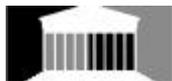


Document
mis en
distribution
le
26 février 2002



N° 3624

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 février 2002

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA PRODUCTION ET DES ÉCHANGES ⁽¹⁾ SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (N° 3210) DE M. BERNARD DEROSIER, RAPPORTEUR DE LA DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPEENNE, *sur* les communications de la Commission concernant la **création du ciel unique européen** (COM [1999] 614 final n° E 1406) et les **transports aériens et l'environnement** (COM [1999] 640 final n° E 1407)

PAR M. CHRISTIAN BATAILLE,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Transports aériens.

La *Commission de la production et des échanges* est composée de : M. André Lajoinie, *président* ; M. Jean-Paul Charié, M. Jean-Pierre Defontaine, M. Pierre Ducout, M. Jean Proriot, *vice-présidents* ; M. Christian Jacob, M. Pierre Micaux, M. Daniel Paul, M. Patrick Rimbert, *secrétaires* ; M. Jean-Pierre Abelin, M. Yvon Abiven, M. Jean-Claude Abrioux, M. Stéphane Alaize, M. Damien Alary, M. François Asensi, M. Jean-Marie Aubron, M. Pierre Aubry, M. Jean Auclair, M. Jean-Pierre Balduyck, M. Jacques Bascou, Mme Sylvia Bassot, M. Christian Bataille, M. Jean Besson, M. Gilbert Biessy, M. Claude Billard, M. Claude Birraux, M. Jean-Marie Bockel, M. Jean-Claude Bois, M. Daniel Boisserie, M. Maxime Bono, M. Franck Borotra, M. Christian Bourquin, M. Patrick Braouezec, M. François Brottes, M. Vincent Burroni, M. Alain Cacheux, M. Jean-Paul Chanteguet, M. Jean Charroppin, M. Philippe Chaulet, M. Jean-Claude Chazal, M. Daniel Chevallier, M. Gilles Cocquempot, M. Pierre Cohen, M. Alain Cousin, M. Yves Coussain, M. Jean-Michel Couve, M. Jean-Claude Daniel, M. Marc-Philippe Daubresse, M. Philippe Decaudin, Mme Monique Denise, M. Léonce Deprez, M. Jacques Desallangre, M. François Dosé, M. Marc Dumoulin, M. Dominique Dupilet, M. Philippe Duron, M. Alain Fabre-Pujol, M. Albert Facon, M. Alain Ferry, M. Jean-Jacques Filleul, M. Jacques Fleury, M. Nicolas Forissier, M. Jean-Louis Fousseret, M. Roland Francisci, M. Claude Gaillard, M. Robert Galley, M. Claude Gatignol, M. Germain Gengenwin, M. André Godin, M. Alain Gouriou, M. Hubert Grimault, M. Lucien Guichon, M. Gérard Hamel, M. Patrick Herr, M. Francis Hillmeyer, M. Claude Hoarau, M. Robert Honde, M. Claude Jacquot, Mme Janine Jambu, M. Aimé Kergueris, M. Jean Launay, Mme Jacqueline Lazard, M. Thierry Lazaro, M. Jean-Yves Le Déaut, M. Patrick Lemasle, M. Jean-Claude Lemoine, M. Jacques Le Nay, M. Jean-Claude Lenoir, M. Arnaud Lepercq, M. René Leroux, M. Jean-Claude Leroy, M. Roger Lestas, M. Félix Leyzour, M. Guy Malandain, M. Jean-Michel Marchand, M. Didier Marie, M. Alain Marleix, M. Daniel Marsin, M. Philippe Martin, M. Jacques Masdeu-Arus, M. Roger Meï, M. Roland Metzinger, M. Yvon Montané, M. Gabriel Montcharmont, M. Jean-Marie Morisset, M. Bernard Nayral, M. Jean-Marc Nudant, M. Jean-Paul Nunzi, M. Patrick Ollier, M. Joseph Parrenin, M. Paul Patriarce, M. Germinal Peiro, M. Jacques Péliard, M. Jean-Pierre Pernot, Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont, Mme Geneviève Perrin-Gaillard, M. François Perrot, Mme Annette Peulvast-Bergeal, M. Serge Poignant, M. Bernard Pons, Mme Marcelle Ramonet, M. Jacques Rebillard, M. Jean-Luc Reitzer, M. Gérard Revol, Mme Marie-Line Reynaud, M. Jean Rigaud, M. Jean-Claude Robert, M. Joseph Rossignol, M. Joël Sarlot, Mme Odile Saugues, M. François Sauvadet, M. Jean-Claude Thomas, M. Léon Vachet, M. Daniel Vachez, M. François Vannson, M. Michel Vergnier, M. Gérard Voisin, M. Roland Vuillaume.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— LE TRANSPORT AÉRIEN DOIT RELEVER DE NOUVEAUX DÉFIS	7
A.— LE DÉVELOPPEMENT CONTINU DE LA CIRCULATION AÉRIENNE PEUT CONDUIRE A LA SATURATION DU CIEL EUROPÉEN	7
B.— LA MULTIPLICATION DES RETARDS EN EUROPE RÉSULTE DU FRACTIONNEMENT DU CONTRÔLE AÉRIEN AINSI QUE DE CERTAINES PRATIQUES COMMERCIALES DES TRANSPORTEURS	7
C.— L'ESPACE AÉRIEN ET TERRESTRE ET LES MOYENS HUMAINS CONSACRÉS AUX AÉRONEFS CIVILS DOIVENT ÊTRE ACCRUS	9
II.— LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE NE SONT PAS ADAPTÉES AUX SPECIFICITÉS DU CONTRÔLE AÉRIEN	10
A.— LA SÉPARATION FONCTIONNELLE PROPOSÉE PAR LA COMMISSION S'INSCRIT DANS UNE DÉMARCHE LIBÉRALE QUI N'EST PAS ACCEPTABLE EN MATIÈRE DE CONTRÔLE AÉRIEN	10
1. La séparation demandée constitue en réalité un préalable à une libéralisation du contrôle aérien	10
2. Le contrôle aérien est un service d'intérêt général qui ne pourrait pas être valablement assuré dans un cadre concurrentiel	11
B.— SEULE UNE COOPÉRATION SOUPLE PERMETTRA DE CONCILIER PLUS EFFICACEMENT LES UTILISATIONS CIVILES ET MILITAIRES DE L'ESPACE AÉRIEN	13
C.— L'ÉMERGENCE D'UN RÉGULATEUR EUROPÉEN UNIQUE SEMBLE PEU RÉALISTE	14
D.— EUROCONTROL DOIT ÊTRE L'INSTRUMENT CENTRAL DE LA COOPÉRATION ENTRE ETATS EUROPÉENS	15
III.— L'UNION EUROPÉENNE DOIT POURSUIVRE SES EFFORTS POUR MINIMISER LES NUISANCES ENVIRONNEMENTALES LIÉES AU TRANSPORT AÉRIEN	16
A.— LA LIMITATION DE LA POLLUTION DE L'AIR IMPLIQUE UNE ACTION RÉSOLUE DE L'UNION EN FAVEUR DE LA RATIFICATION DU PROTOCOLE DE KYOTO	16
B.— LES RÉFLEXIONS CONDUITES PAR LA COMMISSION SUR LA POLLUTION SONORE AUTOUR DES AÉROPORTS DOIVENT CONDUIRE À DES PROPOSITIONS PRÉCISES	17
IV.— LA RÉOLUTION PROPOSÉE PAR LA DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE DOIT ÊTRE CLARIFIÉE ET COMPLÉTÉE	18
EXAMEN EN COMMISSION	21
PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉE	23

MESDAMES, MESSIEURS,

L'expérience et les études prospectives indiquent que le transport aérien, même s'il a été affecté ces derniers mois par les attentats commis aux Etats-Unis, continuera à se développer fortement dans les prochaines années, en France comme ailleurs en Europe.

