par TUI pourrait préfigurer sa revitalisation .....	36
<b>B. L'AMÉNAGEMENT AÉRIEN DU TERRITOIRE, UNE PRIORITÉ À RÉAFFIRMER .....</b>	<b>36</b>
1. La desserte aérienne, un atout économique indispensable pour certains territoires .....	36
2. La stabilisation du soutien du FIATA constitue un premier pas qui doit encore être approfondi .....	37
3. La nécessaire concentration des aides sur les lignes les plus utiles au désenclavement des territoires .....	37
<b>C. POURSUIVRE L'EFFORT DE RÉDUCTION DES RETARDS .....</b>	<b>38</b>
1. Un trafic provisoirement stabilisé .....	38
2. La mise en place d'une nouvelle gestion de l'espace aérien .....	40
<b>CHAPITRE III - L'INEXORABLE MONTÉE EN PUISSANCE DE LA THÉMATIQUE DES NUISANCES SONORES AÉROPORTUAIRES .....</b>	<b>42</b>
<b>I. LE SEUL DÉVELOPPEMENT DES RESTRICTIONS D'USAGE CONSTITUE UNE STRATÉGIE SOUS-OPTIMALE .....</b>	<b>42</b>
<b>A. LES RESTRICTIONS D'USAGE PERTURBENT LA GESTION DU TRAFIC AÉRIEN ET L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE DU SECTEUR, SANS RÉPONDRE PLEINEMENT AUX ATTENTES DES RIVERAINS .....</b>	<b>42</b>
<b>B. L'IMPORTANT DÉVELOPPEMENT DES RESTRICTIONS D'USAGE SUR LES AÉROPORTS NATIONAUX .....</b>	<b>43</b>
<b>C. LA NÉCESSAIRE HARMONISATION DES RESTRICTIONS D'USAGE AUX NIVEAUX COMMUNAUTAIRE ET MONDIAL .....</b>	<b>45</b>
<b>II. LA PRISE EN COMPTE DES RECOMMANDATIONS DE L'ACNUSA OUVRE EN REVANCHE DES PERSPECTIVES INTÉRESSANTES .....</b>	<b>46</b>
<b>A. LE DÉCRET DU 26 AVRIL 2002 A CONSTITUÉ UN PREMIER PAS IMPORTANT DANS LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE L'ACNUSA .....</b>	<b>46</b>
1. La mise en place de l'ACNUSA a été une étape essentielle .....	46
a) De larges missions .....	46
b) Une situation matérielle enfin normalisée .....	47
2. Le décret du 26 avril 2002 répond à plusieurs des recommandations de l'ACNUSA .....	48
a) Les propositions de l'ACNUSA pour la mesure du bruit .....	48
b) Les propositions de l'ACNUSA pour le contrôle des trajectoires et des procédures d'approche et de départ .....	50
<b>B. MAÎTRISER L'URBANISME : PRÉVENIR ET GUÉRIR .....</b>	<b>51</b>
1. Prévenir : l'indispensable maîtrise de l'urbanisation aux abords des aéroports .....	51
a) Le contre-exemple de Paris-Charles de Gaulle .....	52
b) Un problème complexe, qui fait appel à la responsabilité des élus .....	53

c) Les dispositions introduites par le Sénat dans la loi du 12 juillet 1999.....	55
d) Les propositions de l'ACNUSA en matière urbanistique .....	56
2. <i>Guérir : l'insonorisation des logements riverains</i> .....	57
3. <i>Bilan des sanctions infligées par l'ACNUSA</i> .....	58
<b>ANNEXE - LA RÉGLEMENTATION FRANÇAISE EN MATIÈRE DE BRUIT</b>	
<b>AÉRONAUTIQUE</b> .....	61

Mesdames, Messieurs,

Rarement secteur économique aura connu une évolution aussi brutale que celle subie par le transport aérien au cours de l'année écoulée. En effet, le choc des attentats du 11 septembre 2001 a révélé les fragilités latentes de nombreux acteurs du dispositif aérien.

Aujourd'hui, dans un contexte de reprise ténue de l'économie mondiale, le transport aérien est marqué par le poids de contraintes nouvelles : alourdissement du coût des procédures de sécurité et très fort renchérissement des primes d'assurance. Ces difficultés ont contribué à la défaillance de compagnies majeures. Mais avec le dynamisme qui l'a toujours caractérisé, ce secteur laisse aussi entrevoir des éléments d'espoir pour demain : réorganisation du marché, apparition de nouveaux acteurs, redéfinition des politiques aéroportuaires.

Votre commission a donc souhaité placer ce rapport pour avis sous le double signe de l'effort et de l'optimisme.

## **CHAPITRE I**

### **LES MOYENS FINANCIERS DE L'AVIATION CIVILE**

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

– le budget annexe de l'aviation civile (BAAC), qui regroupe l'ensemble des crédits des services de l'aviation civile : il est alimenté par les redevances de la navigation aérienne et une quote-part de la taxe de l'aviation civile (TAC) ;

– un compte d'affectation spéciale, le fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA)<sup>1</sup>, chargé de financer les dépenses liées à l'aménagement du territoire ainsi que celles de sécurité, incendie, sauvetage et sûreté. Ses recettes sont exclusivement constituées d'une quote-part de la TAC ;

– la section « transport » du budget général de l'Etat, pour le soutien à l'aéronautique civile notamment.

---

<sup>1</sup> Le FIATA consiste en le compte d'affectation spéciale n° 902-25.

## I. LE BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE (BAAC) EST EN PROGRESSION

Le tableau ci-dessous détaille les agrégats du projet de budget annexe pour 2003, selon la présentation traditionnelle des budgets annexes, et les compare à ceux votés en loi de finances initiale pour 2002 :

### BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE Tableau comparatif 2002 - 2003

(en euros)

DEPENSES				RECETTES			
INTITULÉ	Loi de finances 2002	Projet de loi de finances 2003	Evolution	INTITULÉ	Loi de finances 2002	Projet de loi de finances 2003	Evolution
<b>PREMIÈRE SECTION : EXPLOITATION</b>							
Achats et services	113 269 713	112 431 724	- 0,7 %	Redevance de route	850 513 067	911 460 000	7,2 %
Services extérieurs	14 849 545	14 849 545	-	RSTCA <sup>(1)</sup>	207 940 459	217 430 000	4,6 %
Impôts et taxes	5 205 185	5 515 172	5,9 %	TAC	232 792 041	223 983 801	-3,8 %
Charges de personnel	753 883 370	792 309 234	5,1 %	Autres produits	11 663 748	15 673 753	34,4 %
Organismes extérieurs	197 849 095	201 755 095	2,0 %	Produits financiers	1 067 143	1 067 143	-
Charges financières	28 355 517	23 000 000	- 18,9 %	Reprises sur provisions	25 941 944	6 726 050	- 74,1 %
Autres charges de gestion courante	29 344 032	8 852 299	- 69,8 %				
Dotations aux provisions	6 726 050	16 950 000	152 %				
Charges exceptionnelles	3 048 980	40 848 980	1 240 %				
Autofinancement	177 386 915	159 828 698	- 9,9 %				
<b>TOTAL Exploitation</b>	<b>1 329 918 402</b>	<b>1 376 340 747</b>	<b>3,5 %</b>	<b>TOTAL Recettes</b>	<b>1 329 918 402</b>	<b>1 376 340 747</b>	<b>3,5 %</b>
<b>DEUXIÈME SECTION : CAPITAL</b>							
Remboursements d'emprunts	91 469 000	91 000 000	- 0,5 %	Autofinancement	177 386 915	159 828 698	- 9,9 %
Investissements	195 051 000	195 000 000	- 0,0 %	Emprunts	109 133 085	126 171 302	15,6 %
<b>TOTAL Capital</b>	<b>286 520 000</b>	<b>286 000 000</b>	<b>- 0,2 %</b>	Recettes sur cessions	0	0	-
				<b>TOTAL Recettes</b>	<b>286 520 000</b>	<b>286 000 000</b>	<b>- 0,2 %</b>
<b>TOTAL BRUT</b>	<b>1 616 438 402</b>	<b>1 662 340 747</b>	<b>2,8 %</b>	<b>TOTAL BRUT</b>	<b>1 616 438 402</b>	<b>1 662 340 747</b>	<b>2,8 %</b>
à déduire : Autofinancement	-177 386 915	- 159 828 698		à déduire : Autofinancement	-177 386 915	- 159 828 698	
<b>TOTAL NET</b>	<b>1 439 051 487</b>	<b>1 502 512 049</b>	<b>4,4 %</b>	<b>TOTAL NET</b>	<b>1 439 051 487</b>	<b>1 502 512 049</b>	<b>4,4 %</b>

(1) Redevance pour services terminaux de la circulation aérienne

#### A. LES DÉPENSES DU BUDGET ANNEXE

Les dépenses de personnel (792 M€) représentent toujours le premier poste de dépenses du projet de budget annexe. Elles retrouvent cette année un rythme de croissance plus raisonnable (+ 5,1 %) que celui de l'an dernier (8,4 %).

Comme l'an passé, cette progression dynamique s'explique, outre la création de 393 emplois, dont 252 personnels techniques pour renforcer les services de la navigation aérienne, par l'application des mesures de revalorisation salariale du protocole du 7 décembre 2000 et de la fonction publique en général. La création de nouveaux postes est particulièrement remarquable dans le contexte actuel de maîtrise des effectifs de la fonction publique.

Les **dépenses de fonctionnement des services** sont stabilisées à près de 130 M€, de même que les dépenses d'investissement (195 M€) qui avaient diminué de manière inquiétante l'année dernière.

Les **organismes extérieurs**<sup>1</sup> reçoivent des contributions en hausse de 2 %, à plus de 201 M€. La croissance de ces contributions résulte notamment de la hausse de la participation financière demandée par Eurocontrol (+3,1 M€), mais également des nouvelles dispositions contractuelles liant la DGAC aux autorités suisses, en application d'un programme triennal pour 2002-2004 (+1,4 M€), et des coûts des services rendus par Aéroports de Paris (+0,8 M€) et par Météo-France (+1,9 M€). Cette évolution confirme donc la tendance à la hausse de ces dépenses constatée ces dernières années.

L'enveloppe demandée pour **la navigation aérienne** -165 M€ en autorisations de programme (AP) et 158 M€ en crédits de paiement (CP) - témoigne de la même stabilisation, dans un contexte budgétaire contraint, puisque les recettes du BAAC sont fonction de l'activité économique du secteur. Ces crédits permettent de poursuivre les efforts de modernisation de l'outil de contrôle du trafic aérien.

Les moyens d'engagement des **bases aériennes** repartent fortement à la hausse (30,1 %), à près de 25 M€, ce qui contraste avec l'évolution de l'année dernière. Les crédits de paiement sont également en hausse, plus modérée, de 0,9 %. Ces crédits sont destinés en 2003 :

– aux travaux d'infrastructures sur les aérodromes en régie directe (dont la poursuite des travaux d'assainissement à Saint-Pierre et Miquelon et la réfection de pistes notamment sur l'aérodrome de Mayotte) ;

– à la poursuite des opérations relatives à la création éventuelle de nouvelles plate-formes aéroportuaires métropolitaines, notamment l'organisation du débat public sur l'implantation d'un nouvel aéroport à Toulouse et à Nantes, et, le cas échéant, la réalisation d'études complémentaires concernant un troisième aéroport en Ile-de-France ;

---

<sup>1</sup> Eurocontrol ; autres organismes liés à la DGAC par des conventions de financement, à savoir Swisscontrol, Aéroports de Paris (ADP), Bâle-Mulhouse, Jersey Airport et Météo-France ; Administration de l'Équipement et ministère de la Défense.

– au remboursement des avances dans le cadre du renouvellement des concessions aéroportuaires.

## **B. LES RECETTES DU BUDGET ANNEXE**

### **1. Les redevances de navigation aérienne**

Le Gouvernement a fait l'hypothèse d'une reprise modérée du trafic en 2003. Votre commission des Affaires économiques partage cet optimisme, qui autorise un accroissement de l'évaluation des redevances. Le produit attendu en 2003 des **redevances de navigation aérienne** versées par les compagnies s'établit ainsi à **1 129 M€** en **hausse de 6,7 %** par rapport au montant estimé en loi de finances initiale pour 2002, avec comme ventilation :

#### **PRODUIT ATTENDU DES REDEVANCES (en euros)**

	Evaluation de recettes 2002	Evaluation de recettes 2003	Evolution
Redevances de route	850 513 067	911 460 000	7,2 %
RSTCA <sup>1</sup> métropole	188 884 332	198 230 000	4,9 %
RSTCA outre-mer	19 056 127	19 200 000	0,7 %

*Source : Projet de loi de finances pour 2003*

### **2. La taxe de l'aviation civile**

La **taxe de l'aviation civile**, applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999<sup>2</sup>, 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 Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA).

