



N° 3209

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 juin 2001

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

sur **les Communications de la Commission
concernant la création du Ciel unique européen
et les Transports aériens et l'environnement,**

ET PRÉSENTÉ

PAR M. BERNARD DEROSIER,

Député.

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

Transports aériens.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Alain Barrau, président ; Mme Nicole Catala, MM. Gérard Fuchs, Jean-Claude Lefort, Maurice Ligot, vice-présidents ; M. Didier Boulaud, secrétaire ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mme Marie-Hélène Aubert, MM. Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Bana, Yves Bur, Mme Monique Collange, MM. Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Joseph Parrenin, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, MM. François Rochebloine, Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
<i>Présentation du rapport</i>	9
<i>Report presentation</i>	11
INTRODUCTION	13
PREMIERE PARTIE : LE TRANSPORT AERIEN EST CONFRONTÉ A DE DELICATS ENJEUX, QUI SUSCITENT DES DEBATS CONFLICTUELS	17
I. LA DEGRADATION CONTINUE DE LA FIABILITE DU TRANSPORT AERIEN	19
A. La saturation du ciel	19
1) Aux Etats-Unis.....	19
2) En Europe.....	21
B. Les différents acteurs se rejettent mutuellement la responsabilité des retards	22
1) La mise en cause de l'inadaptation des systèmes de contrôle du trafic aérien	23
a) La part importante des retards imputables au contrôle aérien	23
b) Les difficultés des systèmes de contrôle du trafic aérien à créer de nouvelles capacités.....	24
(1)La fragmentation du ciel européen	26

(2) Le fonctionnement insatisfaisant des centres de contrôle.....	26
(3) L'insuffisance des effectifs.....	27
2) La mise en cause des pratiques des compagnies aériennes	28
a) Les pratiques des compagnies aériennes contribuent à la saturation croissante du ciel.....	28
b) Les pratiques des compagnies aériennes contribuent à l'engorgement des infrastructures aéroportuaires.....	30
II. LE TRAFIC AERIEN FACE A L'ACCROISSEMENT DE SES RESPONSABILITES ENVIRONNEMENTALES	33
A. Le transport aérien et les nuisances sonores.....	33
1) Malgré la densité de la réglementation, le problème des nuisances sonores suscite d'âpres débats.....	33
a) La prolifération de la réglementation destinée à lutter contre les nuisances sonores	33
b) Les nuisances sonores du transport aérien suscitent d'âpres débats	38
2) L'opposition très largement répandue à l'extension des infrastructures aéroportuaires	40
B. Le transport aérien et la lutte contre l'effet de serre	41
DEUXIEME PARTIE : LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION NE SONT PAS JUGEES ADAPTEES AUX ENJEUX.....	45
I. LE CIEL UNIQUE EUROPEEN : UNE VOIE PEU PERTINENTE ET COMPLEXE POUR LA REALISATION DE L'EUROPE DE LA NAVIGATION AERIENNE.....	47
A. La démarche de la Commission est fondée sur un postulat erroné.....	47
1) La solution aux retards passerait par la séparation du régulateur et du prestataire de services.....	47
a) Une solution favorisant la déréglementation du contrôle aérien en Europe	48
b) Le principe de la séparation du régulateur et du prestataire de services n'est pas conforme au principe de subsidiarité.....	53

- 2) **Les conclusions du groupe à haut niveau n'infléchissent que partiellement les propositions initiales de la Commission55**
 - a) La limitation de la séparation des fonctions du régulateur de celles de prestataire de services à un aspect au minimum fonctionnel.....56
 - b) Les conclusions du groupe à haut niveau ne lèvent toutefois pas toutes les ambiguïtés57

B. La mise en place d'une architecture européenne de l'espace aérien fait appel à des dispositifs complexes 59

- 1) **La Convention Eurocontrol révisée : un cadre permettant de s'orienter vers la gestion unifiée de l'espace aérien ?60**
 - a) Un cadre nécessaire60
 - b) Le bon fonctionnement du cadre rénové est subordonné à plusieurs conditions62
- 2) **La gestion flexible de l'espace : vers la fin des conflits d'usage entre les trafics civil et militaire ?65**

II. LA CONFORMITE DOUTEUSE AUX INTERETS DE L'UNION DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EN MATIERE ENVIRONNEMENTALE..... 69

A. Les objectifs hasardeux poursuivis par la Commission en matière d'émissions sonores et gazeuses 69

- 1) **Les difficultés rencontrées par l'Union pour obtenir la fixation de normes de bruit plus rigoureuses à l'échelle mondiale.....69**
 - a) L'Union européenne risque d'empiéter sur les compétences de l'OACI.....70
 - b) La position de la Commission n'est pas de nature à faciliter le règlement du conflit transatlantique sur les hushkits.....71
 - c) Les résultats décevants du CAEP (Comité de l'OACI sur la protection de l'environnement dans l'aviation) montrent que la démarche de la Commission débouche sur une impasse.....72
- 2) **Les objectifs de l'Union européenne en matière de réduction des émissions gazeuses sont-ils trop ambitieux ?74**

B. Les incertitudes affectant la faisabilité du volet fiscal proposé par la Commission	76
1) Des mesures dont l'efficacité est négligeable	76
2) Des mesures posant des problèmes d'application	78

TROISIEME PARTIE : POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE DU TRANSPORT AERIEN..... 81

I. LA NECESSITE DE PARVENIR A UNE GESTION PLUS EFFICACE DE L'ESPACE AERIEN EN EUROPE 83

A. Un objectif appelant des réformes au sein des Etats membres, qui ne postulent pas pour autant la privatisation de la navigation aérienne	83
1) La nécessité d'entreprendre une réflexion dynamique sur l'organisation de la navigation aérienne	83
a) La nécessité de se départir du cadre erroné proposé par la Commission	84
b) La nécessité d'adapter l'organisation de la navigation aérienne au contexte économique et technologique actuel.....	86
2) La nécessité de poursuivre l'amélioration des relations entre contrôleurs civils et militaires	87
B. Mener à bien le renforcement d'Eurocontrol.....	88

