

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

- Nomination d'un secrétaire de la commission 2
- Présentation, ouverte à la presse, du rapport d'information sur la sûreté des transports aériens (*MM. Daniel Goldberg et Didier Gonzales, rapporteurs*)..... 5

Mardi

13 décembre 2011

Séance de 16 heures 30

Compte rendu n° 17

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

**Présidence de
M. Philippe Tourtelier**
Vice-président
**puis de
M. Serge Grouard**
Président



La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a tout d'abord procédé à la nomination d'un secrétaire de la commission.

M. Philippe Tourtelier, vice-président. Suite à l'élection de M. Yves Cochet en qualité de député européen par l'Assemblée nationale, mardi 6 décembre dernier, le poste de secrétaire de la commission, dévolu au groupe GDR, est vacant. Le groupe GDR a proposé la nomination de M. André Chassaigne. En application de l'article 39 du Règlement, le nombre de candidats n'étant pas supérieur au nombre de sièges à pourvoir, il n'est pas procédé au scrutin.

Je déclare donc élu secrétaire de la commission notre collègue André Chassaigne (*Applaudissements*).



Puis la commission a examiné le rapport d'information sur **la sûreté des transports aériens (MM. Daniel Goldberg et Didier Gonzales, rapporteurs)**.

M. Philippe Tourtelier, vice-président. Au cours de sa réunion du 19 janvier 2011, la commission du développement durable a décidé la création d'une mission d'information sur la sûreté des transports aériens et a désigné en tant que rapporteurs MM. Daniel Goldberg et Didier Gonzales. Nos rapporteurs ont auditionné plus de quarante personnes appartenant aux pouvoirs publics, aux compagnies aériennes, à Aéroports de Paris, représentants de syndicats, de la presse ou d'entreprises de sûreté aérienne. Ils ont effectué des visites sur le terrain, notamment à l'aéroport Roissy Charles de Gaulle. Ils nous présenteront, en conclusion des travaux de la mission, une trentaine de préconisations.

M. Daniel Goldberg, rapporteur. Nous sommes aujourd'hui confrontés, en matière de sûreté aérienne et aéroportuaire, à la nécessité de répondre à un défi particulier, celui de l'adaptation permanente aux risques. Notre rapport retient précisément quatre grandes orientations : mettre au point un système de sûreté reposant sur l'existence de plusieurs types de contrôles, consistant en autant de barrières successives contre le terrorisme ; fonder de plus en plus les contrôles menés sur une analyse des données humaines plutôt que sur la recherche d'objets ; maintenir pour l'État un rôle de garant de chacun des maillons de la chaîne de la sûreté intégrée ; donner enfin à la France un rôle moteur en Europe sur les négociations internationales relatives à la sûreté aérienne et aéroportuaire.

Celle-ci est une question particulièrement sensible, qui correspond de surcroît à des enjeux de développement économique importants. Le retentissement que connaissent les problèmes du terrorisme aérien a inspiré de nombreux rapports ainsi que des reportages télévisés ; le Parlement devait donc se pencher à son tour sur ces questions.

M. Serge Grouard, président de la commission, remplace au fauteuil présidentiel M. Philippe Tourtelier, vice-président.

M. Daniel Goldberg, rapporteur. Dans notre rapport, nous tentons de montrer que la sûreté aérienne s'inscrit dans un paysage particulièrement complexe, marqué par le gigantisme – 58 millions de passagers, 2,4 millions de tonnes de fret ayant transité, par exemple, par Roissy Charles de Gaulle en 2010 – mais aussi par la diversité des sites, des

personnes à contrôler, par celle également des intervenants publics aussi bien que privés et des outils et procédures utilisés.

La politique suivie est confrontée en outre à des défis considérables, ceux que pose la conciliation toujours difficile des exigences de sûreté maximale avec les demandes des nombreuses parties prenantes au transport aérien, avec le respect du droit et des libertés, avec les contraintes de l'économie.