Pour 2003, les taux sont maintenus au niveau qu'ils avaient atteint après l'augmentation de 12,3 % en 2002, soit :

– 3,92 € par passager embarqué à destination d'un Et at membre de l'Union européenne ;

– 6,66 € par passager embarqué vers d'autres destinations ;

<sup>1</sup> Redevance pour services terminaux de la circulation aérienne.

<sup>2</sup> Article 51 de la loi de finances pour 1999.

– 1,02 €par tonne de fret ou de courrier.

Le produit attendu de la taxe de l'aviation civile en 2003 (TAC) est estimé à 294,56 M€, que l'article 27 du projet de loi de finances propose de répartir à hauteur de 76,04 % au profit du budget annexe de l'aviation civile et 23,96 % au profit du FIATA (contre respectivement 72,13 % et 27,87 % en 2002). La contribution de la TAC au financement du BAAC sera donc de **223,98 M€** en 2003.

## **II. LE FIATA : UN HEUREUX RENVERSEMENT DE TENDANCE QUI DEVRA ENCORE ÊTRE CONFIRMÉ**

Les attentats du 11 septembre avaient amené le gouvernement précédent à accroître sensiblement les crédits du FIATA dans le courant de l'année 2002 afin de contribuer au renforcement des mesures de sûreté dans les aéroports. Votre commission se félicite que cet objectif essentiel soit pris en compte. Cet élément ne doit cependant pas masquer le risque pour le FIATA de s'éloigner toujours plus de sa raison d'être initiale, à savoir le maintien des dessertes aériennes régionales utiles à l'aménagement du territoire.

Parce que ce programme de sécurité est largement engagé, avec notamment la fin du programme d'investissement pour le contrôle à 100 % des bagages de soute, les crédits du FIATA sont en baisse de plus de 21 %. Le tableau ci-dessous permet de mesurer la réduction de l'effort d'investissement pour la sûreté des aéroports.

**DEPENSES DU FIATA PRÉVUES EN 2003**  
(en millions d'euros)

	2002	2003	Evolution
<b>Exploitation</b>			
<b>Subventions aux entreprises de transport aérien</b>	<b>15,25</b>	<b>16,00</b>	<b>4,91 %</b>
Dépenses directes de l'Etat en matière de sûreté	8,08	8,08	-
Subventions aux gestionnaires d'aérodrome	35,52	33,50	- 5,69 %
<b>TOTAL Exploitation</b>	<b>58,85</b>	<b>57,58</b>	<b>- 2,16 %</b>
<b>Capital</b>			
Dépenses directes de l'Etat en matière de sûreté	25,00	6,00	- 76,00 %
Dépenses directes de l'Etat relatives au SSLIA <sup>1</sup> , au péril aviaire	6,10	7,00	14,75 %
<b>TOTAL Capital</b>	<b>31,10</b>	<b>13,00</b>	<b>- 58,20 %</b>
<b>TOTAL</b>	<b>89,95</b>	<b>70,58</b>	<b>- 21,54 %</b>

Toutefois, la part du FIATA qui correspond au **soutien aux dessertes aériennes régionales** est **en hausse de près de 5 %**, à 16 millions d'euros. Votre rapporteur pour avis s'en félicite, et remarque que cela tranche singulièrement avec l'érosion de cette politique ces dernières années, contre laquelle votre commission n'avait pas manqué de protester.

Elle s'était ainsi vivement émue l'an passé de la **dénaturation croissante du FIATA**, qui perdait son rôle originel au profit des missions de sécurité. Cette évolution est heureusement endiguée puisque, **pour 2003, le soutien aux dessertes aériennes régionales représente 22,6 % du FIATA**, contre 17 % seulement en 2002, après l'abondement de la partie sûreté du fond. Votre rapporteur pour avis se félicite donc de la progression relative et absolue de la partie du fond consacrée au soutien des lignes régionales.

---

<sup>1</sup> Service de Sûreté et de Lutte contre les Incendies d'Aéronefs.

### 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 262 M€ le montant des autorisations de programme prévues au budget de l'Etat diminue d'un peu plus de 20 %, tandis que les crédits de paiement, avec 299 M€, augmentent de 12,5 %.

Le programme de développement du nouvel avion gros porteur d'Airbus, l'A380, poursuit sa montée en puissance, puisqu'il concentre à lui seul 43 % des AP et plus de la moitié des CP. En revanche, le programme Airbus A340 versions 500 et 600 arrive à maturité et ne bénéficie plus d'autorisations de programme.

Le soutien aux équipementiers reste très dynamique, avec une progression de 18 %. Sur deux ans, ce soutien s'est accru de près de 65 %. Ces crédits s'élèveront ainsi à 47 M€ en 2003. S'agissant du soutien à la recherche, les crédits atteindront 58 M€ en 2003, en hausse de 9,5 %.

**En raison des enjeux économiques, industriels, mais aussi stratégiques du projet d'Airbus A380, votre rapporteur pour avis souhaite faire le point sur ce dossier.**

Le programme A380 faisait au 1<sup>er</sup> août 2002 l'objet de 95 commandes et 62 options de la part de huit clients. Rappelons que 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 commandes et options par compagnie aérienne au 1<sup>er</sup> août 2002.

**A380 - COMMANDES ET OPTIONS AU 1<sup>er</sup> AOÛT 2002**

<b>Compagnie</b>	<b>Commandes</b>	<b>Options</b>	<b>Modèle</b>
Qantas	12	12	A380-800
Singapore Airlines	10	15	A380-800
Air France	10	4	A380-800
ILFC <sup>1</sup>	10	0	A380-800
Lufthansa	15	15	A380/F
Emirates Airlines	22	10	A380-800 et A380/F
Virgin Atlantic	6	6	A380/800
Fedex	10	10	A380/F
<b>TOTAL</b>	<b>95</b>	<b>62</b>	

La première livraison de l'A380 est prévue en mars 2006 à la compagnie Singapore Airlines. Contrairement à ce que l'on pouvait redouter, les difficultés du secteur n'ont pas entamé les perspectives du projet, puisque le carnet de commande s'est étoffé de 28 commandes fermes. Il s'agit là d'un des signes d'optimisme que votre rapporteur pour avis a relevés.

Il convient de rappeler ici la divergence d'analyse entre Boeing et Airbus. Boeing anticipe un développement du secteur des appareils de 100 à 240 sièges, ce que confirme le lancement de son projet de moyen-porteur supersonique *Sonic Cruiser*. Au contraire, Airbus estime que les contraintes économiques et aéroportuaires pousseront au développement de très gros porteurs, comme l'A380. **Votre rapporteur pour avis souhaite faire remarquer que, alors qu'on assiste ces dernières années à un partage équilibré du marché des gros porteurs entre Boeing et Airbus, une telle divergence de stratégie aura vraisemblablement pour corollaire un échec – pouvant être lourd de conséquences - de l'un des deux acteurs.**

---

<sup>1</sup> Société américaine de location-vente d'avions (leasing).

## **B. L'ACNUSA**

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

Votre rapporteur note avec satisfaction l'inscription de la création d'un poste de technicien supérieur de l'Équipement à l'ACNUSA dans le projet de loi de finances pour 2003.

Ainsi que l'indique le tableau ci-dessous, l'enveloppe budgétaire est en **augmentation de 1,7 %** seulement, de loi de finances initiale à projet de loi de finances.

**CRÉDITS BUDGÉTAIRES (EN €) DE L'ACNUSA**

	<b>Loi de finances 2002</b>	<b>Projet de loi de finances 2003</b>	<b>Evolution</b>
Rémunération des personnels	237 612	266 042	12,0 %
Vacations indemnités des membres et experts	106 714	105 514	- 1,1 %
Dépenses de fonctionnement	732 266	723 266	- 1,2 %
<b>TOTAL</b>	<b>1 076 593</b>	<b>1 094 822</b>	<b>1,7 %</b>

Cette évolution, que la création du nouveau poste explique entièrement, reste très modeste au regard des attributions importantes que la loi a confiées à cette autorité, et de l'enjeu majeur que constitue le dossier des nuisances sonores aéroportuaires pour l'ensemble du transport aérien<sup>1</sup>. Du moins votre rapporteur pour avis constate-t-il avec satisfaction une nette amélioration en terme de consommation des crédits, puisque 97 % de l'enveloppe initiale pour 2001, hors reports, étaient consommés au 31 décembre 2001.

---

<sup>1</sup> Cf. *infra* chapitre 3.

## CHAPITRE II

### LE TRANSPORT AÉRIEN ÉPROUVÉ MAIS EN VOIE DE REDRESSEMENT

#### I. LE REPLI BRUTAL DU MARCHÉ A RÉVÉLÉ LES FRAGILITÉS LATENTES DU SECTEUR

##### A. LES EFFETS DU 11 SEPTEMBRE MODIFIENT LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT À COURT TERME DU SECTEUR

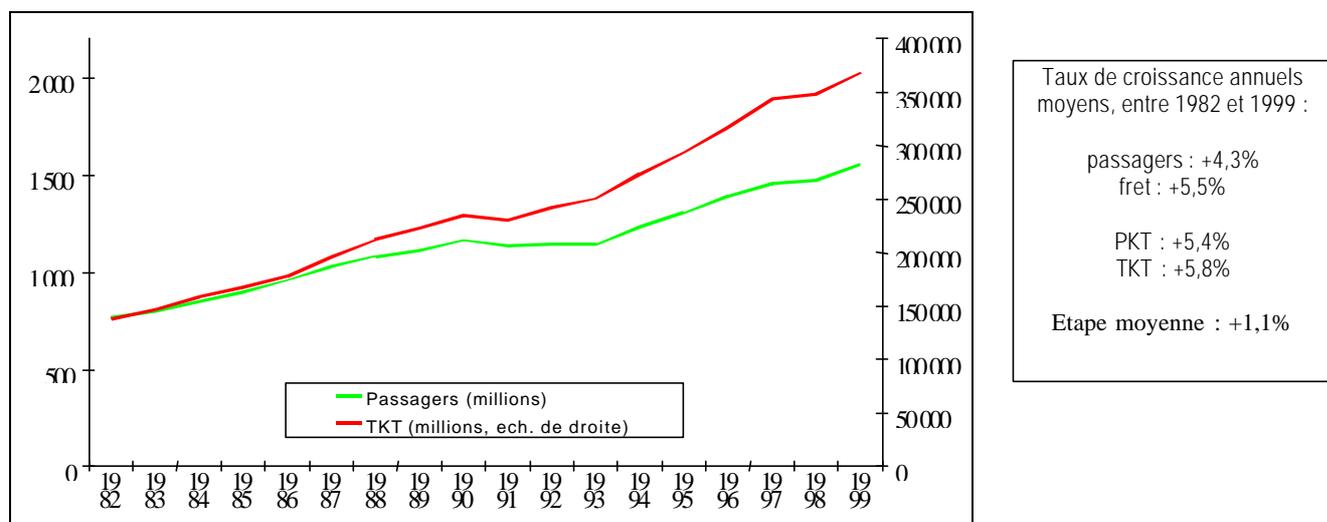
#### 1. Le transport aérien développe traditionnellement son activité à un rythme très dynamique

D'après l'OACI<sup>1</sup>, 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 a 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).

---

<sup>1</sup> *Organisation de l'Aviation Civile Internationale : l'OACI est une institution spécialisée des Nations Unies, créée en 1944, et dont 188 Etats sont membres. Elle fixe des normes et promulgue des recommandations pour assurer le développement du transport aérien mondial.*

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



Source OACI

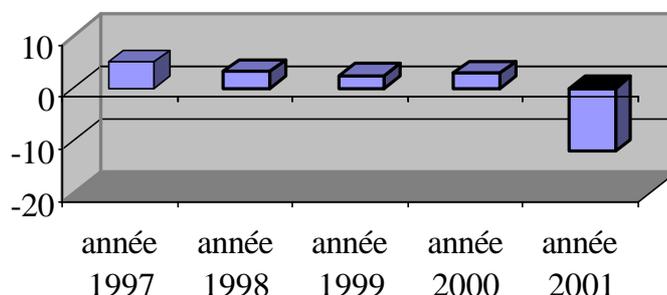
## 2. L'année 2001 constitue un historique record à la baisse pour le transport aérien

Il est désormais possible d'évaluer exactement l'impact des attentats du 11 septembre 2001. Votre rapporteur pour avis voudrait cependant préciser qu'il convient de se rappeler qu'aux effets directs de ces attentats odieux s'ajoute la dégradation de la conjoncture économique mondiale, qui peut leur être également en partie imputée.