Toutefois, pour être durable, ce développement se doit d'être harmonieux. Or, la multiplication des vols conduit trop souvent à des perturbations inacceptables, qu'il s'agisse des nuisances sonores aéroportuaires, qui perturbent le sommeil des populations, ou du nombre croissant de retards, dus à une organisation imparfaite du contrôle aérien mais surtout à la concurrence intense à laquelle se livrent les transporteurs.

La proposition de résolution soumise à notre commission évoque ces deux aspects du développement des transports aériens, pour lesquels la Commission européenne propose de nouveaux règlements. L'été dernier, la délégation pour l'Union européenne a consacré ses travaux aux seules communications de la Commission européenne COM (1999) 614 final et COM (1999) 640 final portant sur la création du ciel unique européen et l'impact environnemental du transport aérien.

Notre commission étant saisie sur cette base, votre rapporteur consacrera prioritairement ses observations à ces communications, mais il ne fait aucun doute que la position qui sera arrêtée par la représentation nationale vaudra également pour les propositions de règlements issues plus récemment de la Commission européenne et reçues le 13 novembre dernier à la présidence de notre assemblée, car elles portent sur les mêmes questions et dessinent les mêmes perspectives.

Concernant l'organisation de l'espace aérien et en particulier le système de contrôle de la circulation des aéronefs, les projets de la Commission européenne sont inquiétants. Il semble en effet qu'une inspiration toujours dogmatiquement libérale

conduise la Commission européenne à proposer pour le contrôle aérien une démarche de libéralisation progressive similaire à celle qui a été appliquée dans les secteurs des télécommunications ou des transports collectifs. Une telle approche serait inacceptable, car le contrôle aérien constitue un service d'intérêt général non économique, qui met directement en jeu la sécurité de nos concitoyens. On ne saurait donc ouvrir la voie à l'introduction de mécanismes concurrentiels, voire à une privatisation, dans de tels secteurs. En conséquence, il convient d'être particulièrement vigilant au sujet de la demande d'une séparation effective du régulateur et de l'opérateur contenue dans les textes de la Commission européenne. A cet égard, le texte de la délégation pour l'Union européenne doit encore gagner en clarté.

Par ailleurs, la Commission invoque le contexte géopolitique pacifié pour préconiser une gestion unifiée et flexibilisée, sous son égide, des espaces aériens aussi bien civils que militaires. Or, il convient plutôt de veiller à préserver, en matière de défense, les mécanismes de coopération souples qui ont permis jusqu'à présent d'associer efficacement contrôleurs aériens civils et militaires au sein de l'organisation Eurocontrol, sans porter atteinte à la souveraineté nationale.

Concernant les propositions de la Commission européenne visant à mieux protéger l'environnement, votre rapporteur adhère largement à l'analyse de la délégation pour l'Union européenne et invite les autorités françaises et européennes à poursuivre leur réflexion, afin d'aboutir le plus rapidement possible à des propositions d'action concrètes et à des normes précises. Il est en effet souhaitable de réduire la pollution de l'air et le bruit au voisinage des aéroports, surtout la nuit, tout en favorisant l'essor économique de notre pays.

En conséquence, votre rapporteur vous propose de modifier la résolution proposée par la délégation pour l'Union européenne, afin de rappeler plus clairement l'attachement de la représentation nationale à la défense du service public du contrôle aérien et à la liberté de notre pays en matière de défense aérienne, de sorte que ces orientations puissent guider le Gouvernement dans ses prochaines négociations avec les partenaires européens de la France.

I.— LE TRANSPORT AÉRIEN DOIT RELEVER DE NOUVEAUX DÉFIS

A.— LE DÉVELOPPEMENT CONTINU DE LA CIRCULATION AÉRIENNE PEUT CONDUIRE A LA SATURATION DU CIEL EUROPÉEN

La croissance économique et les progrès technologiques ont conduit, depuis cinq ans, à un développement accéléré de la circulation aérienne en Europe. Qu'il s'agisse de déplacements professionnels ou de voyages touristiques, le recours à l'avion, moyen de transport rapide et sûr, tend à se démocratiser. Ainsi, le rapport du groupe de haut niveau de la Commission européenne publié en novembre 2000 indique que le nombre de départs a augmenté de plus de 40 % depuis 1997 en Europe – où l'on compte près de 800 000 vols les mois d'été – et prévoit un doublement du trafic tous les douze ans.

La France, carrefour des grands axes européens de transport, est naturellement affectée par cette évolution. Le rapport d'information présenté, en juillet 2000, par M. André Lajoinie au nom de la commission de la production et des échanges, sous le titre évocateur « *Transports en France et en Europe : éviter l'asphyxie* », signalait que, selon les chiffres fournis par la Direction générale de l'aviation civile (DGAC), le nombre de vols commerciaux avait doublé en France de 1994 à 1999.

Ce rapport attribuait cette « *véritable explosion du trafic aérien* » à la libéralisation de l'activité des transporteurs aériens, totale depuis le 1^{er} avril 1997, précisant que « *ce contexte de mise en concurrence a incité les compagnies à accroître leurs offres* » et à concentrer les vols sur les plages horaires du matin et du soir.

Enfin, la communication de la Commission européenne COM (1999) 614 final sur la création du ciel unique européen évoque, elle aussi, une « *saturation de l'espace aérien* », qu'elle explique par l'augmentation du nombre de vols, alors que les infrastructures actuelles ne permettent d'assurer la sécurité que d'un nombre limité d'aéronefs circulant au même moment.

B.— LA MULTIPLICATION DES RETARDS EN EUROPE RÉSULTE DU FRACTIONNEMENT DU CONTRÔLE AÉRIEN AINSI QUE DE CERTAINES PRATIQUES COMMERCIALES DES TRANSPORTEURS

Constatant qu'une proportion croissante de vols étaient retardés, le Conseil de l'Union européenne a chargé la Commission, le 17 juin 1999, de mener une réflexion approfondie sur cette question. Cette réflexion a abouti, en décembre 1999, à la publication de la communication COM (1999) 614 final susmentionnée, puis, en novembre 2000, à celle du rapport du groupe de haut niveau rassemblant, sous l'autorité de la commissaire aux transports Mme Loyola de Palacio, des hauts responsables des autorités civiles et militaires chargées du contrôle aérien.

Ces deux documents rappellent qu'aujourd'hui en Europe un tiers des vols accusent du retard, la moitié des retards étant, selon la Commission européenne, imputables à la saturation de l'espace aérien. De 1986 à 1998, selon les statistiques de l'Association des compagnies aériennes européennes, le taux de vols retardés de plus de 15 minutes est passé en Europe de 12 à 23 %.