II. LA NECESSITE D'AMELIORER LES PERFORMANCES ENVIRONNEMENTALES DU TRANSPORT AERIEN 89

A. Au sein de l'OACI	89
a) Obtenir le retrait des avions les plus bruyants	89
b) Ratifier le protocole de Kyoto	90
c) Revenir sur l'exemption fiscale du kérosène	91
B. A l'échelle de l'Union européenne	91
C. Au sein des Etats membres.....	92

CONCLUSION 93

TRAVAUX DE LA DELEGATION.....	95
1) Réunion du 7 décembre 2000.....	95
2) Réunion du 28 juin 2001	105
PROPOSITION DE RESOLUTION.....	109
ANNEXES	115
Annexe 1 : Liste des personnalités auditionnées.....	117
Annexe 2 : La réforme du contrôle aérien au Danemark ...	123
Annexe 3 : La privatisation du contrôle aérien au Canada : l'expérience de Navcanada	125
Annexe 4 : La réforme du contrôle aérien en Nouvelle- Zélande	127

PRESENTATION DU RAPPORT

L'Europe peut-elle concilier développement du trafic aérien et développement durable ?

Pour répondre à cette question, la Commission européenne formule deux séries de propositions. La première consiste à préconiser la création du « Ciel unique européen », selon, dit-elle, un processus analogue à celui qui a conduit à l'instauration de la monnaie unique. Ainsi conviendrait-il d'instituer un régulateur unique de l'espace aérien de l'Europe, dont l'action permettrait de porter remède aux inconvénients – en particulier l'accroissement des retards – liés à la fragmentation actuelle des espaces aériens de l'Europe. Mais la Commission estime également nécessaire que les Etats membres de l'Union mettent en place un nouveau cadre réglementaire qui repose sur la séparation du régulateur et du prestataire de services, ce dernier désignant l'organe chargé du contrôle du trafic aérien.

La seconde proposition avancée par la Commission vise à permettre à l'Union européenne de faire admettre le principe de nouvelles normes de bruit des avions et de mesures visant à réduire leurs émissions gazeuses, lors de la tenue à l'automne prochain de la 33^{ème} Assemblée générale de l'OACI (Organisation de l'aviation civile internationale).

Le rapporteur constate que cet ensemble de problèmes et les solutions présentées par la Commission suscitent de vives controverses. Car, d'un côté, s'il apparaît effectivement normal que l'espace aérien de l'Europe soit géré de façon plus efficace, la question n'a pas manqué d'être soulevée – surtout en France – quant à la pertinence du lien établi entre la diminution des retards et la nécessité de procéder à la séparation des fonctions de régulateur et de prestataire de services. La Commission ne pourrait-elle être soupçonnée d'invoquer le prétexte des retards aériens pour inciter les Etats à privatiser leur navigation aérienne et, au bout du compte, tenter de faire prévaloir les impératifs de rentabilité et de concurrence sur celui – prioritaire – de sécurité ? En outre, que

ce soit en Europe ou en Amérique, la question des retards peut-elle être sérieusement réglée, sans porter également remède aux pratiques des compagnies aériennes encouragées par la déréglementation, à l'évidence, source de saturation du ciel et des aéroports ?

De l'autre côté, il est légitime que l'Union européenne poursuive l'objectif de développement durable et souligne la nécessité, à l'OACI, de fixer des normes de bruit plus sévères pour les futurs avions et de ratifier le Protocole de Kyoto afin de pouvoir mettre en place les mesures de réduction des émissions de gaz. Pour autant, l'Europe risque de se heurter à une coalition formée par les Etats-Unis, la Russie et les pays en développement, sans parler des compagnies aériennes et des motoristes.

Parfaitement conscient de ces difficultés, le rapporteur n'en estime pas moins que le développement durable du transport aérien passe par la correction des excès de la déréglementation, dont les passagers et les riverains des aéroports sont les premières victimes. Ceci suppose une action au triple plan de l'OACI, de l'Union et des Etats membres.

REPORT PRESENTATION

Can Europe reconcile the development of air traffic and sustainable development? To answer this question the European Commission has put forward two series of proposals. The first consists in recommending the creation of the 'Single European Sky' according, it says, to a similar process to that which led to the introduction of the single currency. It would thus be necessary to appoint a single regulator of the European air space whose action would help remedy the disadvantages—particularly the growing number of delays—related to the current fragmentation of the European air space. But the Commission also feels it is necessary that the European Union Member States should set in place a new regulatory framework based on the separation of the regulator and the provider of services, the latter designating the body tasked with air traffic control.

The second proposal advanced by the Commission is aimed at allowing the European Union to obtain acceptance for the principle of new aircraft noise standards and measures aimed at reducing their gas emissions, at the 33rd Assembly Session of the International Civil Aviation Organization (ICAO) in autumn 2001.

The rapporteur observes that this set of problems and the solutions presented by the Commission is a highly controversial matter. For, while on the one hand it indeed appears normal that the European air space should be managed more efficiently, the question has not failed to be raised—especially in France—as to the relevance of the link established between a decrease in delays and the need to separate the regulatory role and the service provider functions. Couldn't the Commission be suspected of invoking the pretext of air delays to urge States to privatise their air navigation and, when all is said and done, try to get profitability and competition requirements to prevail over the priority issue of safety? Further, whether in Europe or America, can the question of delays be settled seriously without also remedying the practices of air companies encouraged by deregulation, evidently, a source of sky and airport saturation?