La sûreté aérienne est l'objet d'une réglementation très développée. Celle-ci est d'abord internationale, rassemblée dans l'Annexe XVII de la Convention de Chicago, qui a été sensiblement modifiée postérieurement aux événements du 11 septembre 2001, la mesure la plus remarquable ayant été alors le blindage des cockpits des avions. La réglementation est également communautaire : un règlement de base fixant des normes communes en matière de sûreté aérienne a été adopté le 16 décembre 2002 puis modifié, à la lumière de l'expérience acquise, le 11 mars 2008. Il existe enfin une réglementation nationale elle-même de plus en plus limitée, chaque État ayant, par ailleurs, la possibilité de prendre des mesures complémentaires en fonction d'une appréciation des risques locale.

Le coût global de la politique de sûreté était de 140 millions d'euros en 2001 mais de 678 millions d'euros en 2011. Notre pays a fait le choix, en 1996, d'externaliser les contrôles qui sont confiés à des sociétés privées concessionnaires : celles-ci rassemblent 10 000 salariés dont l'action quotidienne est contrôlée par l'État qui a, en matière de sûreté aérienne, un rôle de coordination confié au Premier ministre et au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). Sur « le terrain », la tâche de coordination des acteurs est confiée à un préfet délégué pour les plates-formes de Roissy et du Bourget ; la mission propose précisément de mieux identifier, sur l'ensemble des plates-formes, l'autorité en charge de la coordination de terrain sur les autres plates-formes.

M. Didier Gonzales, rapporteur. Je poursuis l'analyse de notre rapport, en apportant d'abord des éléments susceptibles de vous rassurer, puis d'autres peut-être plus préoccupants.

La lutte contre le terrorisme aérien est incessante, mais elle obtient des résultats réels. C'est ce que nous a précisé M. Bernard Squarcini, directeur central du renseignement intérieur (DCRI), qui a souligné que nous n'avons pas connu d'attentat terroriste depuis 1995 et que les succès obtenus résultent « *pour 95 % de la prévention par le renseignement* ». Notre pays est confronté à un terrorisme dû à l'action de groupes radicaux, tels qu'Al Qaïda au Maghreb islamique (AQMI), action que combattent nos services secrets par des efforts d'anticipation et de détection précoce des « candidats » aux actions terroristes.

Mais, les succès observés sont dus aussi aux contrôles visibles, aux progrès enregistrés en matière d'inspection filtrage, de contrôles aux rayons X ; le contrôle des bagages de soute et des « zones réservées » s'est amélioré ; le niveau de formation des agents de sûreté est jugé lui-même en progrès et les contrôles inopinés, réalisés dans nos aéroports par les services d'inspection de la Commission européenne, aboutissent à des conclusions beaucoup plus positives que celles qui avaient été portées au cours des années passées. Enfin, le niveau de sûreté des aéroports régionaux et celui de l'aviation *low cost* ont été considérés eux-mêmes comme satisfaisants, selon plusieurs personnes auditionnées.

Il ne faut pas oublier pourtant que le combat contre le terrorisme aérien s'apparente à « *l'affrontement traditionnel de la lance et du bouclier* », où l'attaquant dispose toujours d'un

certain avantage. Un effort de recherche et d'anticipation est ainsi exigé des différents intervenants. La lutte elle-même a un coût élevé et croissant qui est répercuté sur le billet d'avion et supporté par le passager, pour des résultats parfois incertains.

Il faut relever ainsi des menaces redoutables, telles que le recours aux explosifs éventuellement ingérés, comme des stupéfiants, la possibilité de s'en prendre au secteur du fret comme l'a montré l'alerte du Yémen en 2010, ou les modes de transport autres que l'aérien. À cela s'ajoutent des menaces qui se profilent tout en restant encore mal connues : armes nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques, cyberattaques – par exemple par brouillage du contrôle aérien –, usage de missiles sol-air portables, qui s'est déjà produit à deux reprises. À cela s'ajoute aussi la fragilité souvent constatée des contrôles sur les vols « entrants », en provenance tout particulièrement des « *pays à risques* », ce qui demeure une grande faiblesse du système français, et les contrôles portant sur les activités exercées à la limite de la zone de sûreté.