En 2001, le trafic aérien international a marqué un recul par rapport à l'année précédente, pour la deuxième fois seulement dans l'histoire moderne de l'aviation civile. Le trafic total, fret et passagers, a en effet enregistré une **baisse de 5,7 %** en 2001, la chute étant plus sévère pour le fret (- 7,7 %) que pour le trafic passager (- 2,1 %).

La baisse du trafic, ajoutée aux renchérissement des coûts d'exploitation, a logiquement abouti à **la plus grande perte de l'histoire du transport aérien, soit 12 milliards de dollars**. Comme l'illustre le graphique ci-dessous, cette perte égale presque la somme des profits des quatre années précédentes.

### RESULTATS DES COMPAGNIES AERIENNES (en Mds de dollars)



*Source : IATA*

Dans ces conditions, les prévisions de croissance à court terme du secteur ont été revues à la baisse : l'International Air Transport Association (IATA) prévoit ainsi une croissance de 3,5 % en moyenne entre 2001 et 2005 pour le trafic de passagers, et de 2 % seulement pour le fret. Ces chiffres extrêmement bas contrastent avec la tendance de long terme de croissance du transport aérien exposée plus haut.

Les estimations de l'OACI mettent en évidence les disparités géographiques, en terme de redressement à compter de 2002. Les Etats-Unis et l'Europe apparaissent plus durement marqués. L'Amérique du Sud, troisième région à connaître une contraction du trafic en 2001, devrait en effet voir son trafic progresser de 2 % en 2002, contre encore - 1,2 % pour l'Europe et - 2,3 % pour l'Amérique du Nord.

**PRÉVISIONS DE TRAFIC DE L'OACI POUR 2001-2004**

**En milliards de passagers-kilomètres transportés (PKT)**

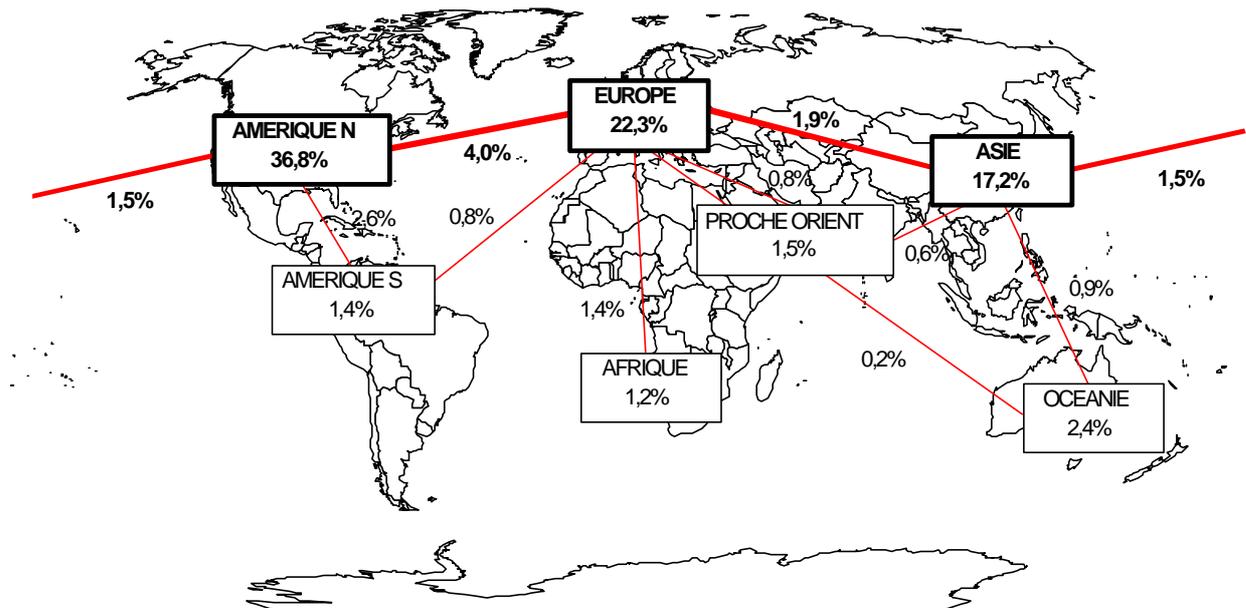
Rappel de la situation passée				Estimation		Prévisions					
Région	1990	2000	croissance annuelle moy. (%)	2001		2002		2003		2004	
				PKT	%	PKT	%	PKT	%	PKT	%
Afrique	42	66	4,6	67	1,4	69	3,0	74	6,5	77	4,8
Asie/ Pacifique	344	735	7,9	736	0,1	762	3,5	822	7,9	880	7,0
Europe	590	804	3,1	787	<b>-2,0</b>	778	<b>-1,2</b>	839	7,8	888	5,9
Moyen-Orient	47	94	7,2	97	3,2	100	3,8	108	7,5	114	5,7
Amérique du Nord	783	1 176	4,1	1 109	<b>-5,7</b>	1 083	<b>-2,3</b>	1 148	6,0	1 200	4,5
Amérique du Sud	87	142	5,0	134	<b>-5,5</b>	137	2,0	147	7,5	154	4,9
Total Monde	1 894	3 017	4,8	2 930	<b>-2,9</b>	2930	0,0	3 138	7,1	3 313	5,6

*Source : OACI*

Ce tableau rappelle 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 un tiers des passagers aériens mondiaux.

La carte ci-dessous exprime cette réalité :

## PART DES FLUX DE TRAFIC DANS LE TOTAL MONDIAL DE PASSAGERS



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

### *a) Des effets directs inégalement ressentis*

L'effet direct des attentats du 11 septembre 2001 sur le secteur aérien s'est immédiatement fait sentir 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 d'aide d'urgence pour les mesures de sûreté et 5 milliards de couverture des pertes d'exploitations).

Ces mesures se sont accompagnées d'une forme de re-réglementation du secteur, notamment en matière de sécurité. Le Congrès a ainsi adopté le

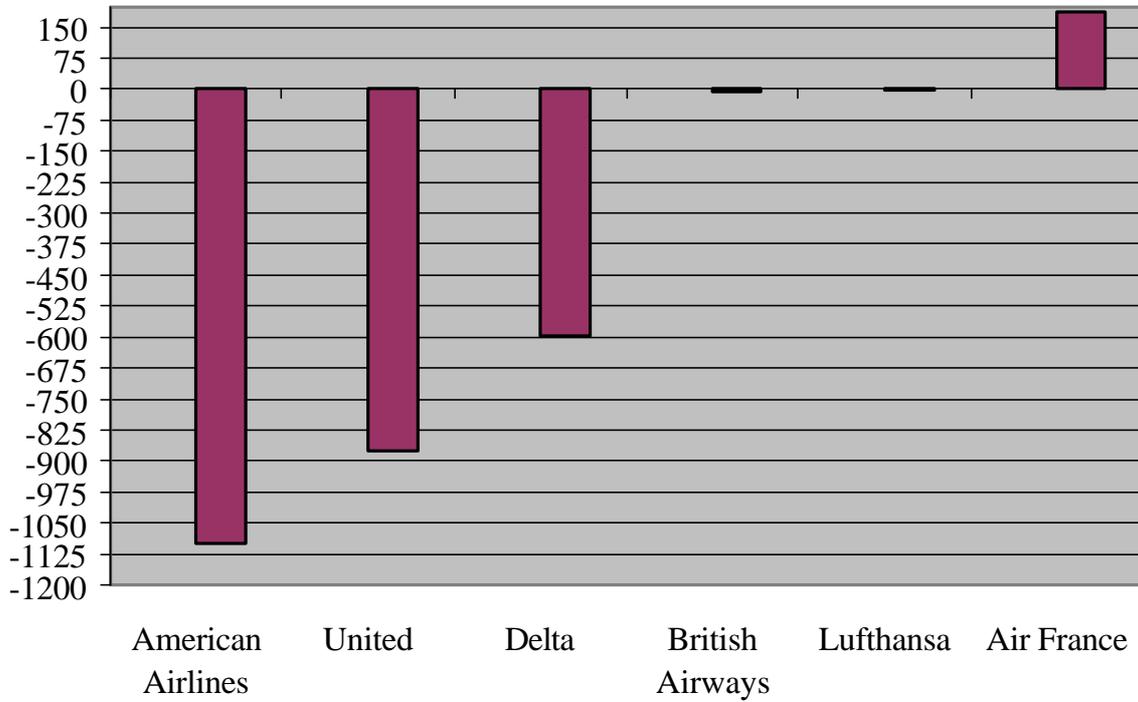
19 novembre 2001 une loi renforçant la sécurité aérienne (*Aviation Security Bill*). Cette évolution s'explique par la prise de conscience de réelles carences en la matière : en 1999, American Airlines, United Airlines et Delta Airlines avaient été citées 1 945 fois pour infractions aux règles de sécurité. En 2002, 50 000 fonctionnaires devraient avoir été recrutés pour les missions de sécurité. **Votre rapporteur pour avis s'interroge enfin sur le bien-fondé de l'autorisation donnée aux pilotes américains d'être armés.**

Ce plan n'a cependant pas pu empêcher de très importantes restructurations. La fusion United Airlines/US Airways, envisagée un moment, avait été empêchée en juin 2001 par le Département de la Justice américain, pour éviter de porter atteinte à la concurrence. L'accord de partage de codes mis en place, à défaut, par ces compagnies n'a pas permis à US Airways, sixième compagnie aérienne américaine, d'éviter de se placer sous la protection du Chapitre 11 de la loi sur les faillites. Parallèlement, United Airlines, premier transporteur américain, mettait en place un plan pour éviter la faillite, et Delta Airlines, Northwest et Continental annonçaient le 23 août 2002 un accord de partage de codes sur le continent nord-américain pour une durée de dix années.

Dès les derniers mois de 2001, de très nombreuses **suppressions d'emplois** étaient annoncées par les compagnies. Ces plans de restructuration ont parfois été étendus jusqu'en 2003. American Airlines, après avoir supprimé 20 000 emplois, en a supprimé 7 000 de plus en septembre 2002, réduisant en outre sa flotte et ses vols. Avec un chiffre d'affaires en recul de 16,7 % au premier semestre 2002, cette compagnie est en effet particulièrement touchée. Continental Airlines, qui a perdu 139 millions de dollars sur la même période, a également annoncé en août 2002 son intention de réduire ses capacités de 4 % en 2003, après une réduction de 6,5 % en 2002 (11 000 emplois). Ont également été supprimés 20 000 emplois chez United Airlines, 12 000 chez US Airways, 7 500 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 – 9 000 emplois de moins, puis la faillite - et Alitalia -2 500 postes supprimés- ou des constructeurs aéronautiques (20 000 emplois chez Boeing). En l'espace de 15 jours, le secteur a perdu aux Etats-Unis plus de 100 000 emplois.

Comme le montre le graphique ci-après, les compagnies européennes, si elles n'ont pas manqué de subir aussi les conséquences des attentats, ont été moins sévèrement touchées que leurs concurrentes américaines, les destinations vers le continent nord-américain ne représentant qu'une partie minoritaire de leur activité.