On the other hand it is legitimate that the European Union should pursue the objective of sustainable development and that it should emphasise the need, at the ICAO, of laying down stricter noise standards for future aircraft and of ratifying the Kyoto Protocol in order to be able to introduce gas emission reduction measures. Despite that, Europe is likely to come up against a coalition formed by the United States, Russia and developing countries, without mentioning air companies and engine manufacturers. Perfectly aware of these difficulties, the rapporteur nevertheless feels that the sustainable development of air transport requires correcting the excesses of deregulation of which passengers and residents near airports are the first victims. This supposes three-pronged action by the ICAO, the European Union and the Member States.

Mesdames, Messieurs,

Les deux Communications de la Commission dont nous sommes saisis fournissent l'occasion à la Délégation – et, au-delà, à l'Assemblée nationale – de se pencher à nouveau sur certains enjeux de la construction européenne et de la mondialisation.

En effet, la première Communication sur la création du *Ciel unique européen* présente des propositions destinées à porter remède à la fragmentation des espaces aériens des Etats membres, laquelle serait, pour la Commission, l'une des causes de l'accroissement des retards aériens. S'inspirant à cette fin du processus qui a conduit à l'instauration de la monnaie unique, la Commission suggère que Eurocontrol⁽¹⁾ soit le régulateur unique de l'espace aérien de l'Europe.

Or, s'il est effectivement nécessaire de mieux coordonner les systèmes de contrôle du trafic aérien, d'autant que, depuis 1997, le marché communautaire du transport aérien est désormais unifié, la démarche de la Commission ne s'en heurte pas moins à d'importantes difficultés. Non seulement, elle touche à un domaine où les Etats disposent de droits souverains sur leur espace aérien, conformément à la Convention de Chicago de 1944 sur l'aviation civile internationale, ce qui, inévitablement, risque de soulever la question récurrente de la subsidiarité et des frontières entre les compétences respectives de la Communauté et des Etats membres.

Mais, en outre, l'objectif poursuivi parallèlement par la Commission de vouloir appliquer à la navigation aérienne le principe de la séparation entre le régulateur et le prestataire de services – déjà en vigueur dans d'autres secteurs

⁽¹⁾ Eurocontrol est une organisation internationale créée en 1961 et regroupant 30 Etats membres, dont ceux de l'Union européenne, qui a pour tâche d'organiser la coopération entre les administrations nationales et de gérer une partie de l'espace aérien de l'Allemagne, de la Belgique, du Luxembourg et des Pays-Bas.

(télécommunications, énergie, postes et chemin de fer) – ne pouvait manquer d’être interprété, en France notamment, comme une tentative de libéraliser un service public, dont la priorité est d’abord d’assurer la sécurité des passagers.

La deuxième Communication sur les *transports aériens et l’environnement* nous invite, quant à elle, à réfléchir aux dérives auxquelles la mondialisation peut mener, dans un secteur qui peut en être considéré comme l’un des vecteurs, puisque le transport aérien a été parmi les premiers secteurs à avoir été libéralisés aux Etats-Unis et en Europe. En effet, la Commission expose une stratégie ambitieuse, dont l’objet est de veiller à la poursuite – au niveau mondial – des objectifs fixés par le traité d’Amsterdam et le protocole de Kyoto en matière d’environnement. En particulier, la Commission fait état de son souhait de voir adopter des normes internationales plus restrictives concernant les bruits d’avion et les émissions de gaz lors de la tenue, à l’automne prochain, de la 33^{ème} assemblée générale de l’OACI (Organisation de l’aviation civile internationale). 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 indique qu’elle pourrait être amenée à préconiser l’adoption de propositions européennes en étroite coopération avec les autres régions industrialisées.

Incontestablement, ces deux Communications soulignent l’ampleur des défis auxquels le transport aérien est actuellement confronté. L’actualité – qu’il s’agisse des déclarations du Président Bush par lesquelles il a confirmé que les Etats-Unis ne ratifieraient pas le protocole de Kyoto, des protestations soulevées par la création d’un nouveau couloir aérien desservant l’aéroport d’Orly ou de la construction du troisième aéroport – comme les multiples entretiens que le rapporteur a pu avoir en France et à l’étranger, montrent que ces défis sont l’objet de débats conflictuels, dont le rapport d’étape présenté par le rapporteur le 7 décembre 2000 a donné un premier aperçu.

Malheureusement, loin de contribuer à les apaiser, les propositions présentées par la Commission sont jugées inadaptées aux enjeux, suscitant, de ce fait, de vives controverses.

Dans ce contexte, l'ambition de ce rapport n'est pas seulement de réactualiser des problèmes que la Délégation a déjà eu l'occasion d'examiner au cours de la précédente et de la présente législatures⁽²⁾. Elle est aussi de formuler des propositions inspirées du souci de favoriser le développement durable du transport aérien, orientation qui appelle des choix politiques clairs de la part de l'Union et des Etats membres.

C'est donc en trois étapes que le rapporteur procédera :

– dans une première phase, il évoquera les débats suscités par les enjeux auxquels le transport aérien est confronté ;

– puis, dans une deuxième phase, il évoquera les raisons pour lesquelles les propositions de la Commission sont contestées par les différentes parties concernées ;

– enfin, il abordera les mesures qu'il souhaite préconiser en vue d'un développement durable du transport aérien, et qu'il reprendra dans la proposition de résolution qu'il présentera en conclusion de ce rapport.

⁽²⁾ Charles Josselin, *Faut-il une Europe de la navigation aérienne ?*, rapport n° 2953, et Bernard Derosier, *Le transport aérien à l'heure européenne*, rapport n° 737.