L'accroissement du nombre de retards dans le transport aérien n'est pas une spécificité européenne, puisque les Etats-Unis connaissent le même problème : un rapport du département américain des transports indique que, de 1995 à 1999, le nombre de vols retardés a augmenté de 58 %. Pourtant, la gestion de l'espace aérien est inévitablement plus complexe en Europe, où les Etats souverains sont nombreux, qu'aux Etats-Unis, ce qui peut aggraver les problèmes de retards sur le vieux continent : comme le remarque à juste titre la Commission dans sa communication, « *en Europe, au problème des infrastructures (...) s'ajoute un problème d'organisation de l'espace aérien* », du à la « *fragmentation créée par les frontières nationales* ».

Ainsi, les retards s'expliquent pour partie par une coopération insuffisante des Etats européens dans le domaine du contrôle de l'espace aérien. Toutefois, ce constat, sur lequel s'appuie tout le raisonnement de la Commission européenne plaidant pour une gestion centralisée et flexibilisée du ciel européen, ne recouvre qu'une partie des causes des difficultés actuelles.

En effet, il convient d'observer que les pratiques commerciales des transporteurs aériens, entre lesquels la concurrence est totale depuis le 1^{er} avril 1997, sont largement responsables du malaise actuel : en multipliant les « navettes » sur les lignes les plus rentables, avec de petits appareils, les sociétés en charge du transport ont nettement aggravé l'encombrement du ciel européen. Le rapport d'information sur les transports présenté en juillet 2000 par M. André Lajoinie affirmait à juste titre que « *le caractère difficilement prévisible des initiatives commerciales des compagnies entre en contradiction avec le besoin de temps pour bâtir les systèmes nécessaires à la régulation des vols* ». De même, le rapport de la délégation pour l'Union européenne soumis à notre commission juge que « *les pratiques des compagnies aériennes contribuent à la saturation croissante du ciel* » et à celle des infrastructures aéroportuaires, et met notamment en cause le recours excessif à des *hubs* (correspondances organisées selon un réseau en étoile) qui, en concentrant les vols dans le temps et dans l'espace, a pour conséquence une programmation erratique.

Surtout, les réflexions sur l'organisation du contrôle aérien ne doivent pas masquer la nature avant tout quantitative du problème : la principale cause de l'augmentation de la fréquence des retards réside dans l'accroissement du nombre de vols dans un espace limité, au sol comme dans les airs, et avec des moyens humains et matériels eux aussi limités. Loin de se résigner à cette inadéquation des capacités aux besoins, il convient donc d'engager un effort de mise à niveau.

Faute d'envisager cette possibilité d'amélioration concrète des moyens mis en œuvre, la communication de la Commission européenne manque d'objectivité et traduit un parti pris libéral. Dès lors, les longs développements consacrés aux retards

dans le transport aérien dans ce texte s'apparentent à un prétexte permettant de justifier une libéralisation ultérieure dans ce secteur.

C.— L'ESPACE AÉRIEN ET TERRESTRE ET LES MOYENS HUMAINS CONSACRÉS AUX AÉRONEFS CIVILS DOIVENT ÊTRE ACCRUS

Pour mettre en adéquation les moyens dont disposent les pays européens avec l'augmentation de la circulation aérienne, votre rapporteur préconise une triple action.

En premier lieu, il conviendrait d'accroître l'espace disponible au sol pour la gestion des vols, ce qui suppose l'agrandissement des aéroports existants pour installer de nouvelles pistes et de nouvelles infrastructures de contrôle, ou encore la création de nouvelles plates-formes aéroportuaires. La France s'est pour sa part engagée avec raison sur cette voie, comme en témoigne l'annonce officielle de la construction d'un troisième aéroport dans le bassin parisien. De telles initiatives peuvent être mises en œuvre sans dégât environnemental majeur, lorsque le choix du site d'implantation est optimal et que l'urbanisation est strictement contenue aux abords des aéroports, afin d'éviter aux populations des nuisances sonores excessives.

En second lieu, l'espace aérien disponible pour les vols civils peut être accru non seulement en substituant, sur les liaisons les plus fréquentées, de plus gros avions aux multiples petits appareils en circulation, mais aussi en demandant aux autorités militaires de déplacer ou réduire certains espaces aériens actuellement réservés aux appareils militaires et pourtant situés au cœur de zones très fréquentées (dans le Nord de la France notamment).

Il convient bien sûr de préciser que ces demandes ne sauraient revêtir un caractère contraignant portant atteinte à la capacité militaire aérienne des États concernés, d'autant que les questions de défense relèvent du « deuxième pilier » de l'Union européenne, c'est-à-dire de la simple coopération intergouvernementale dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Enfin, il conviendrait de renforcer les moyens techniques et humains dont disposent les services chargés du contrôle aérien, en raison de l'inévitable lourdeur d'une planification des itinéraires aériens au niveau européen. Il est probable que la complexité accrue des tâches de gestion de l'espace aérien européen nécessitera un programme de recrutements pluriannuel, établi en fonction des prévisions de croissance de la circulation et éventuellement financé à l'aide de concours européens.

II.— LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE NE SONT PAS ADAPTÉES AUX SPECIFICITÉS DU CONTRÔLE AÉRIEN

A.— LA SÉPARATION FONCTIONNELLE PROPOSÉE PAR LA COMMISSION S'INSCRIT DANS UNE DÉMARCHE LIBÉRALE QUI N'EST PAS ACCEPTABLE EN MATIÈRE DE CONTRÔLE AÉRIEN

1. La séparation demandée constitue en réalité un préalable à une libéralisation du contrôle aérien

Le cœur du problème posé par les récents travaux de la Commission européenne sur les transports aériens réside dans la proposition d'une séparation obligatoire, pour le contrôle aérien, des fonctions de régulateur et d'opérateur – le premier terme désignant l'autorité chargée de l'aspect réglementaire du contrôle et du transport aérien, tandis que le second s'applique à l'entité qui assure matériellement le service de contrôle aérien lui-même (planification du trafic, communication et informations aéronautiques, surveillance, assistance à la navigation, recherche et sauvetage).

En effet, la communication de la Commission européenne COM (1999) 614 final sur la création du ciel unique européen estime dans son paragraphe 16 que « *la recherche d'efficacité dans les fonctionnements respectifs du régulateur et du prestataire de services implique la séparation de ces deux activités* », avant d'ajouter qu'il conviendrait d'« *appliquer des principes fondamentaux du Traité relatifs à la prestation de services et à la concurrence (...) en s'inspirant des méthodes déjà utilisées dans d'autres domaines, notamment celui des télécommunications et du transport aérien* ».

Plus récemment, ces projets se sont précisés avec la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen, contenue dans le document E 1852 / COM (2001) 564 final reçu le 13 novembre 2001 à la présidence de l'Assemblée nationale. Ce texte dispose en effet dans son article 3 que « *les autorités de surveillance nationales doivent être indépendantes des organismes responsables de la gestion et de l'exploitation des services de navigation aérienne* », cette indépendance devant « *être assurée par une séparation adéquate, au moins au niveau fonctionnel* ».