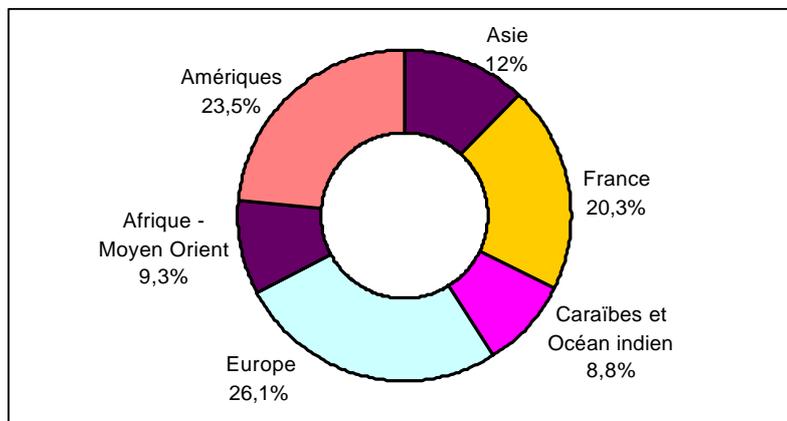
### RESULTAT NET AU PREMIER SEMESTRE 2002 (EN M€)



*Source : Compagnies*

Ainsi, l'Amérique au sens large ne compte-t-elle que pour 23,5 % dans le chiffre d'affaires « passage » d'Air France, comme le montre le graphique ci-dessous, et pour seulement 18 % si l'on ne compte que les Etats-Unis :

### AIR FRANCE : RÉPARTION GÉOGRAPHIQUE DU CHIFFRE D'AFFAIRES



*Source : Air France*

*b) La crise de l'assurance du risque aérien*

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 M€ par la Commission européenne. Le dossier des assurances se révèle crucial pour les compagnies. En effet, les assureurs ont rapidement résiliés leurs garanties « responsabilité civile » applicables aux risques de guerre, avant de proposer une nouvelle couverture partielle, avec des primes nettement accrues. La simultanéité et la convergence des démarches des assureurs ont, du reste, amené la Commission européenne à ouvrir une enquête contre une éventuelle entente illicite entre les compagnies d'assurance.

L'augmentation considérable des primes d'assurance pour la couverture des actes de terrorisme et de guerre avait incité les Etats membres de l'Union européenne à octroyer des aides à leurs compagnies : les Etats ont ainsi pris en charge la **couverture de ces risques ou l'augmentation des primes d'assurance**. C'est ainsi que le ministère de l'Economie et des Finances français 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.

Dès le Conseil économique et financier (Ecofin) du 22 septembre 2001, des « *lignes directrices* » avaient été établies pour encadrer ces aides. Mais **cette possibilité n'a pas été reconduite au-delà du 31 octobre 2002, ce que déplore votre rapporteur pour avis**. La Commission européenne entend désormais examiner au cas par cas chaque aide en ce domaine.

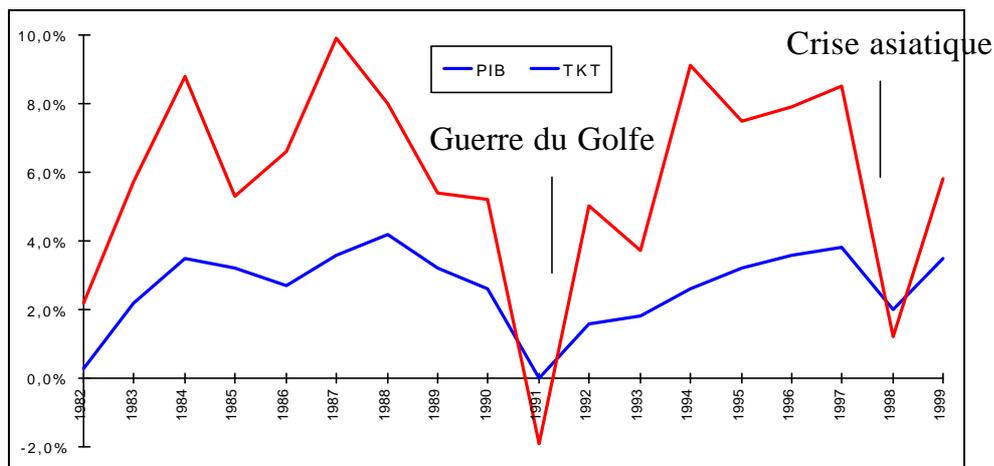
**Votre rapporteur pour avis souhaite insister sur la gravité de cette situation, le renchérissement des primes rendant plus difficile encore le retour des compagnies aériennes à la rentabilité.** Les assureurs ont pu paraître vouloir se défaire de ce risque, ce qui a encouragé le développement de projets de fonds mutualisés de réassurance, au niveau régional (*Eurotime*) ou mondial (*Globaltime*). Mais dans l'attente de la mise en place de ces fonds, les compagnies sont confrontées au très fort relèvement des primes d'assurance. A titre d'exemple, les charges d'assurance d'Air France ont plus que doublé sur l'exercice 2001/2002, puisqu'elles représentent 85 millions d'euros, contre 40 millions au cours de l'exercice précédent.

*c) Le secteur confirme sa sensibilité à la conjoncture économique mondiale*

**L'activité aérienne est 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 la corrélation entre le niveau d'activité du transport aérien et 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 **un point de croissance du PIB génère environ deux points de croissance du trafic aérien**. Cette constatation empirique est valable à tarifs constants, en se limitant au trafic mondial agrégé.

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



*Source : OACI, FMI.*

La tendance du transport aérien à amplifier les évolutions conjoncturelles se vérifie particulièrement dans le cas du transport de fret, qui représentait, en 1999, 15 % du revenu opérationnel des compagnies européennes membres de l'Association des compagnies aériennes européennes (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**, ce qui s'est encore vérifié dans la phase de repli constatée depuis les attentats du 11 septembre 2001.

#### *d) Les mesures de sécurité*

En Europe, le Conseil européen du 21 septembre 2001 et les Conseils « transports » des 14 septembre et 16 octobre 2001 ont **renforcé les mesures de sûreté aérienne**. En France, ces mesures de sûreté complémentaire ont représenté l'essentiel des 300 millions d'euros de mesures de soutien mises en oeuvre par le gouvernement (75 millions d'euros pour le filtrage des personnes, près de 120 millions d'euros pour le contrôle des bagages de soute).

Cependant, la question du financement à moyen terme des mesures de sécurité n'est toujours pas tranchée au niveau communautaire, en raison d'un désaccord persistant entre le Parlement européen et le Conseil. Le Parlement souhaiterait un cofinancement des Etats membres, des opérateurs et des passagers, tandis que le Conseil estime que chaque Etat membre devrait, conformément au principe de subsidiarité, rester libre d'organiser le financement de ces mesures selon son choix.

### **3. De solides facteurs de croissance sur les moyen et long termes**

Ces difficultés ne doivent pas faire oublier les nombreux éléments indiquant qu'il existe encore un réservoir de croissance pour le transport aérien. Votre rapporteur pour avis avait exposé en détail l'an passé les tendances socio-économiques lourdes sur lesquelles pouvait s'édifier le développement du transport aérien. Ces facteurs de moyen et long terme ne sont pas remis en cause par l'évolution récente, ce dont témoigne du reste la poursuite de la structuration du secteur autour de quelques pôles stratégiques.

De même, les constructeurs Airbus et Boeing s'accordent sur les estimations de croissance du marché à long terme, puisqu'ils prévoient une croissance annuelle moyenne du trafic de 5 % sur les vingt prochaines années.

Enfin, l'exemple d'Airbus montre que l'on n'assiste pas à un effondrement des commandes : les compagnies anticipent une reprise prochaine du secteur, et son développement régulier à moyen terme.

## **B. LA CONFIRMATION DU RÔLE STRATÉGIQUE DES ALLIANCES**

### **1. Disparition de Qualiflyer et renforcement de Skyteam**

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* »<sup>1</sup>, qui nécessite leur alimentation en passagers.

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 dominés chacun 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 :

- enregistrement unique ;
- suivi automatique des bagages ;
- programme 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 2001,**

---

<sup>1</sup> Plate-forme de correspondance

**quatre grandes alliances se sont partagé 60 % du trafic aérien régulier mondial, en s'appuyant sur les grandes plates-formes de correspondance européennes, américaines et asiatiques des pays membres.**

On constate que cette part, importante, est néanmoins inférieure à celle de l'an passé (70 %). Cette évolution tient en partie à la **disparition de** l'un des acteurs, à savoir l'alliance **Qualiflyer**, qui regroupait onze compagnies autour de Swissair et représentait 4 % du trafic mondial. Elle s'explique également par la disparition de certaines compagnies. Parallèlement, les autres alliances se sont développées, en particulier Skyteam.

Au mois de septembre 2002, la composition des alliances est la suivante<sup>1</sup> :

– **Star Alliance** regroupe douze compagnies dont Lufthansa, SAS, United Airlines, Air Canada et Singapour Airlines : elle représente **23 % du trafic mondial en 2001** ;

– **Oneworld** regroupe huit compagnies, dont British Airways, Ibéria, Qantas et American Airlines : les compagnies membres totalisent **17 % du trafic mondial** ;

– **SkyTeam** regroupe, autour d'Air France et Delta Airlines, six compagnies et réalise **13 % du trafic mondial**. Comme prévu, Alitalia a rejoint l'alliance. Air France a en outre conclu un accord de partage de codes avec Aeroflot, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2002, ce qui pourrait offrir une perspective de renforcement de l'alliance en 2003/2004. D'autre part, un rapprochement entre Wings et Skyteam apparaît désormais envisageable, en raison de l'abandon du rapprochement entre KLM et British Airways d'une part, et de l'accord entre Northwest, Continental et Delta d'autre part. Ce sont donc KLM, Continental et Northwest qui pourraient rejoindre prochainement l'alliance. Skyteam deviendrait dans ce cas la principale alliance mondiale.

– **Wings** ne regroupe plus que KLM et Northwest, qui représentent **7 % du trafic mondial**. Cette alliance est clairement en voie d'étiollement.

Le tableau suivant résume les poids relatifs de ces quatre alliances pour l'année 2001 :

---

<sup>1</sup> *Source : IATA, trafic exprimé en passagers/kilomètres transportés.*

### POIDS DES ALLIANCES STRATÉGIQUES EN 2001

	Trafic total (millions de -passagers - kilomètres transportés)	Part du trafic mondial en 2001
<b>STAR ALLIANCE</b> Air Canada, Air New Zealand, All Nippon Airways, Austrian Airlines Group, British Midlands, Lufthansa, Mexicana Airlines, SAS, Singapore Alirlines, Thai Airlines, United Airlines, Varig	612	23 %
<b>ONEWORLD</b> Aer Lingus, American Airlines, British Airways, Cathay Pacific, Finnair, Ibéria, LAN-Chile, Qantas	456	17 %
<b>SKYTEAM</b> Aeromexico, Air France, Alitalia, Delta Airlines, Korean , CSA - Czech	344	13 %
<b>WINGS</b> KLM, Northwest	175	7 %
<b>TOTAL</b>	<b>1 587</b>	<b>60 %</b>

*Source : Direction générale de l'aviation civile - septembre 2002*

A l'issue de cette année difficile, Skyteam semble donc avoir le mieux manœuvré. Elle s'est renforcée, ce qui lui a permis d'être la seule alliance à conserver sa part de marché au niveau mondial, et possède encore des perspectives de développement. Elle a notamment obtenu en 2002 une autorisation des autorités anti-trust américaines pour exploiter les liaisons transatlantiques et transpacifiques. Parmi les noms des compagnies évoquées pour rejoindre l'alliance Skyteam, s'ajoute à Aeroflot le brésilien TAM. En revanche, le rapprochement de Thai Airways ne semble plus d'actualité.

## **2. L'affaiblissement relatif des alliances ne permet pas de conclure à la remise en cause de ce type d'accords stratégiques**

La disparition de Qualiflyer tient largement à l'effondrement de Swissair et de Sabena. S'il est vrai que les alliances ont globalement concentré une part moins importante du marché mondial que l'an passé, la multiplication des accords de partage de codes indique bien que les alliances stratégiques restent l'horizon de développement des grandes compagnies du secteur. Rappelons que les alliances s'inscrivent pleinement dans les stratégies de *hubs*, dont elles permettent une utilisation optimale. A titre d'exemple, ses alliances permettent aujourd'hui à Air France de desservir sous son code 105 villes américaines au départ de Roissy-CDG, en plus des 17 destinations desservies en propre.

## II. A L'ÉCHELLE FRANÇAISE, UN BILAN CONTRASTÉ

### A. UNE ÉVOLUTION DIVERGENTE DES AILES FRANÇAISES

#### 1. La confirmation des bons résultats d'Air France permet d'envisager sa privatisation

*a) Air France a été la troisième compagnie la plus profitable du monde en 2001, et la première européenne*

Les bons résultats d'Air France s'expliquent notamment par l'atout considérable que représente le *hub* de Roissy-CDG, et par une bonne gestion des coûts unitaires.