PREMIERE PARTIE : LE TRANSPORT AERIEN EST CONFRONTE A DE DELICATS ENJEUX, QUI SUSCITENT DES DEBATS CONFLICTUELS

D'après les statistiques généralement admises, le trafic de passagers – exprimé en passagers-kilomètres payants⁽³⁾ – a augmenté, depuis 1960, de près de 9 % par an, soit 2,4 fois le taux de croissance moyen du produit intérieur brut (PIB).

Cette explosion du transport aérien a été la source de deux séries de dysfonctionnements.

D'un côté, le ciel et les aéroports souffrent d'une saturation chronique, qui, elle-même contribue à la dégradation continue de la fiabilité du transport aérien. De l'autre, la hausse de la demande de transport aérien s'est accompagnée d'une augmentation des émissions totales de l'aviation – c'est-à-dire d'une aggravation des dommages qu'elle cause à l'environnement – et ce, en dépit des améliorations constantes de la technologie.

Or, on constate que, tant aux Etats-Unis qu'en Europe, ces enjeux donnent lieu à des débats très vifs, soit parce que les différents acteurs du transport aérien se rejettent mutuellement la responsabilité de l'encombrement de l'espace aérien et des retards ; soit encore parce que les responsabilités incombant au transport aérien dans le domaine environnemental font l'objet d'appréciations divergentes de la part des professionnels et des parties concernées : associations écologistes, élus et populations riveraines des transports.

⁽³⁾ Le passager-Km payant est une unité de mesure du trafic transporté par l'aviation commerciale, qui désigne le passager payant transporté sur un kilomètre.

I. LA DEGRADATION CONTINUE DE LA FIABILITE DU TRANSPORT AERIEN

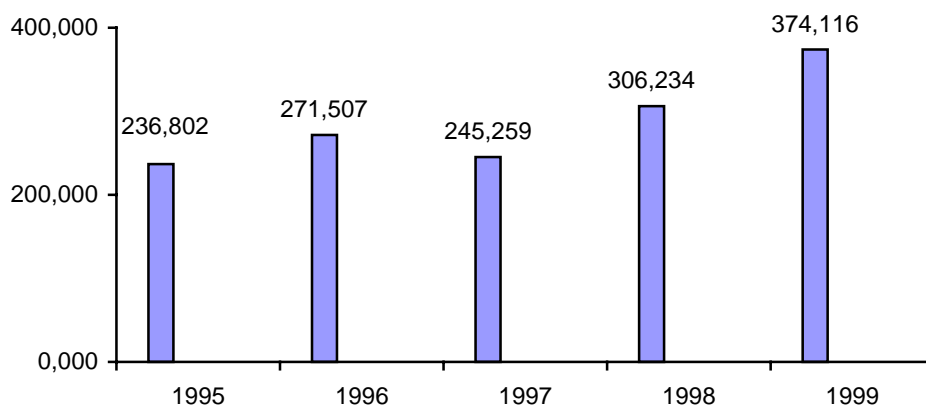
A. La saturation du ciel

1) Aux Etats-Unis

Un rapport du *DOT (Department of Transportation)* de l'an dernier⁽⁴⁾ fait état d'un accroissement des *retards* et des *annulations de vols* entre 1995 et 1999.

• Pour ce qui est des retards, le graphique ci-dessous montre que selon la *FAA*, le nombre de vols retardés s'est accru, durant la période considérée, de 58 %, passant de 236 802 à 374 116.

NOMBRE DE RETARDS



Source : *FAA*.

⁽⁴⁾ *Air Carrier Flight Delays and cancellations* (Les retards et les annulations de vol des compagnies aériennes) *Office of Inspector General, DOT*, 25 juillet 2000.

Durant les cinq premiers mois de 2000, le nombre de vols retardés s'est accru de 12 % par rapport à 1999 pour la même période.

Or, il est à remarquer que – selon la *FAA* – le nombre total de vols a augmenté à un taux inférieur à 4 % par an, et même seulement à un taux de 2 % en 1998 et en 1999. La *FAA* constate ainsi qu'une faible augmentation du trafic dans un système déjà saturé peut être lourde de conséquences, en particulier, depuis que le trafic s'est concentré dans l'espace aérien chargé de l'Est.

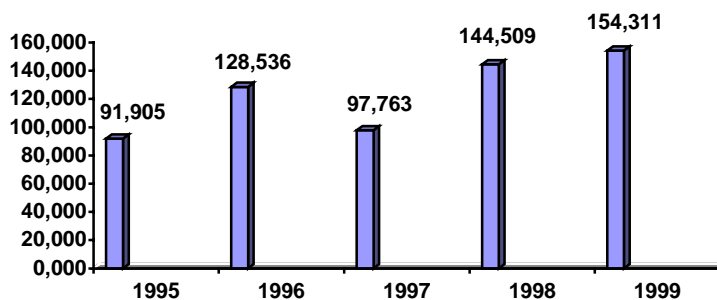
C'est pourquoi, outre le nombre de retards, c'est également leur durée qui a eu tendance à augmenter, comme le montre le tableau ci-dessous.

DUREE DES RETARDS

Année	Retards comptabilisés par la <i>FAA</i>	Retards à l'arrivée comptabilisés par le Bureau des statistiques des transports :
1995	37:34	42:41
1996	40:41	46:12
1997	37:45	44:40
1998	41:04	49:19
1999	43:30	50:26
1995-1999	16 %	18 %

– S'agissant des *annulations*, leur nombre s'est accru de 68 % entre 1995 et 1999, s'élevant de 91 905 à 154 311.

AUGMENTATION DU NOMBRE D'ANNULATIONS DE VOL



Source : BTS (Bureau des statistiques des transports).

Ce nombre a augmenté de 5 % au cours des cinq premiers mois de l'année 2000 par rapport à 1999 pour la même période.