Aucun argument précis n'est avancé par la Commission européenne pour justifier cette demande de séparation fonctionnelle : le rapport du groupe de haut niveau placé sous l'autorité de Mme Loyola de Palacio se contente d'affirmer, dans son paragraphe 16, que « *cette évolution se justifie notamment en termes de facilité d'accès au capital-risque, d'adaptabilité aux besoins des utilisateurs et d'autonomie* » et d'invoquer la nécessaire « *libre prestation de services* ».

Il pourrait aussi s'agir, comme le souligne le rapport de la délégation pour l'Union européenne, de « *garantir l'impartialité du régulateur qui, à défaut d'être séparé du prestataire de services (...), serait juge et partie* », mais cette analyse n'a

de sens que dans un système où plusieurs opérateurs sont mis en concurrence, ce qui n'est aujourd'hui le cas ni en France, ni en Finlande, ni en Suède.

L'objectif réel de la demande de séparation formulée par la Commission est donc bien de lever un obstacle à l'introduction de la concurrence dans le domaine du contrôle aérien, ce qui pourrait ultérieurement permettre aux compagnies aériennes d'exiger, au détriment de la sécurité des passagers, que le service du contrôle aérien leur soit facturé moins cher. Cette dernière intention est confirmée par les affirmations selon lesquelles « *la concurrence est envisageable pour certains services auxiliaires* » et « *le mécanisme de tarification doit favoriser l'amélioration du rapport coût-efficacité* », qui concluent la partie du rapport du groupe de haut niveau consacrée au « *cadre de fonctionnement pour les fournisseurs de services de contrôle aérien* ».

Il serait donc naïf de s'en tenir au constat du rapport de la délégation pour l'Union européenne selon lequel « *la séparation des fonctions n'est nullement synonyme de privatisation* ».

2. Le contrôle aérien est un service d'intérêt général qui ne pourrait pas être valablement assuré dans un cadre concurrentiel

L'idée selon laquelle, dans un cadre concurrentiel, un opérateur privé investirait davantage qu'un opérateur public bénéficiant d'un monopole ne repose sur aucune base sérieuse au regard des exemples étrangers – des problèmes de financement ont affecté les opérateurs de contrôle aérien dans les pays anglo-saxons –, tandis qu'en France, la direction générale de l'aviation civile (DGAC), grâce au budget annexe de l'aviation civile, a pu se doter d'installations et de matériel de haute qualité.

Sur le plan juridique, les textes communautaires et la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) ont toujours admis que des motifs de sécurité – il en va de même pour les raisons de santé et d'ordre public – puissent justifier la non application des différentes libertés économiques (notamment la libre prestation de services ou la libre circulation des marchandises et des personnes).

Or, nul ne conteste que l'activité de contrôle aérien met directement en jeu la sécurité de nos concitoyens et remplit à cet égard une mission d'intérêt général. Dès lors, on ne saurait réduire cette activité, qui n'est pas véritablement économique, à une prestation marchande pouvant être soumise à concurrence : il s'agit clairement d'un service public. Comme le rappelle fort justement le rapport de la délégation pour l'Union européenne, cette position avait d'ailleurs été défendue par la Commission européenne elle-même dans l'affaire « *Eurocontrôle* », au cours de laquelle elle avait estimé que « *l'activité de contrôle de la navigation aérienne (...) est une tâche d'autorité publique, dénuée de caractère économique, car cette activité constitue un service d'intérêt général destiné à protéger à la fois les usagers du transport aérien et les populations concernées par les survols d'aéronefs* » (arrêt de la CJCE en date du 19 janvier 1994, Attendu n° 17).

En outre, l'institution d'une exigence de séparation serait fort peu respectueuse du principe de subsidiarité qui gouverne habituellement la construction européenne et consiste à ne traiter au niveau européen que les problèmes que les Etats membres ne peuvent régler eux-mêmes. Or, si la nécessité d'une meilleure coopération entre Etats membres pour organiser l'espace aérien européen fait peu de doutes, rien ne permet de penser qu'il faudrait adopter au niveau européen une définition unique des structures assurant le contrôle aérien.

Au contraire, le rapport de la délégation pour l'Union européenne rappelle fort justement que la Commission européenne avait affirmé dans un livre blanc qu'il « *serait préférable de laisser les Etats membres mettre en place, conformément à leurs traditions, les opérateurs publics ou privés capable de fournir, au meilleur coût économique, les services prévus par la fonction réglementaire* ». Sur ce fondement, la France peut trouver un argument supplémentaire pour affirmer à nouveau, comme elle l'avait fait en 1999 au cours de plusieurs conseils des ministres des transports de l'Union européenne, que les Etats membres doivent rester libres d'organiser leur système de contrôle de la navigation aérienne, et donc de ne pas adopter le principe de séparation du régulateur et de l'opérateur tel qu'il est proposé par la Commission européenne.

Si elle parvient à limiter les contraintes juridiques communautaires sur ce sujet, la France pourra maintenir le caractère unitaire de la DGAC, sans craindre la jurisprudence citée dans le rapport de la délégation pour l'Union européenne (arrêt « *Decoster* » rendu par la CJCE le 17 octobre 1993), selon laquelle le partage des fonctions entre deux directions d'un même ministère ne pourrait être considérée comme une séparation fonctionnelle suffisante.

Certes, la création d'un établissement public administratif employant des personnels de droit public chargés du contrôle aérien permettrait d'assurer une séparation fonctionnelle sans mettre en danger le caractère public et monopolistique de la structure assurant ce service d'intérêt général. Toutefois, votre rapporteur estime que la France ne devrait pas s'engager dans cette voie, compte tenu des arguments juridiques susmentionnés, de l'inutilité pratique d'une telle séparation, et du risque que celle-ci ne constitue que la première étape d'un processus inacceptable de libéralisation du contrôle aérien.

La DGAC, qui distingue déjà en son sein la définition des orientations et de la réglementation (confiée à la Direction de la navigation aérienne) de l'activité de contrôle de la circulation aérienne (relevant du Service du contrôle du trafic aérien), offre toutes les garanties nécessaires, en termes de sécurité, d'impartialité et de capacité de financement, à l'accomplissement serein d'une mission d'intérêt général telle que le contrôle aérien, pour lequel seul un esprit dogmatiquement libéral pourrait préconiser une mise en concurrence.

B.— SEULE UNE COOPÉRATION SOUPLE PERMETTRA DE CONCILIER PLUS EFFICACEMENT LES UTILISATIONS CIVILES ET MILITAIRES DE L'ESPACE AÉRIEN

La communication de la Commission européenne COM (1999) 614 final sur la création du ciel unique européen précise, en son point 13, que « *la répartition de l'espace aérien entre des utilisations civiles et militaires doit tenir compte des nouvelles réalités géopolitiques et entrer dans un cadre cohérent et efficace* », et juge que « *le découpage des zones réservées à une utilisation militaire ne prend pas en compte l'intérêt collectif de la Communauté* ». Ces affirmations signifient que, dans le contexte de l'après-guerre froide, la réduction des menaces militaires pesant sur les pays européens justifierait une réorganisation, sous l'égide de la Commission européenne, de l'espace aérien des différents Etats membres au profit de la circulation civile et aux dépens de la circulation militaire.