● **Au cours de l'exercice 2001-2002** (clos le 31 mars 2002), la compagnie Air France a transporté 43,3 millions de passagers (+ 2,2 %). Le coefficient d'occupation, en baisse pour la première fois depuis sept ans, s'est maintenu au niveau satisfaisant de 76,6 % (- 1,5 point), soit mieux que la moyenne européenne (72,1 %). Au total, **le trafic passagers a augmenté de 4,4 %** en termes de passagers-kilomètres transportés, pour une offre en hausse de 6,3 % en sièges kilomètres transportés<sup>1</sup>. L'activité fret a, elle aussi, diminué de **5 % en tonnes-kilomètres transportées**, cette baisse restant inférieure à celle du marché. Le coefficient de remplissage du fret (64,6 %) connaît une baisse légèrement supérieure à celle du trafic passagers (- 1,9 %). Au total, Air France a amélioré sa part de marché de 1,5 point au sein de l'AEA, qui est passée à 16,9 %.

**Le chiffre d'affaires** consolidé du groupe s'est élevé pour l'exercice à **12 528 millions d'euros, en hausse de 2 %** par rapport à 2000/2001. Il se décompose de la façon suivante :

---

<sup>1</sup> La différence entraînant la baisse du coefficient de remplissage.

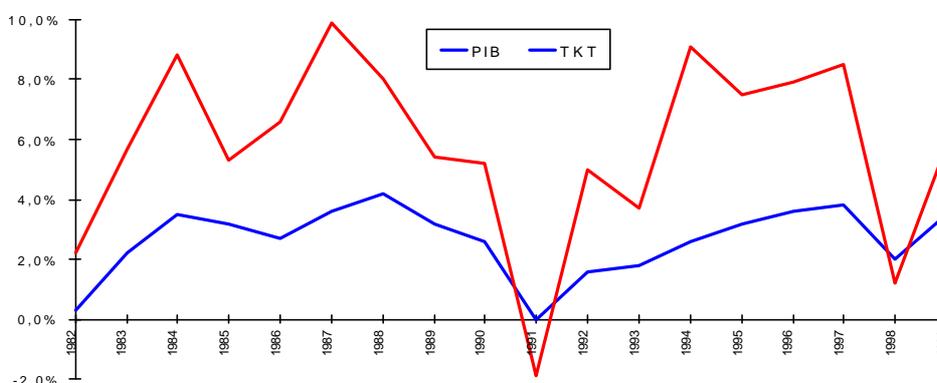
– passagers réguliers.....	9 491 millions d’euros	(+ 4,4 %)
– autres recettes passage.....	887 millions d’euros	(- 5,2 %)
– fret.....	1 257 millions d’euros	(- 4,4 %)
– autres recettes fret.....	191 millions d’euros	(+ 8,5 %)
– <i>Total secteur aérien.....</i>	<i>11 826 millions d’euros</i>	<i>(+ 2,6 %)</i>
– maintenance.....	548 millions d’euros	(- 3,2 %)
– autres.....	154 millions d’euros	(- 23,4 %)
TOTAL chiffre d’affaires	12 528 millions d’euros	(+ 2,0 %)

*Source : DGAC*

**Le résultat d’exploitation** s’est établi à 235 M€ pour l’exercice, en diminution de 47 %. Il représente 1,9 % du chiffre d’affaires, contre 3,6 % en 2000/2001.

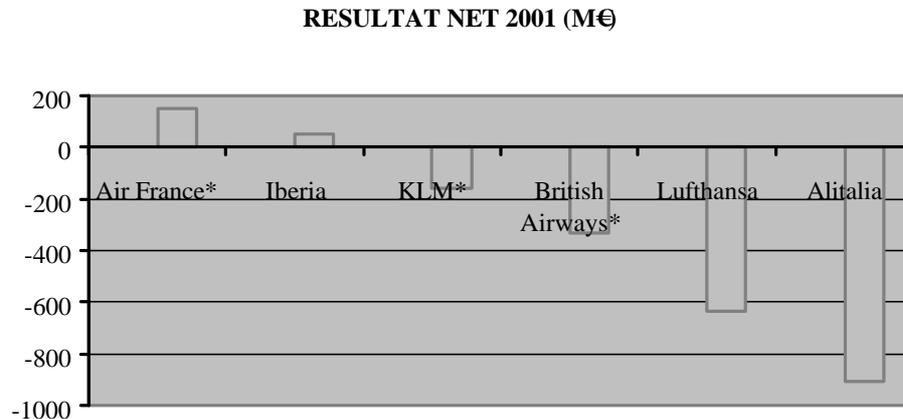
Les charges d’exploitation, à 12 237 millions d’euros (+ 3,7 %), augmentent beaucoup moins que l’an passé (+ 19,1 %), progression largement due au renchérissement du cours du pétrole et à l’appréciation du dollar, tandis que le poste carburant est désormais en baisse de 11,2 %. **Les frais de personnel** s’élèvent à 3 738 millions d’euros (+ 8,8 %), soit près de 30 % du chiffre d’affaires, pour un effectif moyen en hausse de 8,4 % (70 156 salariés). A périmètre constant, la hausse de l’effectif est de 5,4 % seulement.

**Le résultat net consolidé**, positif pour le cinquième exercice consécutif, s’établit à **153 millions d’euros (- 63,7 %)**, contre 421 M€ en 2000/2001. A périmètre constant, la baisse du bénéfice est de 57,3 %.



*Source : DGAC*

Ce résultat fait d'Air France la troisième compagnie la plus profitable du monde, après Singapour Airlines et Quantas, et la première en Europe, ce qu'illustre le graphique ci-après.



\* Exercice clos le 31 mars 2002

*Source : Compagnies*

**La structure financière** du groupe s'est stabilisée, l'endettement net étant constant à 2,9 milliards d'euros au 31 mars 2002. Les fonds propres progressant de 2,2 %, à 3 961 M€, le *ratio* endettement net sur fonds propres s'améliore très légèrement, à 0,73 contre 0,74 l'an passé.

#### ● Pour le premier trimestre 2002/2003 (avril-juin 2002)

Les résultats de la compagnie expriment l'impact encore fort de la crise du secteur. En effet, au premier trimestre, le trafic passagers a diminué de 4,2 % par rapport au premier trimestre de l'exercice précédent. L'offre étant réduite de 1,8 %, le coefficient d'occupation a reculé de 1,8 %. Sur l'Amérique du Nord, le trafic baisse de 10,9 %. Mais, Air France ayant fortement réduit son offre sur ces destinations (- 13,1 %), son coefficient de remplissage se redresse de 2,1 points, à 84,1 %.

Le chiffre d'affaires consolidé au premier trimestre est en baisse de 2 %, à 2,23 milliards d'euros. La compagnie attribue cette diminution notamment au remplacement des ventes de capacités sur les lignes transatlantiques opérées en partage de code avec Delta. Au cours du premier

trimestre de l'exercice, l'activité fret s'est en revanche améliorée sur l'ensemble des réseaux.

Le **résultat net** s'établit à 159 millions d'euros, en baisse de 18,5 %. Cependant Air France déclare continuer à gagner des parts de marché, et être devenue, avec 17,5 % de parts de marché, la première compagnie de l'AEA.

*b) L'intégration du pôle régional autour de Régional CAE et de Brit Air doit encore être renforcée*

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, **des 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 Flandres Air et Flandres 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 Flandres 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.

Le plan de redressement, engagé depuis un an et prévoyant le retour à l'équilibre de « Régional CAE » à l'horizon 2002/2003, a abouti à la suppression de certaines liaisons, notamment pour éviter les doublons entre les *hubs* de Clermont-Ferrand et Lyon. Au cours de l'exercice 2000/2001, six liaisons avaient ainsi été fermées sur la plate-forme de Clermont-Ferrand. Deux autres ont été interrompues au cours de l'année écoulée, ces réductions

devant être compensées par l'ouverture de liaisons vers Bastia, Brest, Bruxelles, Metz, Pau, Perpignan et Toulon.

Le *hub* de Lyon a connu moins d'évolutions, avec cependant quatre fermetures de liaisons, vers Manchester, Metz-Nancy, Toulon et Turin. Il convient de noter que ces destinations sont, à l'exception de Manchester, desservies depuis Clermont-Ferrand.

Au 31 mars 2002, le pôle régional d'Air France comprend 120 avions de moins de 100 sièges, avec essentiellement des Embraer chez Régional CAE et des Bombardier chez Brit Air. L'effort d'homogénéisation de la flotte de Régional CAE devrait se poursuivre, avec notamment le remplacement des Fokker 100 par des Embraer.

*c) La privatisation d'Air France doit permettre à la compagnie de consolider ses positions*

La privatisation permettra notamment à Air France de développer plus librement sa politique d'alliances. Si votre rapporteur pour avis se félicite que le bien-fondé de cette évolution ne soit plus guère contesté aujourd'hui, il relève néanmoins certaines difficultés. En premier lieu, l'annonce de la privatisation à venir a donné lieu à des mouvements sociaux, notamment de la part du personnel navigant technique (PNT), qui ont fragilisé la compagnie. Votre rapporteur pour avis estime nécessaire de bien rappeler que de tels mouvements, s'ils devaient se reproduire, pourraient compromettre très gravement la santé de l'entreprise.

En second lieu, la privatisation ne pourra se faire que lorsque le titre sera valorisé de façon plus favorable par le marché. Ce point, conjoncturel, est loin de constituer une difficulté insurmontable, étant donné la situation favorable de l'entreprise.

Enfin, devra être réglée la question de la nationalité des détenteurs du capital, de façon à garantir la pérennité des accords aériens bilatéraux permettant l'exploitation des lignes par la compagnie nationale.

## 2. AOM – Air Liberté et Air Littoral : la délicate conclusion de l'aventure Swissair

### *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. Mais les déboires financiers du groupe Swissair ont mis un terme aux perspectives de constitution d'un pôle aérien français unifié concurrent d'Air France.

### *b) AOM-Air Liberté, devenu Air Lib, peine à tourner la page Swissair*

A la suite de la contraction du marché après les événements du 11 septembre 2001, Swissair s'est effondré, entraînant la partition entre d'un côté Air Lib, de l'autre Air Littoral. Plus d'un an après sa reprise par la société Holco, Air Lib est toujours confronté à de très graves difficultés, qui menacent sa survie à court terme.

Air Lib est aujourd'hui constitué d'une flotte de 30 appareils (17 MD83, 11 DC10 et 2 A340-300) et emploie 2 793 personnes. La compagnie s'est lancée dans une restructuration rapide, incluant notamment la fermeture de la liaison Paris-Papeete à compter d'avril 2002, et l'ouverture de nouvelles destinations présumées plus rentables, vers l'Algérie, la Lybie et le Portugal.

Cet effort ne permet cependant pas de mettre en oeuvre le redressement immédiat qu'exigent les très graves difficultés de trésorerie de la

compagnie. Pourtant, Air Lib avait obtenu de l'Etat un prêt de 30,5 M€ dont l'échéance après renouvellement était prévue au 9 novembre 2002, ainsi qu'un moratoire sur les créances publiques antérieures au 1<sup>er</sup> août 2002. Cet effort financier de l'Etat s'expliquait par le fait qu'Air Lib attendait la rentrée de créances auprès de Swissair de l'ordre de 61 M€. Si plusieurs jugements favorables à Air Lib ont été rendus par la justice française dans le litige qui l'oppose au groupe Swissair, Air Lib n'est toujours pas parvenu à obtenir le recouvrement de ces créances. Un jugement de la justice helvétique devrait intervenir dans ce dossier au début de 2003.

Toutefois, les difficultés d'Air Lib ne se résument pas à un non-recouvrement de créances. En effet, sur les cinq mois d'exploitation de l'exercice 2001, le taux de remplissage moyen de la compagnie n'a été que de 51,3 %.

Face à ces difficultés, la stratégie d'Air Lib consiste à différencier de manière croissante deux segments d'activité : d'une part des liaisons de court-moyen courrier, proches de la rentabilité, sur lesquelles est proposé un service inspiré des compagnies à bas coûts, dénommé « Air Lib Express » ; d'autre part les liaisons de long-courrier, actuellement fortement déficitaires, où certaines destinations des DOM-TOM devraient être remplacées par des liaisons jugées plus rentables, notamment dans le bassin méditerranéen. Cette séparation des activités pourrait aller jusqu'à une scission de l'entreprise en deux entités distinctes, selon un projet présenté en comité d'entreprise par la direction d'Air Lib le 17 octobre 2002. La direction d'Air Lib a été contrainte de présenter le 30 octobre 2002 un plan de restructuration comportant la suppression de 500 à 600 postes. L'avenir d'Air Lib est donc lourdement menacé, du moins dans sa forme actuelle.