En outre, le taux des annulations par rapport au nombre total de vols est passé de 1,7 % à 2,8 % entre 1995 et 1999, ce pourcentage pouvant même être trois à cinq fois plus élevé sur certaines routes très fréquentées : *Newark – O'Hare* (Chicago) (14,4 %) ; *San Francisco – Los Angeles* (11,5 %) et *Washington – Boston* (9,6 %).

2) *En Europe*

Selon les statistiques de l'AEA (Association des compagnies aériennes européennes), les retards de plus de 15 minutes concernaient 12 % des vols en 1986, 20 % en 1988, 23,8 % en 1989, 12,7 % en 1993, 18,5 % en 1996 et 22,8 % en 1998.

Les taux les plus élevés ont été de 23,6 % en juillet 1988, 30,8 % en juin 1989 et 29,2 % en juin 1998. En 1999, 30 % des vols ont été retardés au cours des six premiers mois, avec une pointe record de 37,3 % en juin. Ces taux élevés de l'année 1999 sont dus en grande partie à la crise du Kosovo, celle-ci ayant entraîné la fermeture de l'espace aérien de l'ex-Yougoslavie durant plusieurs mois.

En 2000, la situation s'est sensiblement améliorée, puisque, selon le rapport pour 2000 de la *Performance Review Commission* d'Eurocontrol, le taux des retards ATFM⁽⁵⁾ supérieurs à 15 minutes (retards induits non compris) est passé de 12 % en 1999 à 9 % en 2000, alors que, parallèlement, le volume du trafic – en prenant 1997 pour base 100 – est passé de 116 en 1999 à 127 en 2000.

Cela étant, l'analyse des retards intervenus entre 1997 et 2000, amène Eurocontrol aux conclusions suivantes :

– un faible accroissement de la demande provoque une hausse élevée des retards⁽⁶⁾, situation que, somme toute, on a également pu constater précédemment aux Etats-Unis. Le déséquilibre entre

⁽⁵⁾ Ce sont les retards dus au système de navigation aérienne.

⁽⁶⁾ Le rapport pour l'année 2000 de la *Performance Review Commission* évoque, à cet égard, le caractère « exponentiel » des retards.

l'offre et la demande est particulièrement perceptible durant l'été⁽⁷⁾ et les *week-ends* ;

– deux tiers des retards ATFM sont concentrés dans l'arc Londres - Zurich – Marseille. Il s'agit d'une zone peuplée, comportant de nombreuses frontières, des secteurs où une activité militaire intense est déployée et de grands aéroports, tels que Londres, Paris, Francfort, Amsterdam, Bruxelles, Zurich, Lyon, Nice et Genève ;

– les retards sont concentrés dans l'espace supérieur, c'est-à-dire supérieur à 20 000 pieds (9 000 mètres). C'est ainsi que 45 % des retards sont intervenus, au cours de l'été 1999, dans 15 secteurs, soit 3 % du total. Seulement deux d'entre eux relèvent de l'espace inférieur, ce qui, aux yeux d'Eurocontrol plaide en faveur de la création du Ciel unique.

Enfin, une comparaison entre les systèmes européen et américain, fait apparaître les données suivantes concernant la ponctualité moyenne en 2000, dans les principaux aéroports :

	Zone Eurocontrol	Etats-Unis
Ponctualité au départ	74 %	74 % <i>Source : US BTS</i>
Retard moyen au départ par vol retardé (> 15 minutes)	39 minutes 73 %	44 minutes <i>Source : US BTS</i>
Retard moyen à l'arrivée par vol retardé	43 minutes	53 minutes <i>Source : US BTS</i>
Ponctualité moyenne dans les principaux aéroports en 2000		

B. Les différents acteurs se rejettent mutuellement la responsabilité des retards

C'est un véritable dialogue de sourds, qu'il convient d'évoquer, comme le rapporteur a pu le constater. Car les contrôleurs du trafic

⁽⁷⁾ Selon les critères d'Eurocontrol, l'été correspond à la période s'écoulant de mai à octobre inclus.

aérien ont le sentiment d'être l'objet d'un procès d'intention instruit par les compagnies aériennes, qui imputent les retards à l'incapacité des contrôleurs aériens à s'être adaptés à l'accroissement du trafic. A l'inverse, les compagnies aériennes estiment injustifiée la mise en œuvre de leurs pratiques, car elles n'auraient fait, selon elles, que tirer les conséquences de la déréglementation du transport aérien voulue par les autorités politiques, aux Etats-Unis comme en Europe.

1) *La mise en cause de l'inadaptation des systèmes de contrôle du trafic aérien*

Cette mise en cause porte sur deux points :

– la part importante des retards, qui est imputable au contrôle aérien ;

– le fait que ce dernier n'ait pas su créer de nouvelles capacités, pour faire face à l'accroissement de la demande.

a) *La part importante des retards imputables au contrôle aérien*

Les organisations syndicales rencontrées par le rapporteur lui ont fait remarquer que les statistiques de l'AEA – précédemment citées et reprises par la Commission dans sa Communication sur le Ciel unique européen – attribuant 30 % des retards au contrôle aérien ne sont pas pertinentes. Car, d'une part, elles ne tiennent pas compte du fait que la guerre du Kosovo a entraîné, en 1999, d'importants retards, à la suite de la fermeture de l'espace aérien de l'ex-Yougoslavie.

D'autre part, il est d'autant moins pertinent d'insister sur la seule responsabilité des contrôleurs aériens que les retards peuvent être également le fait des compagnies aériennes, des aéroports ou encore des conditions météorologiques. Or, s'agissant des retards dus aux compagnies aériennes – appelés *retards induits* –, consécutifs à des vols retardés au départ – leurs effets tendent d'autant plus à s'accumuler tout au long d'une journée que ces retards au départ sont importants –. D'après Eurocontrol, les retards

induits sont restés en 2000 la principale cause des retards au départ, ayant représenté 39 % de ces derniers.