M. Daniel Goldberg, rapporteur. Les propositions de la mission d'information réaffirment la nécessité de mettre en place un système de contrôle fondé sur une logique de « *défense en profondeur* » et comportant plusieurs « *barrières* » tirant parti des différentes techniques utilisées (inspection filtrage, renseignement, scanners corporels, *profiling*). La mission demande également que le Gouvernement joue un rôle moteur au niveau européen, autour d'un noyau resserré des pays les plus « à risques », pour que des négociations soient engagées au sein de l'OACI, afin d'élever le niveau mondial de la sûreté aérienne, par exemple, sur la question des « vols entrants ».

La mission souligne, par ailleurs, l'importance de la coordination interministérielle et la nécessité d'engager une réflexion sur un éventuel rôle de « chef de file » confié au ministre de l'intérieur ainsi que de mieux coordonner les intervenants publics sur le terrain, notamment en prévoyant une fonction de délégué à la sûreté aéroportuaire auprès des préfets.

Pour les entreprises et les agents de la sûreté aérienne, nous insistons sur la nécessité d'améliorer le recrutement et la formation de ces agents, de mettre en place des centres d'examen communs avec la présence d'une autorité de l'État, de s'interroger sur la pertinence dans le système actuel d'un lien possible entre sociétés de sûreté et centres de formation. Afin de renforcer la responsabilité et la reconnaissance des personnels de sûreté, nous suggérons plus particulièrement de créer une tenue particulière et unique pour ces agents, auxquels devront être accordés des avantages comparables à ceux des autres personnels aéroportuaires.

La mission recommande en outre une amélioration des relations des sociétés avec les donneurs d'ordre et l'engagement d'une négociation entre les diverses parties prenantes sur la question de la reprise à 100 % des agents, lors de la perte d'un marché par l'une de ces sociétés.

Elle suggère enfin que figure, à l'avenir, sur le billet d'avion, le montant de la taxe de sûreté acquittée par le passager.

M. Didier Gonzales, rapporteur. La mission d'information propose plusieurs mesures relatives aux outils de la politique de sûreté. Les services de renseignement, en particulier, doivent disposer des moyens nécessaires à la détection, le plus en amont possible, de projets d'actes terroristes. Nous suggérons également que soit prévu au niveau européen un modèle standard de fichiers PNR (*passenger name record*) créés lors des réservations et que soit envisagée leur liaison avec les fichiers APIS (*advanced passenger information system*),

qui contiennent des informations collectées par les compagnies aériennes lors de l'enregistrement.

Nous proposons également que s'engage une réflexion sur la création d'un fichier PNR pour les « vols entrants » en provenance d'États extérieurs à l'Union européenne et potentiellement à risque.

Le recours aux scanners corporels, quant à lui, est désormais autorisé par les instances communautaires, en application du règlement de la Commission européenne du 14 novembre 2011. Cette technique de contrôle offre en fait de multiples avantages, en termes d'efficacité, de rapidité et de simplicité des contrôles : les objections sanitaires et touchant aux libertés publiques qui ont pu entraver le recours à cette nouvelle technique semblent en partie levées aujourd'hui. Les expériences menées en la matière montrent pourtant les limites des scanners corporels, dont l'installation demeure coûteuse, la technicité imparfaite et l'acceptation par le public encore incertaine.