Le rapport du groupe de haut niveau appelle quant à lui à mettre en œuvre, dans toute l'Union européenne, de façon efficace et harmonisée, le « *concept de flexibilité d'utilisation de l'espace aérien, à savoir l'absence de segmentation permanente de l'espace aérien et l'optimisation de la durée des segmentations provisoires à des fins militaires* », avant d'évoquer une « *délocalisation des opérations militaires en dehors des zones à forte densité de trafic* ». Il s'agirait de limiter le nombre et la taille des volumes aériens dans lesquels la circulation est actuellement réservée aux appareils militaires, voire d'en modifier la localisation.

Si l'objectif général d'agrandissement de l'espace aérien alloué aux aéronefs civils semble légitime pour remédier à la saturation progressive du ciel européen, il convient néanmoins de veiller à ce que les moyens mis en œuvre pour l'atteindre ne portent pas un préjudice excessif à la sécurité nationale. En effet, il convient de rappeler que les objectifs de rentabilité et d'efficacité du transport aérien civil ne sauraient être considérés comme prioritaires par rapport aux enjeux de sécurité.

Les efforts qui peuvent être accomplis pour faciliter la circulation civile ne devraient l'être qu'avec l'accord des autorités militaires nationales, aucune instance ne pouvant leur substituer ses propres appréciations en la matière. Il s'agit en effet d'une compétence régalienne par excellence, les questions de défense ne relevant d'ailleurs pas du traité instituant la Communauté européenne mais de la seule coopération intergouvernementale, dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

L'idée, avancée dans les recommandations du rapport du groupe de haut niveau, de « *doter le trafic militaire d'un encadrement réglementaire (...) intégré dans le cadre réglementaire général régissant le ciel unique* » n'est donc pas pertinente ; seule une coopération souple entre autorités civiles et militaires – également évoquée dans le rapport du groupe de haut niveau – permettrait d'améliorer la gestion du ciel européen tout en respectant la souveraineté nationale des Etats membres.

L'adoption de cette position devrait conduire le Gouvernement à rejeter certaines dispositions contenues dans la proposition de règlement du Parlement

européen et du Conseil relatif à l'organisation et à l'utilisation de l'espace aérien dans le ciel unique européen, transmise par la Commission et reçue le 13 novembre 2001 à la présidence de l'Assemblée nationale, qui figure dans le document E 1852 / COM (2001) 564 final. Ainsi, votre rapporteur tient à attirer l'attention des autorités françaises sur les références faites, dans l'article 10 de ce règlement, à « *l'application uniforme et sans restriction du concept d'utilisation flexible de l'espace aérien* » et à « *la pleine intégration des activités de défense aérienne dans la gestion de l'espace aérien* ». La disposition prévoyant, dans le même article, que « *les Etats membres peuvent exiger la présentation d'un plan de vol pour tout vol militaire qui entre dans l'espace aérien dans lequel ils ont désigné des prestataires de services de navigation aérienne* » devrait également être examinée avec la plus grande circonspection.

C.— L'ÉMERGENCE D'UN RÉGULATEUR EUROPÉEN UNIQUE SEMBLE PEU RÉALISTE

Pour améliorer la gestion de l'espace aérien en Europe, la communication de la Commission européenne COM (1999) 614 final sur la création du ciel unique européen précise, en son point 13, que « *le découpage des secteurs et la définition des routes doivent se faire indépendamment des frontières* ». Cette observation est fondée, si l'on considère que la trop grande fragmentation de la gestion actuelle du ciel européen ne facilite pas la planification et la circulation de l'information sur les mouvements d'aéronefs.

Toutefois, votre rapporteur n'adhère pas pleinement aux conclusions que la Commission européenne tire de ce constat, lorsqu'elle affirme, dans le rapport du groupe de haut niveau, que « *le ciel unique européen doit être conçu, réglementé et géré stratégiquement à l'échelon européen* ». En effet, cette invitation à une réglementation et à une régulation centralisées de la circulation aérienne, sous la responsabilité de la Commission, s'inscrit dans une perspective trop contraignante et semble supposer, une fois encore, la mise en concurrence des opérateurs du contrôle aérien.

La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen, transmise par la Commission et reçue le 13 novembre 2001 à la présidence de l'Assemblée nationale, qui figure dans le document E 1852 / COM (2001) 564 final, prévoit en effet, dans ses parties II et III, l'institution d'un système dans lequel les opérateurs chargés du contrôle aérien devraient obtenir des Etats membres qu'ils leur délivrent, de façon transparente, « *équitable* » et « *non discriminatoire* », des autorisations d'exploitation valable pour tout l'espace aérien de l'Union européenne. Un Etat membre ne pourrait désigner un prestataire exclusif que pour des blocs aériens précis et une durée de trois ans maximum. Par ailleurs, la Commission européenne serait chargée de surveiller, en menant au besoin des enquêtes de sa propre initiative, que les entités assurant le contrôle aérien tarifient équitablement ce service aux transporteurs : les redevances devraient ainsi « *refléter les coûts des services* ».

Le dispositif décrit par la Commission européenne semble bien inscrire, une fois encore, le contrôle aérien dans une logique marchande, puisque les principes invoqués sont ceux du marché intérieur et supposent la mise en concurrence de plusieurs « *prestataires de service* » en matière de contrôle aérien, comme cela s'est déjà pratiqué pour les transporteurs aériens ou les télécommunications. Par ailleurs, le fait que le rapport du groupe de haut niveau préconise la mise en place à court terme d'un « *organisme représentatif des entreprises pour assurer la participation des parties concernées aux processus de réglementation et de normalisation* » peut conduire à mettre en doute la conformité de la future réglementation à l'intérêt général.

Plus généralement, le système proposé paraît excessivement contraignant, puisqu'il institue une réglementation obligatoire et uniforme, une procédure d'autorisation lourde et une surveillance centralisée. Il semble préférable de poursuivre l'effort d'harmonisation et d'unification de la gestion de l'espace aérien européen dans des cadres plus flexibles, par le biais d'une coopération technique intergouvernementale.

D.— EUROCONTROL DOIT ÊTRE L'INSTRUMENT CENTRAL DE LA COOPÉRATION ENTRE ETATS EUROPÉENS

Jusqu'à présent, l'effort de coordination du contrôle aérien en Europe s'est effectué, avec un certains succès, dans le cadre de l'organisation Eurocontrol, créée par une convention du 13 décembre 1960 pour harmoniser la gestion de l'espace aérien supérieur de la France, de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne et du Bénélux. Trente Etats européens ont désormais adhéré à cette convention, modifiée le 12 février 1981, et qui devrait être bientôt révisée pour accroître la capacité de décision d'Eurocontrol. Une convention signée le 27 juin 1997 prévoit en effet, d'une part d'étendre les pouvoirs d'Eurocontrol dans le domaine de la gestion des courants de trafic aérien, d'autre part de mettre en place un mécanisme de décision plus efficace (majorité plutôt qu'unanimité, sauf invocation par un Etat d'une clause de sauvegarde de sa sécurité nationale).

Pour assurer la régulation centralisée des transports aériens dans un cadre communautaire, la Commission européenne envisage la création d'une Agence européenne de sécurité aérienne, à laquelle devraient être transférées les compétences actuellement dévolues à l'organisation Eurocontrol. Or, cette opération semble très incertaine, parce qu'elle supposerait l'accord non seulement de l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne, mais aussi celui de tous les Etats membres d'Eurocontrol.