Quant aux retards au départ dus aux aéroports, Eurocontrol les évalue à 8 % du total de ces retards.

Enfin, pour ce qui est des retards imputables aux conditions météorologiques, leur taux s'est établi à 3 % du total des retards au départ. Toutefois, l'analyse par Eurocontrol des causes de retard dans les sept aéroports les plus importants, fait apparaître que le facteur météorologique est la première cause des retards dans certains d'entre eux. Il en est ainsi des aéroports d'Amsterdam (72 %), Londres (68 %), Paris (78 %), Zurich (51 %).

Au demeurant, l'exemple des Etats-Unis confirme bien l'importance du facteur météorologique, qui est considéré comme la principale cause des retards et des annulations de vol, comme l'a montré la crise de l'été 2000 due à la survenance de tornades.

Pour les syndicats de contrôleurs aériens rencontrés par le rapporteur, cet ensemble d'éléments illustre la nécessité d'une analyse circonstanciée des causes de retards, d'autant plus que, selon Eurocontrol, les bases statistiques ne sont pas standardisées.

b) Les difficultés des systèmes de contrôle du trafic aérien à créer de nouvelles capacités

Ces difficultés tiennent, pour l'essentiel, au fait que les contrôleurs aériens n'auraient pas su s'adapter à la hausse du trafic générée par la déréglementation, que ce soit aux Etats-Unis ou en Europe.

• Aux *Etats-Unis*, une étude récente suggère ainsi que : « *la FAA doit être en mesure de traiter un accroissement de 20 à 25 % du nombre de vols, sans qu'elle ait à y voir un risque de saturation du ciel* »⁽⁸⁾. Il est toutefois à noter que, non sans paradoxe, la même étude souligne parallèlement les dangers entraînés par la situation de

⁽⁸⁾ Darryl Jenkins, *Warning : It will only get worse* (Attention : la situation ne peut que s'aggraver), p. 11.

Selon M. Jenkins, une telle possibilité d'accroissement des capacités – ajoutée notamment à l'extension des terminaux, des parkings d'aéroport et à la création de nouvelles pistes – permettrait de faire voyager une moyenne de 100 000 passagers supplémentaires par jour au cours des deux prochaines années.

saturation à laquelle mène la politique des compagnies aériennes, qui consiste à programmer davantage de vols que ne l'autorisent les infrastructures aéroportuaires.

Or, si les capacités sont insuffisantes, c'est, d'une part, parce que la philosophie sur laquelle repose le système actuel serait demeurée inchangée depuis les années 50 : « *Les avions volent le long de routes bien définies à un nombre réduit d'altitudes. Ceci revient à canaliser tous les trafics semblables vers des autoroutes du ciel. Or, ces voies se croisent parfois à des intersections, ce qui confronte le contrôleur aérien à un véritable défi* »⁽⁹⁾.

Malgré la mise en œuvre par la *FAA* de différentes techniques destinées à accroître les capacités, – telles que la réduction de l'espacement vertical – les compagnies aériennes lui reprochent de n'avoir pas exploré les possibilités offertes par la navigation par satellites, qui permettraient non seulement aux pilotes de choisir leurs routes et d'être plus indépendants du contrôle aérien, mais également d'économiser la consommation de kérosène, en favorisant l'usage des routes directes.

D'autre part, l'équipement informatique de la *FAA* est jugé vétuste. Il est, en effet, reproché à la *FAA* de n'avoir su ni voulu procéder aux investissements nécessaires pour remplacer un équipement acquis dans les années 60⁽¹⁰⁾. De façon plus générale, lors de la crise de l'été 2000, les critiques se sont focalisées sur le fait que les plans de modernisation élaborés jusqu'à présent par la *FAA* se sont tous soldés par un échec, tout en ayant entraîné l'engagement de crédits, qui ont largement dépassé les prévisions initiales.

● En ce qui concerne l'*Europe*, Eurocontrol estime que les capacités demeurent inférieures à la demande⁽¹¹⁾ et que si les améliorations nécessaires étaient apportées au système de contrôle du trafic aérien, les retards pourraient être diminués de 30 %. Parmi

⁽⁹⁾ Darryl Jenkins, *Warning : It will only get worse*, étude précitée.

⁽¹⁰⁾ Actuellement, la *FAA* est dotée de modèles IBM fabriqués dans les années 90, mais qui ne sont déjà plus produits. Or, plutôt que d'acquérir du matériel neuf d'IBM, la *FAA* a préféré conserver un logiciel datant des années 60, qui a été installé dans le cadre d'un contrat passé pour le *Strategic Air Command*.

⁽¹¹⁾ Au cours des dix dernières années, les capacités n'ont répondu à la demande que dans une proportion d'environ 80 %.

les obstacles qui empêchent le contrôle aérien de fonctionner de manière optimale, on en retiendra trois :

(1) La fragmentation du ciel européen

A la différence du système de contrôle aérien des Etats-Unis, celui de l'Europe est confronté à deux écueils importants :

– le premier résulte du nombre de centres de contrôle, qui est près de trois fois plus élevé en Europe qu'aux Etats-Unis – 58 en Europe contre 21 aux Etats-Unis – alors que la surface de l'espace aérien contrôlé est similaire. Cette situation est le fruit de la division politique de l'Europe, les centres de contrôle existants reflétant les frontières nationales, plutôt que les flux de trafic et les exigences opérationnelles.

Cette analyse d'Eurocontrol – d'ailleurs reprise par la Commission – est contestée par les organisations syndicales de contrôleurs aériens.

Pour elles, depuis longtemps, les frontières n'ont nullement empêché que se développe une coopération étroite entre les différents centres de contrôle, sous la forme, par exemple, d'échanges d'images radar.