Le recours aux scanners corporels demeure une technique d'avenir, comme l'est le *profiling*, largement pratiqué aux États-Unis et en Israël, qui, s'appuyant sur le facteur humain, permet de doter les contrôles de plus de subtilité. Cette formule présente encore un coût important, du fait de la nécessité de faire appel à des agents formés et qualifiés, et ne fait encore que marginalement partie de l'ensemble des techniques de sûreté aéroportuaire dans la tradition française et européenne. Le *profiling* est néanmoins une technique d'avenir, appelée à prendre place lui aussi dans un « alliage » de contrôles permettant d'assurer une sûreté aérienne et aéroportuaire optimale.

M. le président Serge Grouard. Je remercie les rapporteurs pour leur présentation et nous en venons au débat.

M. Philippe Meunier. Vous avez fait état d'un durcissement de la réglementation en matière de sûreté aérienne, à la suite des attentats du 11 septembre 2001, en précisant que la France avait, depuis ces événements, complété son arsenal législatif et réglementaire. Vous avez précisé que la réglementation européenne, à partir des règlements du 16 décembre 2002 et du 11 mars 2008, avait laissé aux États membres la faculté de la compléter par des mesures plus strictes, en fonction d'une évaluation locale des risques. Pouvez-vous nous indiquer quels sont, parmi les 27 États membres de l'Union et, en dehors de la France, ceux qui se sont particulièrement distingués en la matière ?

M. Jean-Paul Chanteguet. Daniel Goldberg a évoqué en détail le rôle des entreprises de sous-traitance dans le domaine de l'inspection filtrage des passagers, mais n'a pas mentionné celui joué par la police de l'air et des frontières (PAF) et par les services des douanes. Peut-il nous le présenter et nous expliquer comment il s'articule avec celui de ces entreprises ?

Dans le prolongement de l'interrogation formulée par Philippe Meunier, je souhaiterais connaître la portée de la refonte de la législation européenne, intervenue avec le règlement du 11 mars 2008, entré en vigueur le 29 avril 2010. Quels changements a-t-elle introduits dans la pratique ?

Les chiffres que vous avez mentionnés concernant le coût de la sûreté aérienne – à laquelle notre pays consacre 678 millions d'euros en 2011, contre 140 millions en 2001 – traduisent une augmentation conséquente des moyens qui lui sont alloués. S'agissant de leur

financement, vous avez fait état de taxes prélevées sur les billets d'avion – qui ont connu un accroissement également massif puisqu'elles sont passées en dix ans de 2,73 euros par billet à 11,05 euros. Existe-t-il d'autres sources de financement de la sûreté aérienne, et, dans l'affirmative, pouvez-vous nous les détailler ?

Votre préconisation n° 24 invite à s'interroger sur la pertinence dans le système actuel d'un lien entre sociétés de sûreté et centres de formation des agents de sûreté. Pouvez-vous l'expliquer ?

Enfin, votre proposition n° 28 me paraît audacieuse, puisqu'elle vise à demander au Gouvernement d'engager une négociation avec les entreprises et les représentants des personnels sur la question de la reprise à 100 % des agents, lors de la perte d'un marché. Pouvez-vous en préciser la portée ?

M. André Chassaing. N'ayant pas eu le temps matériel de lire le rapport, je voudrais savoir si vous abordez la question de la sûreté aérienne du point de vue des usagers du transport aérien. Ce qui me frappe en effet, en tant que voyageur, c'est le manque d'harmonisation des consignes données aux passagers, des pratiques des personnels chargés des mesures de sûreté, des signaux d'alerte des portiques de sécurité, et, en définitive, de la qualité du service rendu, même si je reconnais qu'il y a eu une amélioration certaine depuis quelques années.

Ces disparités m'amènent à vous interroger sur la nature des appels d'offres publics lancés pour ce type de prestations. Quels sont les critères privilégiés dans le code des marchés publics : s'agit-il uniquement du prix, ou existe-t-il une possibilité de modulation par des critères plus qualitatifs, à l'instar des dispositions que nous avons introduites dans le Grenelle pour la prise en compte de critères environnementaux ?