La société néerlandaise IMCA a déclaré son intention d'investir dans Air Lib et de contribuer à son redressement, ce qui a amené le Gouvernement à accorder un sursis supplémentaire de deux mois à la compagnie, jusqu'au début janvier 2003. Toutefois, cette société est essentiellement intéressée par Air Lib Express. La scission de l'entreprise autour d'un pôle à bas coûts d'une part, et d'une compagnie moyen-long courrier d'autre part, reste donc d'actualité.

*c) La situation moins pressante d'Air Littoral ne doit pas masquer les difficultés importantes de cette compagnie*

Air Littoral a moins souffert de la défaillance de Swissair qu'Air Lib, au point d'avoir pu présenter un résultat net bénéficiaire de 7,12 M€ pour l'exercice 2001. Toutefois, ce résultat était dû à un résultat exceptionnel positif de 80,26 M€, qui ne pourra être renouvelé cette année. De plus, Air Littoral a enregistré une baisse de son coefficient de remplissage de près de

12 % depuis septembre 2001. La compagnie tâche de répondre à cette érosion de son marché en se recentrant sur sa plate-forme de Nice.

### **3. Le rachat de Corsair par TUI pourrait préfigurer sa revitalisation**

Le voyageur allemand TUI (ex-Preussag), numéro un mondial du secteur, entré en novembre 2000 au capital de Nouvelles Frontières, a pris le contrôle de cette société à l'été 2002. La restructuration qui s'en est suivie a également touché Corsair, filiale de Nouvelles Frontières, puisque 170 emplois sur 1 521 y ont été supprimés. Dans la mesure où TUI déclare vouloir se lancer sur le marché des compagnies aériennes à bas coûts, Corsair pourrait être appelé, passée cette phase de restructuration liée notamment aux difficultés du secteur du tourisme, à un nouvel essor.

## ***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, la dégradation de la qualité de ces liaisons, déjà signalée par votre rapporteur pour avis l'an passé, se poursuit, malgré l'importance du transport aérien pour l'aménagement du territoire.

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

La commission des Affaires économiques avait mené l'an passé une enquête systématique auprès des départements et gestionnaires d'aéroports, d'où ressortait un constat 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.

## **2. La stabilisation du soutien du FIATA constitue un premier pas qui doit encore être approfondi**

Comme il l'a signalé plus haut, votre rapporteur pour avis se félicite de la progression d'un million d'euros du soutien aux dessertes aériennes régionales. Il suivra avec attention les conséquences pratiques de cette augmentation de crédits.

Pour 2002, on assiste essentiellement à une substitution de compagnies dans les interventions, due notamment au désengagement du pôle régional d'Air France sur certaines liaisons. Air Austral remplace Regional CAE sur la plupart de ces liaisons, comme Aurillac-Paris, Epinal-Paris et Périgueux-Paris.

## **3. La nécessaire concentration des aides sur les lignes les plus utiles au désenclavement des territoires**

En convergence avec les propositions avancées il y plus d'un an par votre commission des Affaires économiques, votre rapporteur pour avis a eu l'honneur de présider un groupe de travail chargé de remettre au ministre des transports un rapport d'évaluation de la desserte aérienne régionale en France. Ce rapport, remis le 3 mai 2002, a proposé de renouveler la gestion du FIATA par :

- l'adoption d'une approche reposant sur le degré d'enclavement des zones à desservir et prenant en compte l'intérêt économique de la desserte visée ;

- la limitation du nombre de liaisons par territoire intéressé, afin d'éviter une dispersion des crédits qui aboutirait à un vain saupoudrage ;

- une utilisation plus rationnelle des plate-formes de correspondance existantes.

Ces propositions devraient être prochainement discutées devant le comité de gestion du FIATA.

## C. POURSUIVRE L'EFFORT DE RÉDUCTION DES RETARDS

### 1. Un trafic provisoirement stabilisé

La stabilisation du trafic depuis le 11 septembre 2001 s'est conjuguée aux efforts de réduction des retards pour aboutir à une nette amélioration dans ce domaine.

En 2001, le nombre de vols contrôlés par le système de contrôle aérien civil français est resté stable à près de 2,5 millions, soit - 0,6 % par rapport à 2000, ou encore 6 852 vols contrôlés en moyenne chaque jour. La légère réduction du nombre global résulte essentiellement de la diminution du nombre de journées à plus de 8 000 vols. En effet, si 99 journées ont eu un trafic supérieur à 7 500 vols (+ 2), on ne recense plus que 13 journées à plus de 8 000 vols (- 6). Rappelons qu'en 1998, le seuil de 7 500 vols/jour n'avait été franchi qu'une seule fois !

La France est le pays qui a le plus contrôlé de vols en Europe en 2001, compte tenu de son étendue et de sa position géographique centrale, devant l'Allemagne (- 1,2 %) et le Royaume-Uni (+ 1,1 %). La part des vols intérieurs continue de décroître, à 22,7 % du total, soit 1 555 vols par jour. La part des survols diminue très légèrement (- 0,7 %), tandis que celle des vols internationaux à l'arrivée ou au départ augmente de 2,5 %.

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 aérodromes (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

	1999 (1 <sup>er</sup> semestre 1999)	2000 (1 <sup>er</sup> semestre 2000 )	2001 (1 <sup>er</sup> semestre 2001 )	(1 <sup>er</sup> semestre 2002)
En minutes et centièmes de minutes	4,04 (4,50)	2,5 (2,55)	2,02 (2,35)	(0,97)

D'autre part, l'organisme Eurocontrol calcule des statistiques de retard dû au contrôle aérien. Il apparaît qu'au premier semestre 2002, la France était responsable en moyenne de 0,97 minute de retard dans l'ensemble des retards générés par le système de contrôle aérien en Europe.

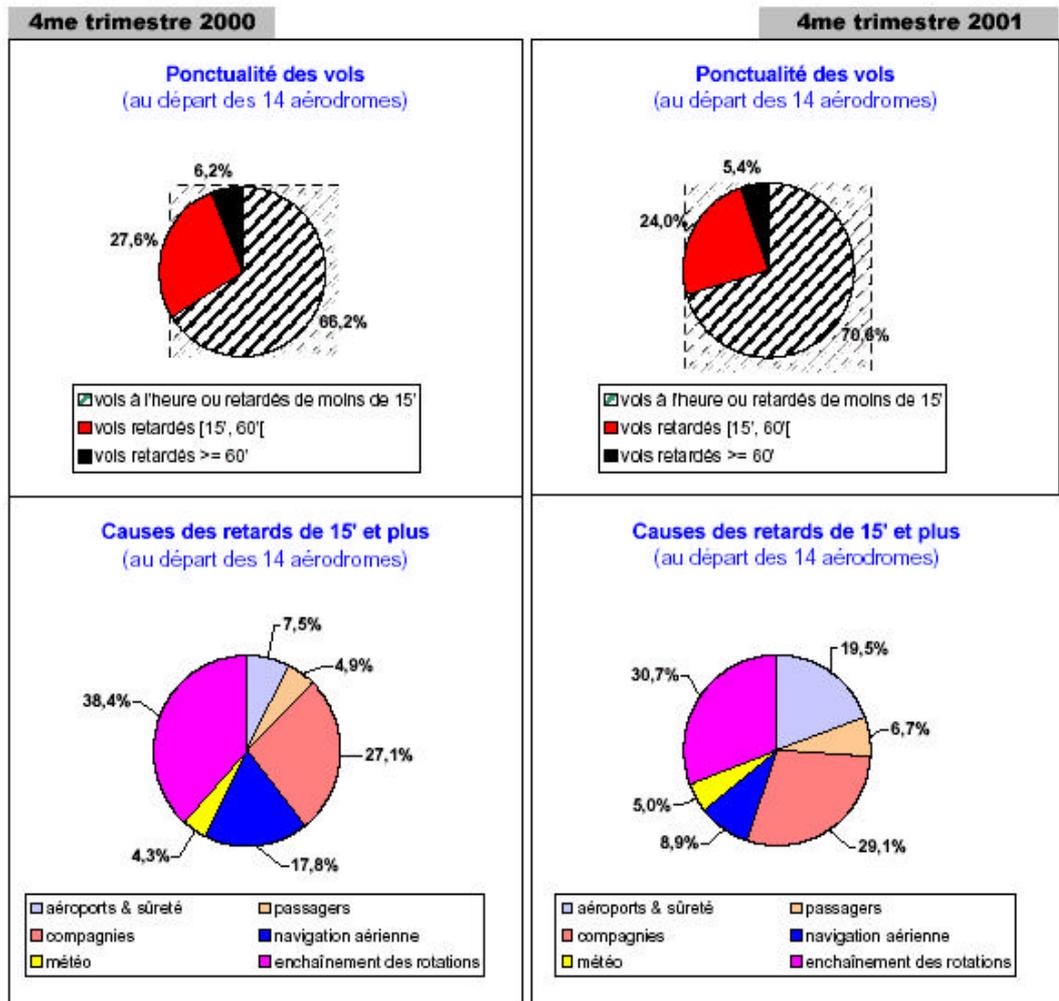
**RETARD MOYEN ATC AU PREMIER SEMESTRE 2002 PAR VOL RÉALISÉ**

	Allemagne	Suisse	Espagne	France	Italie	Royaume-Uni
En minutes et centièmes	0,54	0,77	0,87	0,97	1,08	2,81

Des études plus fouillées des retards « *toutes causes confondues* » sont désormais menées au niveau national par l'Observatoire de la navigation aérienne. Cet observatoire s'est attaché à examiner l'évolution des causes de retard entre le dernier trimestre 2000 et le dernier trimestre 2001.

Les graphiques ci-dessous mettent en évidence l'évolution des causes de retards de quinze minutes et plus. **La cause « aéroports et sûreté » a ainsi plus que doublé sa fréquence, puisqu'elle représente désormais près de 20 % des retards, contre 7,5 % avant les attentats.** La poursuite de la réduction des retards aériens passe donc, à court terme, par l'optimisation des procédures de sécurité dans les aéroports.

\* Evolution de la ponctualité



## 2. La mise en place d'une nouvelle gestion de l'espace aérien

L'amélioration de la ponctualité des vols passe également par une gestion optimisée de l'espace aérien. De ce point de vue, l'amélioration constatée au premier semestre 2002 s'explique également par deux réformes importantes de la gestion de l'espace aérien national.

La première de ces réformes a consisté en la mise en service, dans le cadre d'Eurocontrol, du **minimum de séparation verticale réduit à 300 mètres (RVSM)**. La France et 40 autres Etats ont participé à cette évolution.

La seconde réforme d'ampleur ayant affecté l'espace aérien national est plus récente encore, puisque le **nouveau dispositif de circulation**

**aérienne en région parisienne** est entré en application le 21 mars 2002<sup>1</sup>. Un premier bilan permet de mesurer l'impact positif de cette réorganisation sur les retards, puisque **le retard moyen généré par le secteur nord-ouest de Paris-CDG est passé de plus de trois minutes en avril 2001 à moins de trente secondes** en avril 2002.

Enfin, les projets de la Commission européenne destinés à mettre en place un « **Ciel unique européen** » pourraient fournir une nouvelle perspective d'amélioration de la gestion de l'espace aérien européen. Votre commission des Affaires économiques a désigné votre rapporteur pour avis rapporteur d'une **proposition de résolution sur cette question**. Les améliorations attendues pourraient porter sur une meilleure coordination des différents contrôles aériens, et sur une réallocation à des usages civils d'une partie de l'espace aérien militaire. En tout état de cause, cette évolution ne devra se faire au détriment ni de la sécurité du transport aérien ni de la souveraineté des Etats.

---

<sup>1</sup> Voir infra .

## CHAPITRE III

### L'INEXORABLE MONTÉE EN PUISSANCE DE LA THÉMATIQUE DES NUISANCES SONORES AÉROPORTUAIRES

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.**

Seule une politique globale, prenant en compte la réalité de ce qu'est le transport aérien dans notre société aujourd'hui, permettra de résoudre les conflits. **Notre rapporteur pour avis est convaincu que le développement du transport aérien passe par une régulation des nuisances, ce qui implique notamment une meilleure maîtrise de l'urbanisation au voisinage des aéroports.** En effet, les restrictions d'usage imposées aux compagnies aériennes ne peuvent constituer le seul instrument de cette politique. La création de l'ACNUSA<sup>1</sup> par la loi du 12 juillet 1999 laquelle a également renforcé, à l'initiative du Sénat, les prescriptions urbanistiques, répondait à cette préoccupation.