Le deuxième écueil, qui est là encore un héritage de contingences historiques, tient à la présence de zones réservées aux militaires dans l'arc Londres – Zurich – Marseille. Inévitablement, il en résulte que le trafic – d'ailleurs très important, du fait que cette région compte les plus grands aéroports d'Europe – y est nettement moins fluide qu'aux Etats-Unis. C'est pourquoi, cette région est celle où se concentrent les retards.

(2) Le fonctionnement insatisfaisant des centres de contrôle

Une étude récente relève que *« les centres de contrôle du trafic aérien jouissent d'une entière liberté pour déclarer la capacité qu'ils souhaitent pour un jour déterminé, sans subir de pression de la part de leurs pairs ou des usagers dans l'accomplissement de*

leurs fonctions⁽¹²⁾. Il en résulte qu'« il n'est pas rare de voir que le même centre de contrôle, ayant à traiter le même volume du trafic, demande des régulations, un jour et non un autre jour ».

C'est ainsi que, d'après des indications qui ont été fournies au rapporteur par le poste d'expansion économique de Berlin, *Lufthansa* reproche aux contrôleurs de la DFS (*Deutsche Flugsicherung*) – l'organe chargé du contrôle de l'aviation civile en Allemagne – de réduire trop rapidement le nombre de mouvements par heure sur l'aéroport de Francfort, lorsque les conditions météorologiques imposent de légères modifications des procédures d'approche. Ainsi, alors que l'aéroport de Francfort peut traiter jusqu'à 43 mouvements par heure, une réduction à 40 mouvements aurait déjà de fortes conséquences sur les opérations de *Lufthansa*, en termes de retards, de coûts, d'ajustement des correspondances, et d'ajustement des rotations des appareils et des équipages. Pour des retards aussi accessoires, *Lufthansa* a engagé une action en responsabilité contre la DFS, sur le fondement d'une relation entre client (*Lufthansa*) et fournisseur (DFS). Cette action ne serait cependant pas recevable en vertu du droit allemand et a, par conséquent, été abandonnée.

(3) L'insuffisance des effectifs

Le rapport de la *Performance Review Commission* observe que, malgré l'augmentation en 2000 du nombre de contrôleurs aériens, 28 % des retards ont été imputables aux secteurs de contrôle dits « regroupés », ce regroupement⁽¹³⁾ étant rendu nécessaire par l'insuffisance des effectifs ou encore par les mauvaises conditions dans lesquelles ils sont employés.

Cette question des effectifs, que le rapporteur aura à nouveau l'occasion d'évoquer dans la deuxième partie, est tout à fait cruciale en Europe où, d'après les indications du groupe à haut niveau, il manquerait entre 800 et 1 500 contrôleurs.

⁽¹²⁾ Philippe Jacquard, *Independent Study for the improvement of ATM* (Etude indépendante pour l'amélioration du contrôle de gestion des flux aériens), rapport final, septembre 2000, p. 24.

⁽¹³⁾ Concrètement, ce regroupement a pour effet de transférer sur l'écran d'un contrôleur la zone relevant d'un autre secteur.

Il est clair que l'amélioration des conditions de fonctionnement du contrôle du trafic aérien repose aussi sur la qualité de la formation des contrôleurs et de leur nombre.

2) *La mise en cause des pratiques des compagnies aériennes*

a) *Les pratiques des compagnies aériennes contribuent à la saturation croissante du ciel.*

Alors que les capacités tendent à devenir une ressource rare, les compagnies aériennes se voient reprocher de les réduire de deux façons. D'abord, en multipliant les *navettes*. Comme l'observe M. Yves Lambert, ancien directeur général d'Eurocontrol, à propos de la crise de l'été 1999 : « *Le conflit du Kosovo n'explique pas cependant tous les retards. Nous avons observé quelques tendances un peu inquiétantes. Par exemple, la libéralisation se traduit notamment par le fait que, en général, les compagnies aériennes offrent davantage de vols que ce que requiert la demande vers des destinations populaires : alors qu'il y a cinq ans, on comptait 27 vols aller-retour par semaine entre Paris et Nice, par exemple, ce nombre est aujourd'hui de 40* »⁽¹⁴⁾.

Le principe de ces navettes est justifié par les compagnies aériennes par le fait, d'une part, qu'elles offrent aux passagers un large éventail de choix et, d'autre part, qu'elles permettent aux compagnies aériennes de défendre leurs parts de marché sur certaines routes très fréquentées.

Or, c'est précisément la poursuite de cet objectif concurrentiel qui est contesté : « *Souvent, les avions ne font pas le plein de passagers. Par contre, en cas d'affluence, par exemple le week-end, il y a trop de passagers. D'autant que les compagnies pratiquent le surbooking sur ces vols* »⁽¹⁵⁾.

C'est également l'intensification de la concurrence qui explique cette tendance des compagnies aériennes à ne pas respecter

⁽¹⁴⁾ Yves Lambert, Eurocontrol et l'an 2000, *Bulletin d'Eurocontrol*.

⁽¹⁵⁾ Guy Léger, Président du MNLE (Mouvement national de lutte pour l'environnement, colloque du 7 février 2001 de l'Assemblée nationale « *Activités aéroportuaires, aménagement du territoire et développement durable* ».

les créneaux horaires – tant s’en faut – et à prévoir plusieurs vols aux heures de pointe du matin et du soir, pour attirer le maximum de passagers. Ainsi, lorsqu’en avril 2000, le Congrès américain a annulé les limitations des décollages et des atterrissages à l’aéroport de *La Guardia* (New York), les compagnies aériennes ont annoncé qu’elles prévoiraient 600 vols quotidiens au départ de cet aéroport, ce qui aurait provoqué un accroissement du trafic de 75 % !⁽¹⁶⁾.