Par ailleurs, quelles peuvent être les évolutions de carrière de ces personnels vers d'autres emplois, toujours en lien avec la sûreté aérienne, qui leur éviterait un déroulement uniforme, à vie, dans les mêmes fonctions ?

M. Jacques Le Nay. En tant qu'utilisateur du transport aérien, je suis toujours frappé des précautions multiples qu'impose le respect des consignes en matière de sûreté, précautions qui pèsent exclusivement sur les passagers. Par comparaison, les voyages que nous pouvons effectuer en train ou en RER ne comportent aucune contrainte, ni aucun contrôle équivalents ! Ce contraste m'amène à vous interroger sur l'éventuel tableau comparatif que vous auriez pu dresser des mesures de sûreté imposées pour chacun des moyens de transport collectif.

M. Didier Gonzales, rapporteur. Dans le domaine de la sûreté, le cadre est posé par le règlement du Conseil et du Parlement européen de 2008, auquel les États peuvent opérer quelques adaptations. Il s'agit là de la reprise d'un cadre dressé par l'OACI. En fonction de l'état de la menace, de la période de l'année et des destinations, l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT) est ensuite en mesure de susciter des modulations de la sévérité des contrôles. Il s'agit d'un dispositif européen, ajusté au niveau des États et décliné par les différentes compagnies aériennes.

M. Daniel Goldberg, rapporteur. En réponse à la question de monsieur Philippe Meunier sur les moyens d'amélioration de la sûreté, je rappelle que le règlement européen de

2011 autorise, par exemple, les scanners à ondes millimétriques, sous réserve que tout passager ait la possibilité d'en refuser l'emploi.

La réflexion évolue continûment. D'ici quelques mois, la question se posera ainsi du retour à l'autorisation de transporter des liquides, si des équipements techniques permettant leur analyse deviennent opérationnels.

S'agissant du durcissement des contrôles opérés par certains pays, on pourrait très bien imaginer que l'autorisation de transporter des fluides soit rétablie au niveau de l'Union européenne mais que la France décide de conserver cette interdiction pour les vols au départ de ses aéroports.

Une illustration de cette marge d'action des États est fournie par le Royaume-Uni, qui s'est doté d'un fichier PNR, c'est-à-dire un fichier complet de tous les passagers entrant sur son territoire national ou en sortant. L'opération a été très onéreuse – de l'ordre d'un million d'euros – et, pourtant, beaucoup de questions demeurent quant à l'efficacité du dispositif.

C'est pourquoi, nous suggérons plutôt la mise en place, au niveau européen, d'un fichier PNR pour les seuls vols en provenance de pays considérés comme « à risques » : à titre d'exemple, le passager qui embarque à Clermont-Ferrand (*sourires*) ne doit pas forcément être traité de la même manière que celui qui fait des aller-retour réguliers avec le Pakistan.

En réponse à Jean-Paul Chanteguet, je confirme que les agents de l'État ne sont aujourd'hui plus véritablement les « acteurs » de la sûreté, mais plutôt des « contrôleurs » : ceci nécessite naturellement qu'ils soient suffisamment nombreux et formés pour vérifier l'action des sociétés privées.

La taxe aéroportuaire, acquittée par les passagers, constitue le principal outil de financement du surcroît des dépenses liées à la sûreté. La question se pose toutefois de la répartition de cette taxe en fonction des plateformes, puisque, par exemple, si l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle constitue aujourd'hui la principale place de collecte, il ne bénéficie pas d'un reversement exactement proportionnel : la différence entre les montants collectés et les montants reversés y soulève des difficultés, selon Aéroports de Paris.