Il semblerait plus efficace de procéder avec pragmatisme, en favorisant l'adhésion de la Communauté européenne à Eurocontrol, qui conditionne la ratification et l'entrée en vigueur de la convention révisée de 1997. Cette initiative, dont le rapport de la délégation pour l'Union européenne rappelle qu'elle est soutenue par une majorité d'Etats mais bute sur un différend entre l'Espagne et le Royaume-Uni au sujet de l'applicabilité de la convention révisée à l'aérodrome de Gibraltar, permettrait d'éviter une duplication des structures. La communication de la Commission européenne COM (1999) 614 final sur la création du ciel unique

européen affirme d'ailleurs, en son paragraphe 17, que « *le fait que la Communauté devienne membre d'Eurocontrol facilitera incontestablement (le) processus* » de constitution du ciel unique européen et qu'en conséquence « *l'adhésion de la Communauté doit rester une priorité* ». Votre rapporteur estime pour sa part que, lorsque la convention révisée pourra entrer en vigueur, l'Europe disposera d'un outil adapté et suffisant pour harmoniser la gestion de son espace aérien, tout en laissant les Etats libres de choisir le statut économique et juridique des entités assurant le service du contrôle aérien.

Enfin, il faut rappeler qu'Eurocontrol constitue également un cadre efficace pour la coopération entre autorités aériennes civiles et militaires, puisque les Etats contractants ont adopté en 1996 l'idée de gestion flexible de l'espace aérien, avant de se donner les moyens pratiques d'une réelle coordination automatisée des mouvements entre contrôleurs civils et militaires.

III.— L'UNION EUROPÉENNE DOIT POURSUIVRE SES EFFORTS POUR MINIMISER LES NUISANCES ENVIRONNEMENTALES LIÉES AU TRANSPORT AÉRIEN

La communication de la Commission COM (1999) 640 final relative aux transports aériens et à l'environnement constitue, selon ses propres termes, le « *texte de référence pour le programme de travail de la Commission pour les cinq prochaines années et au-delà* » en matière environnementale. Ce texte dessine ainsi des perspectives de réformes pour éviter que la croissance de la circulation aérienne au sein de l'Union européenne ne s'effectue au détriment de l'environnement.

A.— LA LIMITATION DE LA POLLUTION DE L'AIR IMPLIQUE UNE ACTION RÉSOLUE DE L'UNION EN FAVEUR DE LA RATIFICATION DU PROTOCOLE DE KYOTO

L'intention générale affichée par la Commission européenne dans cette communication semble louable : il s'agit en effet d'« *introduire des mesures d'incitation de nature économique et réglementaire pour renforcer les avantages concurrentiels des exploitants et des utilisateurs qui choisissent de recourir aux techniques les plus récentes et aux modes d'exploitation respectueux de l'environnement* ». Par ailleurs, la communication préconise l'amélioration des infrastructures intermodales pour que les transports ferroviaires rapides puissent aisément se substituer à l'avion sur de courtes distances, ce qui aurait l'avantage non seulement de contribuer à la préservation de l'environnement, mais aussi de désengorger l'espace aérien en réduisant la demande des usagers pour ce type de transport.

Toutefois, votre rapporteur regrette que la communication susmentionnée ne propose aucune mesure concrète et se contente d'espérer qu'un financement soutenu de la recherche technologique, en matière aéronautique, permettra de « *réaliser des avancées marquantes sur le plan des performances environnementales des avions et de leurs moteurs et sur celui de la compréhension et de l'évaluation des effets atmosphériques des émissions de gaz d'échappement des avions* ». Or, la

recherche primordiale de compétitivité et de rentabilité, inhérente aux mécanismes de l'économie de marché, ne conduit malheureusement pas les compagnies à faire porter spontanément leur effort d'innovation sur les questions environnementales. Il convient donc de les y intéresser par des incitations financières appropriées, sur lesquelles le texte de la Commission européenne reste très flou.

Certes, afin de réduire les distorsions de concurrence avec les autres modes de transport, la Commission évoque la possibilité d'instituer une taxe sur le kérosène, seul carburant non taxé aujourd'hui. Toutefois, cette proposition conduirait, selon les études auxquelles se réfère le rapport de la délégation pour l'Union européenne, à un gain environnemental minime pour un coût économique considérable, d'autant que son application territorialement limitée ferait naître des distorsions de concurrence au détriment de l'Union européenne. En effet, une telle taxe ne pourrait être appliquée à l'ensemble des compagnies aériennes sans une révision préalable des nombreux accords bilatéraux qui excluent toute taxation du kérosène.

D'une manière générale, la Commission européenne devrait réfléchir plus sérieusement à des mesures concrètes permettant de réduire les émissions gazeuses liées au transport aérien, mais surtout agir sur l'encadrement normatif international en la matière.

En particulier, comme le souligne le rapport de la délégation pour l'Union européenne, il semble primordial de favoriser, malgré le refus américain, la ratification du protocole de Kyoto (dans lequel l'Union européenne s'est engagée à réduire de 8% ses émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2012), afin qu'il entre en vigueur le plus rapidement possible, ce qui supposerait une action diplomatique soutenue de l'Union européenne. Enfin, si un projet viable de taxation du kérosène était élaboré, il serait nécessaire d'abroger l'article 24 de la convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale, qui prévoit l'exemption fiscale du kérosène.

B.— LES RÉFLEXIONS CONDUITES PAR LA COMMISSION SUR LA POLLUTION SONORE AUTOUR DES AÉROPORTS DOIVENT CONDUIRE À DES PROPOSITIONS PRÉCISES

La communication de la Commission européenne susmentionnée comporte des développements assez importants sur un autre aspect des nuisances environnementales liées aux transports aériens : la pollution sonore, particulièrement difficile à supporter pour les populations résidant à proximité d'aéroports, surtout la nuit. L'objectif annoncé par la Commission serait d'éviter la multiplication de règles locales disparates relatives à la lutte contre le bruit autour des aéroports, en raison de la complexité de gestion qui en découlerait.

La Commission européenne préconise dans ce texte « l'établissement d'un indice commun d'exposition au bruit » pour mieux évaluer l'ampleur des nuisances sonores, l'adoption par l'Union européenne de normes acoustiques plus strictes, la mise en œuvre de politiques d'aménagement du territoire visant à éviter de « nouvelles incohérences dans le développement des zones résidentielles », ainsi que

l'institution de redevances environnementales. Pour ces dernières, trois formules alternatives sont mentionnées, sans plus de précisions : « *taxe ajoutée au prix du billet des passagers* », « *taxe basée sur la distance parcourue et les caractéristiques des moteurs de l'avion* » recouverte par Eurocontrol, « *taxe associée aux redevances aéroportuaires d'atterrissage et de décollage* ».

Toutes ces pistes méritent d'être explorées, mais votre rapporteur regrette que la réflexion de la Commission européenne n'ait pas débouché sur des propositions plus précises. Ainsi, une récente proposition de directive relative à l'établissement de règles et de procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté COM (2001) 695 final, reçue à la présidence de notre assemblée le 14 janvier 2002, n'apporte-t-elle qu'un faible éclairage sur la nature des restrictions d'exploitation qui permettraient de faire progressivement disparaître du ciel européen les avions les plus bruyants.