#### I. LE SEUL DÉVELOPPEMENT DES RESTRICTIONS D'USAGE CONSTITUE UNE STRATÉGIE SOUS-OPTIMALE

##### *A. LES RESTRICTIONS D'USAGE PERTURBENT LA GESTION DU TRAFIC AÉRIEN ET L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE DU SECTEUR, SANS RÉPONDRE PLEINEMENT AUX ATTENTES DES RIVERAINS*

A court terme, ces mesures peuvent apparaître comme une solution radicale et de bon sens. Si aucun avion ne peut voler de nuit, les nuisances sonores devraient être réduites dans des proportions importantes.

---

<sup>1</sup> Loi portant création de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires. Voir les rapports n°s 230 et 430 (1998-1999) de la commission des Affaires économiques.

En réalité, une telle conception se révèle largement illusoire. En effet, la suppression de ces créneaux entraîne logiquement soit un report sur le trafic diurne, ce qui augmente les nuisances de jours, accroît l'encombrement du ciel, et donc les attentes en vol aux abords des aéroports ; soit la disparition de l'activité visée.

Ce dernier aspect est particulièrement important dans le cas du fret : l'interdiction ou les restrictions excessives des vols de nuit peuvent entraîner des surcoûts dissuasifs pour cette activité, par ailleurs génératrice d'emplois.

Enfin, il convient de garder à l'esprit que les vols de nuit ne pourront jamais être totalement supprimés, du fait des aléas de la navigation aérienne, notamment sur les vols long courrier, qui peuvent connaître des retards importants. Les interdictions pourraient alors dans certains cas aboutir à bloquer le vol au départ, et à répercuter sur les structures des pays étrangers les difficultés engendrées par une réglementation nationale trop rigide. En définitive, les passagers seraient les victimes des contraintes excessives imposées.

**Votre rapporteur pour avis souhaite donc insister sur la nécessité d'évaluer les restrictions d'usage dans une perspective constructive : il convient de retirer progressivement de l'activité les avions les plus bruyants, mais cet effort doit toujours s'intégrer dans une politique globale de gestion des nuisances sonores aéroportuaires.**

#### ***B. L'IMPORTANT DÉVELOPPEMENT DES RESTRICTIONS D'USAGE SUR LES AÉROPORTS NATIONAUX***

La plupart des principaux aéroports nationaux<sup>1</sup> connaissent des restrictions d'usages pour limiter les nuisances sonores, qui peuvent porter sur :

– le trafic nocturne, avec un couvre-feu général (Orly, ainsi que Beauvais-Tillé entre minuit et 5 heures depuis le 1er juillet 2002) ou un couvre-feu pour les avions bruyants (Roissy, Toulouse, Lyon, Nice, et Beauvais-Tillé entre 22 heures et minuit puis 5 heures à 7 heures) ;

– le nombre annuel des mouvements (250 000 mouvements à Orly) ;

– le nombre annuel de passagers (55 millions à Roissy) : votre rapporteur pour avis rappelle qu'une limitation de ce type, déconnectée de la réalité de l'impact subi par les populations touchées, n'a absolument aucun sens ;

---

<sup>1</sup> Paris-CDG, Paris-Orly, Toulouse-Blagnac, Lyon-Saint-Exupéry, Nice-Côte d'Azur et Beauvais-Tillé.

- les essais moteurs interdits la nuit (Roissy, Toulouse, Lyon et Nice) ;
- l'utilisation des inverseurs de poussée (Nice) ;
- le respect de quotas de bruit (Roissy, pour les avions les plus bruyants du chapitre 3) ;
- l'obligation de suivre des procédures de décollage à moindre bruit (Roissy, Orly et Nice) ;
- l'obligation pour les compagnies de publier dans leurs manuels d'exploitation des consignes de conduite machine visant à limiter les nuisances sonores des atterrissages et décollages (mesure prévue pour Roissy, Lyon, Toulouse et Nice).

- le retrait progressif des avions les plus bruyants : **les avions du chapitre 2 sont ainsi interdits d'exploitation en Europe depuis le 1er avril 2002.** L'arrêté du 2 août 2001 a imposé une restriction nocturne visant, de façon générale, tous les avions les plus bruyants du « chapitre 3 ».

Cette dernière 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<sup>er</sup> janvier 2005** les avions les plus bruyants du chapitre 3<sup>1</sup>. 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 3<sup>2</sup> qui n'auraient **pas été exploités** sur l'aéroport de Paris-Charles-De-Gaulle depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1996.

Les avions visés par ces deux mesures 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 6 h 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 : pour faire appliquer ces restrictions, l'ACNUSA a la possibilité de prononcer des amendes, pouvant aller jusqu'à 12 000 euros pour une personne morale, sur proposition de la Commission nationale de prévention des nuisances (CNPN).

---

<sup>1</sup> c'est-à-dire ceux dont la marge est comprise entre 0 et 5 EPNdB.

<sup>2</sup> c'est-à-dire ceux dont la marge est comprise entre 5 et 8 EPNdB.

Ces mesures générales peuvent être complétées par des mesures particulières, différentes selon chaque aéroport. Ainsi, selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, de nouvelles restrictions sont envisagées pour le début 2003 sur la plate-forme de Roissy. Elles viseront à :

- réduire le trafic aérien de nuit entre minuit et 5 heures ;
- supprimer les émergences sonores pendant cette période horaire ;
- imposer le respect des procédures de navigation aérienne.

Ce panorama éclaire la diversité des restrictions d'usage en place. Votre rapporteur pour avis souhaite rappeler le nombre de projets réglementaires en cours. Selon les informations qu'il a recueillies : un arrêté ministériel est en cours d'élaboration pour Paris-CDG ; un projet d'arrêté ministériel portant restriction d'exploitation de l'aérodrome de Toulouse-Blagnac va être soumis à l'ACNUSA ; un projet d'arrêté ministériel portant restriction d'exploitation de l'aérodrome de Lyon-Saint-Exupéry a été présenté à la commission consultative de l'environnement (CCE) de cette plate-forme le 10 juillet 2002 ; un projet d'arrêté ministériel portant restriction d'exploitation de l'aérodrome de Bâle-Mulhouse a été présenté à la CCE de cette plate-forme le 1<sup>er</sup> octobre 2002 ; enfin, un projet d'arrêté ministériel portant restriction d'exploitation de l'aérodrome de Starsbourg-Entzheim devrait être prochainement présenté à la CCE de cette plate-forme.

La multiplication des dispositifs de ce type prouve bien qu'ils ne peuvent constituer, seuls, la réponse au problème, même s'ils doivent être un des éléments de la politique globale de réduction des nuisances.

### ***C. LA NÉCESSAIRE HARMONISATION DES RESTRICTIONS D'USAGE AUX NIVEAUX COMMUNAUTAIRE ET MONDIAL***

**L'harmonisation des restrictions d'usage est essentielle** à une organisation équilibrée du trafic aérien. Sans elle se développerait rapidement une forme de concurrence pernicieuse adossée à un moins-disant environnemental.

Au niveau communautaire, la **directive n° 2002/30 du 26 mars 2002**, relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté, devrait permettre une harmonisation des restrictions d'exploitation. Cette directive affirme notamment la nécessité d'une approche équilibrée de ce problème, conciliant les réalités économiques et les attentes des populations

touchées par les nuisances. On constate du reste un rattrapage des pays du sud de l'Europe sur les politiques de réduction des nuisances menées depuis longtemps par les pays du nord.

**Au niveau mondial, l'OACI a adopté le 10 octobre 2001 la norme dite « chapitre IV » 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.**

Enfin, votre rapporteur pour avis note l'intérêt, dans la perspective de réduction des nuisances sonores aéroportuaires, des avions gros porteurs de nouvelle génération tel l'A380, qui doivent permettre de diminuer le nombre des rotations, et donc le niveau global des émissions sonores.

## **II. LA PRISE EN COMPTE DES RECOMMANDATIONS DE L'ACNUSA OUVRE EN REVANCHE DES PERSPECTIVES INTÉRESSANTES**

### ***A. LE DÉCRET DU 26 AVRIL 2002 A CONSTITUÉ UN PREMIER PAS IMPORTANT DANS LA MISE EN OEUVRE DES RECOMMANDATIONS DE L'ACNUSA***

#### **1. La mise en place de l'ACNUSA a été une étape essentielle**

##### *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 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 « 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 du 12 juillet 1999.

Lors de son adoption, la commission des Affaires économiques du Sénat avait largement soutenu la mise en place de cette institution, en élargissant ses **compétences et les missions de cet organisme**.

Le dispositif finalement adopté poursuit 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.

Qualifiée 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 cinq 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 six 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 certains intérêts et fonctions ;

– 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 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) Une situation matérielle enfin normalisée*

L'amélioration sensible de la consommation des crédits et la création d'un poste supplémentaire constituent des éléments positifs pour le fonctionnement de l'Autorité. Si cet effort doit encore être poursuivi,

l'ACNUSA se rapproche désormais de sa vitesse de croisière, ce dont votre rapporteur pour avis se félicite.

## **2. Le décret du 26 avril 2002 répond à plusieurs des recommandations de l'ACNUSA**

Malgré les difficultés matérielles de ses débuts, l'autorité a rapidement établi, conformément à la mission que lui assigne la loi, **plus de quinze recommandations précises** dans ses secteurs de compétence. L'année passée a été riche d'avancées dans le domaine de la lutte contre les nuisances sonores aéroportuaires.

### *a) Les propositions de l'ACNUSA pour la mesure du bruit*

La loi a confié à l'ACNUSA, pour les aérodromes visés à l'article 266 septies du code des douanes<sup>1</sup>, 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 avait suggéré :

### **❶ D'utiliser l'indice « $L_{den}$ » pour la mesure de la gêne sonore à la place de l'indice « psophique » 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.

En France, l'indice de gêne utilisé était l'indice « *psophique* ». L'ACNUSA avait recommandé en 2000 de lui substituer l'indice «  $L_{den}$  » car, dans le calcul de l'indice  $L_{den}$ , 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

---

<sup>1</sup> Il s'agit de la dizaine d'aéroports qui ont plus de 20 000 mouvements annuels d'avions de plus de 20 tonnes.

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 celle ressentie par les riverains. En outre, un projet de directive, devenu le 25 juin 2002 la **directive n° 2002/49/CE** relative à l'évaluation et la gestion du bruit dans l'environnement, recommandait 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.

**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)<sup>1</sup>, initialement basé sur des courbes de gêne sonore exprimée en indice psophique. Par ailleurs, pour les populations déjà en place, l'attribution et la détermination du 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)<sup>2</sup>.

**Le décret 2002-626 du 26 avril 2002** fixant les conditions d'établissement des plans d'exposition au bruit et des plans de gêne sonore des aérodromes et modifiant le code de l'urbanisme **a remplacé l'indice psophique par l'indice  $L_{den}$ .**

Ce décret retient en outre de nouvelles valeurs d'indice à prendre en compte pour la détermination des zones de bruit des aérodromes<sup>3</sup>.

## **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 partant, 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 **indicateur<sup>4</sup> caractéristique de chacun des survols.** Elle a renouvelé cette recommandation en 2001.

---

<sup>1</sup> Loi n° 85-696 du 11 juillet 1985.

<sup>2</sup> Loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992.

<sup>3</sup> Cf. infra.

<sup>4</sup> Elle préconise l'utilisation du « LAeq (ls) ».

*b) Les propositions de l'ACNUSA pour le contrôle des trajectoires et des procédures d'approche et de départ*

L'ACNUSA avait préconisé que, pour les neufs principaux aéroports français, 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 souhaitait que soit défini, par cet arrêté, le volume dans lequel l'écart entre la trajectoire réelle d'un avion et la procédure publiée était une déviation tolérable. En dehors de ce volume, il serait considéré que la procédure n'est plus respectée et une sanction serait encourue.

Ces recommandations ont connu un début de traduction dans les faits en Ile-de-france, au travers du **nouveau dispositif de circulation aérienne en région parisienne**, entré en application le 21 mars 2002. Comme indiqué précédemment, il convient de rappeler que cette réorganisation n'avait pas comme seul but la réduction des nuisances sonores, mais aussi l'amélioration de la ponctualité, le maintien d'un fort niveau de sécurité dans la gestion des flux aériens et l'optimisation des potentialités offertes par la quatrième piste de Roissy-CDG.