En ce qui concerne la préconisation n° 24 et la liaison entre sociétés de sûreté et centres de formation, il faut rappeler que la plupart de ces sociétés disposent de leur propre centre de formation. Elles pré-recrutent leurs futurs agents, les forment puis les emploient directement dans des emplois de sûreté. On peut s'interroger sur ce mécanisme, dès lors qu'il n'y a pas de véritable contrôle de l'État sur la réalité de la formation suivie et que la formation ne peut pas avoir lieu *in situ*, au cœur des aéroports, sur les zones mêmes où les agents travailleront. Pour les plus importantes de ces sociétés, on peut supposer que les choses se passent correctement ; pour des opérateurs moins établis, je renvoie à la mise en cause, en début d'année, des formations dispensées par un reportage de l'émission « *Envoyé spécial* ».

S'agissant de la préconisation n° 28, la question n'est pas de suggérer la reprise intégrale des personnels et vous aurez observé que sa formulation reste prudente. Mais quand une société perd un marché, ce sont essentiellement ses salariés qui sont pénalisés ; il serait donc opportun qu'une négociation puisse s'installer entre Gouvernement, gestionnaires d'aéroports et sociétés privées, pour que les plus qualifiés de ces salariés puissent être repris

par le nouveau détenteur du marché. La question posée est aussi, indirectement, celle des carrières et de leurs évolutions, de sorte que la personne affectée à un poste d'inspection filtrage puisse un jour évoluer vers des métiers plus complexes, liés par exemple au *profiling* ou à l'odorologie.

L'harmonisation des contrôles au niveau européen constitue l'une de nos propositions essentielles, pour une meilleure acceptabilité des contrôles par les passagers. Faute de quoi, le système, dans son ensemble, devient totalement incompréhensible. Mais il faut garder présent à l'esprit le fait que le système repose sur des contrôles aléatoires, destinés à créer une imprédictibilité des dispositifs et procédures en vigueur, et à insécuriser les terroristes : c'est la raison pour laquelle des passagers « sains » sont autant contrôlés que les autres. Quels que soient le pays, l'aéroport ou l'heure, le voyageur devrait être confronté à des protocoles et des techniques identiques... ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

En réponse à monsieur Jacques Le Nay, je dirai que la préconisation n° 11 évoque précisément une « *vision multimodale de la sûreté* » prenant en compte un risque élevé d'attentat dans le transport ferroviaire, maritime ou routier.

M. Didier Gonzales, rapporteur. À la faveur des progrès techniques, il est tentant d'en appeler à la fin des arrêts systématiques aux postes d'inspection filtrage au profit de la mise en place de contrôles automatiques. La réalité est qu'on n'en est pas encore là et, que l'on restera dans une logique de juxtaposition des dispositifs plutôt que dans la disparition pure et simple de ces postes d'infiltration filtrage, quand bien même ils peuvent apparaître insupportables à un voyageur qui n'a rien à se reprocher.

Interrogée ensuite sur la publication du rapport, la commission l'autorise à l'unanimité.



Membres présents ou excusés

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

Réunion du mardi 13 décembre 2011 à 16 h 30

Présents. - M. Joseph Bossé, M. Jean-Paul Chanteguet, M. André Chassaigne, M. Paul Durieu, M. Albert Facon, M. Daniel Goldberg, M. Didier Gonzales, M. Serge Grouard, Mme Fabienne Labrette-Ménager, M. Jacques Le Nay, Mme Christine Marin, M. Philippe Meunier, M. Bertrand Pancher, M. Philippe Plisson, Mme Marie-Line Reynaud, M. Philippe Tourtelier

Excusés. - Mme Chantal Berthelot, M. Jean-Yves Besselat, M. Jérôme Bignon, M. Maxime Bono, M. Philippe Briand, M. Frédéric Cuvillier, M. André Flajolet, M. Jean-Claude Fruteau, M. Michel Havard, M. Jean Lassalle, M. Apeleto Albert Likuvalu, M. Alfred Marie-Jeanne, M. Yanick Paternotte, M. Max Roustan, M. Martial Saddier, M. Jean-Marie Sermier, M. André Vézinhet