Par ailleurs, l'action normative de la Commission européenne ne pourra pas aboutir à une amélioration concrète de la situation dans l'espace aérien des Etats membres si elle ne s'accompagne pas d'une action diplomatique visant à adapter les règles internationales en vigueur. La prise en compte de la dimension extra-communautaire du problème est d'autant plus nécessaire que l'Union européenne ne peut prendre isolément des mesures réduisant la compétitivité de ses compagnies aériennes. Enfin, le rapport de la délégation pour l'Union européenne souligne à juste titre l'existence d'un risque d'empiètement sur les compétences de l'OACI.

IV.— LA RÉOLUTION PROPOSÉE PAR LA DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE DOIT ÊTRE CLARIFIÉE ET COMPLÉTÉE

La résolution proposée par la délégation pour l'Union européenne comporte naturellement deux volets distincts, puisque l'Assemblée nationale était saisie de deux communications de la Commission européenne portant chacune sur un aspect spécifique du développement des transports aériens.

Concernant la dimension environnementale, le texte de la délégation pour l'Union européenne approuve l'orientation générale des travaux de la Commission européenne, tout en l'appelant à élaborer une réglementation précise et à adapter les normes internationales. Dans la mesure où il partage largement l'analyse de la délégation pour l'Union européenne sur ces questions, votre rapporteur ne propose pas d'amender le texte proposé sur le fond.

Concernant en revanche l'instauration du ciel unique européen, votre rapporteur estime que la proposition de résolution pourrait encore être améliorée.

En effet, le texte de la délégation pour l'Union européenne n'insiste pas assez sur les risques inhérents à toute séparation, en matière de contrôle aérien, du régulateur et de l'opérateur. S'il critique la démarche qui fait prévaloir la rentabilité au détriment de la sécurité et juge « *peu praticable* » une mise en concurrence pour la fonction d'opérateur, ce texte n'écarte pas complètement cette dernière et envisage la création d'un établissement public de la navigation aérienne pour satisfaire à l'exigence de séparation. Votre rapporteur estime pour sa part

inoportune une telle séparation, et souhaite que les Etats membres puissent faire jouer le principe de subsidiarité pour conserver un contrôle aérien étatique s'ils le veulent.

Par ailleurs, la résolution proposée par la délégation pour l'Union européenne appelle de ses vœux une ratification de la convention révisée Eurocontrol par la Communauté européenne, mais ne rappelle pas que la coopération destinée à améliorer la gestion du ciel européen doit rester souple, et surtout, en matière militaire, respecter la souveraineté des Etats membres de l'Union européenne.

Aussi convient-il de compléter et clarifier sur ces points le texte transmis par la délégation pour l'Union européenne, afin que, conformément aux orientations du présent rapport, la France puisse améliorer la gestion de son espace aérien en liaison avec les autres Etats européens, sans pour autant reléguer à l'arrière plan les considérations militaires ni mettre en danger l'organisation publique de son contrôle aérien, gage d'efficacité et de sécurité.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 20 février 2002, la commission de la production et des échanges a examiné, sur le rapport de M. Christian Bataille, la proposition de résolution de M. Bernard Derosier (n° 3210) sur les communications de la Commission concernant la création du ciel unique européen (COM [1999] 614 final n° E 1406) et les transports aériens et l'environnement (COM [1999] 640 final n° E 1407).

Après avoir présenté les données essentielles des communications précitées et fait part de ses observations sur le contenu de la résolution de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, M. Christian Bataille, rapporteur, a invité les membres de la commission à adopter la résolution proposée par la délégation pour l'Union européenne en l'amendant, pour marquer l'opposition de la représentation nationale à toute libéralisation du contrôle aérien, ainsi que son attachement au principe de subsidiarité et au maintien de la souveraineté nationale en matière de défense aérienne.

Puis la discussion s'est engagée sur les conclusions du rapport présenté par M. Christian Bataille.

M. Claude Billard a estimé que les propositions de réformes figurant dans les textes de la Commission européenne ne répondaient pas de façon satisfaisante aux problèmes d'organisation et de retards qui perturbent le transport aérien en Europe.

Il a ensuite rappelé que la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) avait accompli des efforts importants ces dernières années, tandis que la gestion du *National air traffic system* (NATS) britannique ne constituait pas une référence. Il a, par ailleurs, approuvé l'orientation générale du rapport, notamment le rappel du principe de subsidiarité et la critique des projets de déréglementation, avant de faire part de ses réticences quant à une éventuelle séparation de l'opérateur et du régulateur du contrôle aérien.

La commission est ensuite passée à l'examen de l'article unique de la proposition de résolution.

- **Article unique**

La commission a *adopté* deux amendements de M. Christian Bataille, rapporteur, visant à substituer, en matière de contrôle aérien, la notion d'opérateur à celle de prestataire de services, afin d'éviter toute ambiguïté juridique.

Puis, la commission a *adopté* deux amendements rédactionnels du rapporteur permettant d'insister sur la souplesse requise en matière de coopération intergouvernementale pour la gestion de l'espace aérien européen.

Elle a ensuite *adopté* deux amendements du rapporteur, le premier écartant clairement toute perspective de mise en concurrence du contrôle aérien, le second tendant à éviter que les autorités militaires ne soient soumises, contre leur volonté, à une réglementation de l'espace aérien établie par les services de la Commission européenne.

Puis, la commission, après avoir *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur, a *adopté* un amendement du même auteur rappelant la nécessité de mettre en œuvre le principe de subsidiarité en ce qui concerne le statut juridique accordé par les Etats membres à l'opérateur chargé du contrôle aérien sur leur territoire.

La commission a également *adopté* un amendement de M. Christian Bataille, rapporteur, visant, d'une part, à ramener l'idée d'une séparation fonctionnelle entre le régulateur et l'opérateur chargé du contrôle aérien au rang de simple hypothèse de travail et, d'autre part, à préciser que cette hypothèse ne concernerait qu'une séparation maintenant au sein de l'Etat un opérateur ne pouvant être mis en concurrence.

La commission a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur, rappelant que les engagements touchant à la défense nationale relèvent de la coopération entre Etats membres et non d'une réglementation communautaire, ainsi qu'un amendement de coordination et deux amendements de précision rédactionnelle.