En créant un quatrième point d'entrée<sup>1</sup> en région parisienne, cette réforme a profondément modifié les couloirs aériens, qui étaient restés quasiment inchangés depuis le milieu des années 1970.

Malgré des efforts de concertation et la soumission du projet aux commissions consultatives de l'environnement (CCE) de Paris-Orly et de Paris-CDG ainsi qu'à l'ACNUSA, ce dispositif est aujourd'hui contesté par les nouvelles populations survolées.

**Votre rapporteur pour avis estime que cet exemple démontre la complexité de gestion du dossier des nuisances sonores aéroportuaires, lesquelles révèlent un conflit d'usage. Dans ces conditions, la solution apparaît d'une part dans une détermination claire et transparente de l'intérêt général, d'autre part dans une extinction progressive du conflit d'usage en évitant à l'avenir de susciter de tels litiges par une gestion irresponsable de l'urbanisation par certains élus locaux.**

Sur le premier de ces points, la définition d'instruments de mesures réalistes et efficaces, tel l'indice  $L_{den}$ , doit permettre de mesurer si des gains collectifs sont réalisés par les différentes restrictions d'usage ou par les réorganisations de la circulation aérienne.

Votre rapporteur observe avec satisfaction que la **définition de « volumes de protection environnementale » (VPE)** est en cours, conformément aux recommandations de l'ACNUSA. Cet effort devra être

---

<sup>1</sup> Ou Point IAF (Initial Approach Fix).

poursuivi, notamment par la mise en place d'un dispositif de capteurs sonores suffisant.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, **les exigences environnementales** associées au nouveau dispositif de circulation aérienne en région parisienne **sont inégalement respectées** :

- les **survols de Brétigny à 3 300 mètres et de Sénart à plus de 2 500 mètres** sont **respectés**. En revanche, les conséquences de la réorganisation sur les départ d'Orly vers le sud par le nouveau couloir font l'objet d'une investigation supplémentaire ;

- l'**engagement de contourner Meaux** est respecté dans **95 % des cas**<sup>1</sup> ;

- l'**interception de l'axe de la piste d'Orly à 4 000 pieds, au lieu de 3 000 pieds**, se fait **dans 50 % des cas**, du fait de contraintes de sécurité relatives aux flux d'arrivée sur Villacoublay et Toussus-le-Noble. Cependant, Aéroports de Paris (ADP) ambitionne de porter ce taux de respect à 60 voire 70 % à moyen terme.

Ce dernier exemple illustre une évidence : le respect des exigences environnementales, pour être une règle générale, est toujours second dès lors que des contraintes de sécurité apparaissent dans la gestion des flux aériens.

**A ce titre, votre rapporteur pour avis suggère que les représentants des contrôleurs aériens soient toujours partie aux commissions consultatives de l'environnement des aéroports. Il est en effet convaincu que le dialogue entre les contrôleurs aériens et les riverains permettrait de faire prendre conscience à toutes les parties des fortes contraintes pesant sur le transport aérien et, partant, de la nécessité de dégager un consensus sur ces questions.**

## ***B. MAÎTRISER L'URBANISME : PRÉVENIR ET GUÉRIR***

### **1. Prévenir : l'indispensable maîtrise de l'urbanisation aux abords des aéroports**

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

---

<sup>1</sup> Seuls 5 % des vols du flux cumulé des arrivées sud-est et sud-ouest survolent la commune, soit une situation analogue à celle antérieure au 21 mars dernier.

*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 plate-formes aéroportuaires. En effet, autour de cet aéroport, qu'on décrit parfois de manière caricaturale 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.

Le fait que ce soient parfois d'anciens employés de compagnies ou de l'aéroport qui acceptent de moins en moins la gêne sonore née de l'activité aéroportuaire illustre la schizophrénie caractéristique de notre société contemporaine, que les Anglo-Saxons appellent le « *NIMBY* », c'est-à-dire *Not In My BackYard*, « pas dans mon jardin » : tous veulent pouvoir utiliser le vecteur extraordinaire que constituent les transports aériens, lorsqu'ils en ont besoin, mais personne ne veut subir les nuisances associées à cette activité.

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 jusqu'à 80 millions de passagers, voire au-delà). Le plafonnement du nombre de mouvements d'avions à Orly relève de la même logique, quand bien même ces critères

fondés sur un élément autre que la nuisance générée n'ont aucune justification rationnelle. 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 élus 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, ce qui apparaît largement illusoire.

*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 est 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 n'est concevable 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'IAURIF<sup>1</sup> 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-Saint-Exupéry<sup>2</sup>, les

---

<sup>1</sup> Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région Ile-de-France, organisme d'études du Conseil Régional d'Ile-de-France.

<sup>2</sup> Anciennement Lyon-Satolas.

aéroports londoniens (Heathrow, Gatwick, Stansted), Manchester, Francfort, Munich, Amsterdam-Schiphol, Stockholm et Madrid Barajas. Cette étude, cofinancée par la région Ile-de-France et la DGAC, 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.

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 de la force d'attraction économique de l'aéroport. 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 ~~no~~ud 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 depuis 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 de nombreux employés de l'aéroport de Roissy habitent-ils sur l'axe du RER B vers Paris, ou vers l'extérieur sur l'autoroute A1 ou la RN 2. Mais beaucoup d'entre eux 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 dans 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 par le Sénat au projet de loi présenté par le Gouvernement. Ils tendaient tout d'abord à une **information systématique** des riverains potentiels des plates-formes 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 loi<sup>1</sup> inspirée d'exemples étrangers<sup>2</sup>, 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 PEB à stipuler explicitement dans le

---

<sup>1</sup> Proposition de loi n°198(1998-1999) de M. Jean-François Le Grand.

<sup>2</sup> Notamment en Suisse et aux Etats-Unis.

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. **Le décret n° 2002-626 du 26 avril 2002 rend effective cette disposition ;**

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

#### *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, tel n'est pas le cas, ces documents ayant été élaborés il y a quinze ans sur la base de projections de trafic. L'écart entre les prévisions et la réalité 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 plate-formes. L'ACNUSA 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.

Votre rapporteur pour avis a l'espoir que l'adoption de l'indice  $L_{den}$  soit l'occasion de revenir à l'esprit des dispositions de lutte contre les nuisances, par une cartographie de celles-ci qui soit plus conforme à la réalité.

**La définition des zones de PEB est désormais la suivante :**

- **zone A**, indice supérieur ou égal à 70  $L_{den}$  ;
- **zone B**, indice inférieur à 70 et supérieur ou égal à 62  $L_{den}$  ;
- **zone C**, indice inférieur à 62 et supérieur à une courbe de valeurs comprise entre 55 et 57  $L_{den}$  ;
- **zone D**, indice inférieur à 57/55  $L_{den}$  et supérieur ou égal à 50  $L_{den}$ .

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 se félicite que le décret n° 2002-626 du 26 avril 2002 ait enfin été pris, après un trop long retard.**

**Votre rapporteur pour avis souhaite attirer l'attention sur le fait que tous les PEB devront avoir été révisés avant le 31 décembre 2005, et tous les PGS avant le 31 décembre 2003.**

## **2. Guérir : l'insonorisation des logements riverains**

Dix aérodromes<sup>1</sup> (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) généré par 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.

---

<sup>1</sup> Paris-Orly, Paris-Charles de Gaulle, Toulouse-Blagnac, Nice-Côte-d'Azur, Bordeaux, Lyon-Saint Exupéry, Marseille-Provence, Strasbourg-Entzheim, Mulhouse-Bâle et Nantes-Atlantique.

Pour l'année 2002, la dotation budgétaire de l'ADEME affectée à l'insonorisation était de 17,1 millions d'euros. **Cette dotation, en baisse de 7,2 M€ (- 30 %), est d'autant plus insuffisante que le nombre de dossiers devrait fortement croître, notamment du fait de la prise en compte de l'indice  $L_{den}$ . Votre rapporteur se félicite que le gouvernement ait indiqué vouloir ouvrir plus largement à l'avenir ce dispositif d'aide aux riverains, mais il insiste sur la nécessité de pourvoir aux ressources afférentes à cette ambition.**

#### BILAN DE L'AIDE À L'INSONORISATION DES LOCAUX

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Locaux insonorisés	2 150	1 428	1 196	719	4 192	1 161	2 982	-
Dotation budgétaire	6,4 M€	6,56 M€	6,86 M€	9,15 M€	15,17 M€	24,3 M€	24,3 M€	17,1 M€

*Source : ADEME*

Si le nombre de logements insonorisés a crû fortement en 2001, cette évolution positive en apparence masque donc une diminution de l'aide moyenne : celle-ci est de 12 042 euros en 2001. De plus, le nombre de dossiers traités reste toujours inférieur aux prévisions communiquées il y a deux ans à votre rapporteur pour avis ( 3 320 dossiers dans l'année).

Il convient en outre de rappeler que l'ACNUSA avait chiffré à 68 500 le nombre de logements potentiellement concernés par cette aide. Sur l'hypothèse, basse, d'un coût moyen de 5 656 euros par dossier, le total nécessaire à leur isolation acoustique s'élèverait à près de 400 M€. Or cette estimation avait été menée avant l'adoption de l'indice  $L_{den}$ , qui étend les zones de PEB et de PGS.

**Le stock de logements potentiellement bénéficiaires de cette aide reste donc très élevé, et le flux des attributions d'aides comparativement modeste.**

### 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). L'ACNUSA et la CNPN avaient, dans les premiers temps,

accumulé un important retard dans le traitement des dossiers. **Votre rapporteur pour avis note avec satisfaction l'amélioration sur ce plan.**

La baisse du nombre d'infractions et la résorption du stock ont permis de ramener le délai séparant l'infraction de son examen en séance plénière par l'ACNUSA à 11 mois.

On constate une montée en puissance du dispositif au premier semestre 2002.

**Travaux de la CNPN au premier semestre 2002**

	<b>Relevés d'infraction</b>	<b>Infractions non constituées</b>	<b>Exonérations</b>	<b>Propositions d'amende</b>	<b>Montant</b>
Charles de Gaulle	675	21	16	638	847 000 €
Orly	17	0	0	17	175 000 €
Le Bourget	17	11	5	1	10 000 €
Lyon-St Exupéry	4	0	0	4	36 000 €
Toulouse-Blagnac	4	0	1	3	28 500 €
Nice-Côte d'Azur	4	0	1	3	15 750 €
<b>Total</b>	<b>721</b>	<b>32</b>	<b>23</b>	<b>666</b>	<b>1 113 350 €</b>

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 à ceux mis en oeuvre sur les autres aéroports.

**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.

\*

\*

\*

**La commission des affaires économiques a examiné ce rapport le mardi 29 octobre et, après avoir entendu le 27 novembre 2002 M. Gilles de Robien, ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, a émis un avis favorable, sur proposition de son rapporteur, à l'adoption des crédits du transport aérien et de l'aviation civile inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003.**

## 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) ; ses dispositions sont codifiées dans le code de l'environnement ;

– 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 n° 87-339 du 21 mai 1987 définissant les modalités de l'enquête publique relative aux plans d'exposition au bruit des aérodromes, modifié par les articles 4 et 5 du décret n° 97-607 du 31 mai 1997, modifié par le décret n° 2002-626 du 26 avril 2002* détermine les valeurs d'indice, désormais indice  $L_{den}$ , à prendre en compte pour la délimitation des zones de bruit et définit la procédure d'établissement des PEB ; il définit également les modalités de l'enquête publique relative au PEB ;

– *le décret n° 87-341 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 pour 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 ;

– l'article 45 de la loi de finances pour 1999 a institué au profit de l'ADEME la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) dont une partie du dispositif reprend celui de la « taxe bruit » créée par la loi du 31 décembre 1992. Cette dernière a été supprimée et les crédits nécessaires à l'isolation acoustique des bâtiments situés aux abords des aéroports sont affectés à l'état prévisionnel des recettes et des dépenses de l'ADEME ;

– 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 le décret du 31 mai 1997 puis par un décret du 30 avril 1998, décrit les modalités d'établissement des plans de gêne sonore. **Ces niveaux de gêne doivent désormais être exprimés à partir de l'indice  $L_{den}$**  ;

– 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<sup>er</sup> 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, porté le taux de la prise en charge de 80 % à 90 % pour les ménages à faibles revenus et confirmé le rôle de la commission consultative d'aide aux riverains ;

– le décret n° 99-457 du 1<sup>er</sup> 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, 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.