Enfin, la commission a *adopté à l'unanimité l'ensemble de la proposition de résolution ainsi modifiée.*

*

* *

En conséquence, *la commission de la production et des échanges vous demande d'adopter la proposition de résolution dont le texte suit :*

PROPOSITION DE RÉOLUTION

sur les communications de la Commission concernant
la création du Ciel unique européen
(COM [1999] 614 final n° E 1406)
et les transports aériens et l'environnement
(COM [1999] 640 final n° E 1407)

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la création du ciel unique européen, (COM [1999] 614 final n° E 1406),

Vu la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur les transports aériens et l'environnement (COM [1999] 640 final n° E 1407),

Considérant que la première communication susvisée a pour objet de réduire les retards aériens et la fragmentation des espaces aériens des Etats membres, grâce à un processus analogue à celui qui a conduit à l'instauration de la monnaie unique ; que, dans cette perspective, elle préconise, d'une part, que soit instaurée la séparation des fonctions de régulateur et d'opérateur et, d'autre part, que soit institué un régulateur unique de l'espace aérien de l'Europe ;

Considérant que cette démarche de la Commission est inspirée de la volonté d'étendre à la navigation aérienne le processus de libéralisation qui a été appliqué dans les autres secteurs, tels que les télécommunications, l'énergie, la poste et les chemins de fer ; qu'elle entraîne le risque d'une mise en concurrence peu praticable des opérateurs de services de contrôle aérien, sans pour autant contribuer à réduire réellement les retards ni à mieux faire face à la croissance du trafic ; que, dès lors, les propositions de la Commission sont de nature à faire prévaloir l'exigence de rentabilité au détriment de celle – prioritaire – de sécurité, dans un domaine au surplus qualifié de service public par la Cour de justice des Communautés européennes ;

Considérant que les conclusions du groupe à haut niveau se sont prononcées en faveur d'une séparation au moins fonctionnelle entre le régulateur et l'opérateur et de l'élaboration d'une architecture commune de l'espace aérien de l'Europe reposant sur la mise en œuvre de la convention du 27 juin 1997 révisant la convention Eurocontrol et sur une utilisation moins rigide de cet espace permettant d'en concilier plus efficacement les usages civils et militaires ;

Considérant qu'il importe que l'Europe s'oriente effectivement vers une gestion coordonnée de son espace aérien ; qu'à cet effet, des réformes, qui ne sauraient entraîner ou rendre ultérieurement obligatoire une mise en concurrence, soient entreprises au sein des Etats membres, parallèlement à la mise en œuvre de la Convention Eurocontrol révisée du 27 juin 1997 ;

Considérant que, la protection militaire du ciel français demeurant prioritaire, la conciliation des usages civils et militaires de l'espace aérien doit, parce qu'elle touche à des questions de défense qui ne relèvent pas du traité instituant la Communauté européenne, s'effectuer dans le cadre d'une coopération souple et respectueuse des principes de la souveraineté nationale ;

Considérant que la deuxième communication susvisée de la Commission expose une stratégie par laquelle elle souhaite voir adoptées des normes internationales plus restrictives concernant les bruits d'avions et les émissions de gaz lors de la tenue, à l'automne prochain, de la 33^{ème} assemblée générale de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) ; que, dans le cas où l'OACI ne parviendrait pas à répondre aux exigences de la Communauté, notamment en ce qui concerne les normes de certification acoustique des futurs avions et le retrait des avions les plus bruyants, la Commission pourrait être amenée à proposer l'adoption d'exigences européennes, en étroite coopération avec les autres régions industrialisées ;

Considérant que cette même communication prévoit un volet fiscal destiné à améliorer les performances environnementales du transport aérien ;

Considérant que le Comité de l'OACI chargé de la protection de l'environnement dans l'aviation (CAEP) a recommandé, lors de sa réunion du 17 janvier 2001, qu'une nouvelle norme de bruit de - 10 dB par rapport à la norme actuelle soit applicable aux nouveaux avions ; que le CAEP, faute d'être parvenu à un accord sur un retrait progressif des avions les plus bruyants à l'échelle mondiale, a conclu à la nécessité de discussions supplémentaires, afin de replacer un tel retrait dans le cadre d'un programme équilibré de l'OACI en vue de l'atténuation du bruit ; que le CAEP a adopté - en matière de recertification - des propositions d'amendements à l'annexe 16 à la convention relative à l'aviation civile internationale, qui permettront de certifier dans le nouveau chapitre, les nouveaux avions qui n'y sont pas conformes actuellement ;

Considérant qu'en ce qui concerne la réduction des émissions gazeuses, l'assemblée générale de l'OACI devrait, au vu de la réflexion menée par le CAEP, se prononcer, d'une part, sur les moyens opérationnels qui permettront de réduire le temps de vol et d'optimiser les altitudes et, d'autre part, sur les modalités d'échange des droits d'émission ;

Considérant que la compétence exclusive de l'OACI dans la protection de l'environnement dans le domaine de l'aviation ne doit pas faire obstacle à une attitude offensive de l'Union et des Etats membres au sein de l'OACI ; qu'elle doit être prolongée à l'échelle communautaire et au sein des Etats membres ;

I – Sur la communication sur la création du ciel unique européen

1. Demande qu'en vertu du principe de subsidiarité, il soit explicitement précisé, dans le règlement fixant le cadre pour la création du ciel unique européen, que les Etats membres de la Communauté européenne choisissent librement le statut juridique de l'entité chargée d'assurer, dans l'intérêt général, le service public du contrôle aérien.

2. Juge nécessaire que les autorités françaises engagent une réflexion sur l'hypothèse d'une distinction, dans le service public du contrôle aérien, des fonctions de régulateur et d'opérateur, qui ne remettrait pas en cause l'appartenance de l'opérateur aux services de l'Etat, seuls chargés du contrôle aérien.

3. Estime nécessaire que soit poursuivie, dans le cadre d'une coopération librement consentie et dans le respect des principes de la souveraineté nationale, l'amélioration des relations entre contrôleurs civils et militaires et du partage de l'espace aérien entre aéronefs civils et militaires.

4. Estime souhaitable que la convention du 27 juin 1997 révisant la convention Eurocontrol entre en vigueur le plus rapidement possible, afin de doter l'Europe d'une gestion unifiée de son espace aérien et d'harmoniser sa politique en matière de normalisation des équipements.

II – Sur la communication sur les transports aériens et l'environnement

1. Juge indispensable que l'Union européenne entreprenne une démarche en direction de la Fédération de Russie et des pays en développement, afin de leur souligner la nécessité pour l'Europe de trouver une solution appropriée à la question des émissions sonores des aéronefs, à défaut de laquelle le développement de l'aviation civile risquerait d'y être freiné.

2. Estime nécessaire que l'Union européenne s'efforce d'obtenir confirmation par le plus grand nombre de pays industrialisés de leur engagement à procéder à la ratification du protocole de Kyoto adopté le 11 décembre 1997, sans laquelle l'OACI ne peut poursuivre ses travaux.

3. Estime nécessaire que les Etats de l'Union européenne demandent l'abrogation de l'article 24 de la convention relative à l'aviation civile internationale du 7 décembre 1944, qui prévoit l'exemption fiscale du kérosène.

4. Se félicite de la stratégie de développement durable arrêtée par le Conseil européen de Göteborg des 15 et 16 juin 2001, qui met notamment l'accent sur le développement de l'intermodalité ainsi que sur l'internalisation complète des coûts sociaux et environnementaux.

5. Demande qu'un cadre communautaire sur la réglementation des vols de nuit puisse être élaboré.

6. Juge nécessaire que les choix importants – tels que la construction du troisième aéroport ou l'ouverture de couloirs aériens – satisfassent à l'exigence de transparence.

7. Approuve les observations du rapport pour 2000 de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) par lesquelles cette dernière appelle les pouvoirs publics à être particulièrement vigilants pour éviter les problèmes déjà rencontrés du fait d'un urbanisme mal maîtrisé.

3624 - Rapport d'information de M. Bernard Derosier (commission de la production) : création du ciel unique européen (délégation pour l'Union européenne)