Aux Etats-Unis, les compagnies sont d’autant moins dissuadées de recourir à la surprogrammation (*overscheduling*) que le système actuel de tarification des services du contrôle du trafic aérien⁽¹⁷⁾ ne permet pas d’assurer la vérité des coûts d’utilisation de l’infrastructure. Ainsi, par exemple, deux avions de cent places peuvent ne pas acquitter une redevance plus élevée qu’un avion de deux cents places.

En Europe, la situation déjà décrite par M. Charles Josselin, qui consiste pour les compagnies aériennes à déposer plusieurs plans de vols⁽¹⁸⁾, ne s’est guère améliorée. Le rapport pour 2000 de la *Performance Review Commission* d’Eurocontrol relève en effet que le taux de plans de vol ne respectant pas les créneaux horaires atteint 35 % à Roissy et 46 % à Milan–Malpensa⁽¹⁹⁾.

De tels dysfonctionnements – outre qu’ils présentent des risques pour la sécurité⁽²⁰⁾ – compromettent à l’évidence la fiabilité du transport aérien en raison des retards qu’ils induisent. C’est pourquoi le rapporteur a fait observer aux compagnies aériennes qu’en **achetant un billet d’avion, les passagers achèteraient aussi du retard.**

En vue d’y porter remède, une coordination horaire a certes été instaurée dans certains aéroports, tels que Lyon ou Roissy. Mais aux

⁽¹⁶⁾ Selon Darryl Jenkins, cette programmation horaire erratique est pratiquée dans la plupart des aéroports américains. C’est pourquoi on peut remarquer des retards même lorsque les conditions météorologiques sont idéales et même lorsque la demande ne représente que 75 % des capacités. *Warning : it will only get worse*, étude précitée, p. 14.

⁽¹⁷⁾ Les services du contrôle du trafic aérien perçoivent une redevance calculée sur un pourcentage du prix des billets d’avion et sur une part fixe assise sur la longueur du trajet et sur le nombre de passagers.

⁽¹⁸⁾ Charles Josselin, *Faut-il une Europe de la navigation aérienne ?*, rapport n° 2953, p. 38.

⁽¹⁹⁾ Ce même taux est de 33 % à Madrid, 40 % à Milan *Linate* et à Rome *Fiumicino*.

⁽²⁰⁾ Il en est ainsi des vols qui, tout en ayant eu lieu, n’ont pas normalement fait partie de ceux qui étaient planifiés dans le secteur contrôlé.

Etats-Unis, une telle mesure serait, en l'état actuel de la réglementation, assimilée à une entente entre les compagnies aériennes contraire à la législation antitrust. C'est pourquoi elles estiment ne pouvoir s'engager dans une programmation concertée des horaires que sous réserve de se voir accorder l'immunité antitrust. L'octroi de cette dernière a été évoqué lors d'une audition récente devant le Sénat, ce qui, selon les partisans d'une telle mesure, permettrait de lutter contre les retards.

En second lieu, pour répondre aux plaintes croissantes dont elles ont été l'objet lors de la crise de l'été 2000 et obtenir l'abandon de projets de textes déposés au Congrès depuis le début de l'année visant à renforcer les droits des passagers, les compagnies américaines ont décidé, le 7 juin dernier, d'incorporer leurs « engagements commerciaux » dans le contrat de transport, les rendant ainsi légalement opposables⁽²¹⁾.

En ce qui concerne les retards et les annulations de vol, les compagnies ont promis de poursuivre des « *objectifs réalistes* » destinés à les réduire, et de mettre en œuvre un plan visant à aider les passagers qui n'ont pu être embarqués, du fait de ces retards ou de ces annulations.

b) Les pratiques des compagnies aériennes contribuent à l'engorgement des infrastructures aéroportuaires

Certes, comme on aura l'occasion de le voir, la question cruciale de l'insuffisance des infrastructures aéroportuaires résulte de plus en plus des contraintes environnementales imposées aux aéroports et de l'opposition des populations riveraines à la création ou à l'extension de ces mêmes infrastructures.

Mais force est toutefois de constater que l'encombrement actuel des aéroports américains et européens n'est pas sans lien avec la mise en place du système des *hubs*. Celui-ci, on le sait, a été créé, au début des années 80, à la suite de la déréglementation du transport aérien, en vue de réorganiser leurs réseaux. Les *hubs* reposent ainsi sur un réseau en étoile, dont les horaires ont été réaménagés en vue notamment d'optimiser les correspondances

⁽²¹⁾ Les passagers auraient ainsi la possibilité de saisir les tribunaux, en cas de violation de ces engagements.

entre les différents vols d'une compagnie et, le cas échéant, de ceux avec lesquelles des accords ont été passés.

Or, ce système aboutit à des « vagues » de départs et des « vagues » d'arrivées, chacune d'entre elles pouvant comprendre plusieurs dizaines d'avions par plage horaire⁽²²⁾.

Il est clair que, de la sorte, les *hubs* amplifient les effets dommageables de la programmation erratique évoquée précédemment.

En second lieu, les *hubs* génèrent un accroissement exponentiel du trafic : ainsi, l'offre par le *hub* de Roissy de correspondances en moins de deux heures a-t-elle presque triplé lors de sa création en 1996, passant de 1 886 à 5 230, et a à nouveau triplé depuis lors, puisqu'elle s'établira à plus de 15 000 au cours de l'été 2001.

Les entraves à une meilleure gestion des capacités au sol et dans le ciel résultant ainsi des *hubs* sont très sévèrement critiquées, du fait de leur caractère artificiel. Il est, en effet, reproché aux compagnies américaines de refuser d'utiliser les aéroports secondaires⁽²³⁾. Or, un tel refus repose sur leur souhait de conserver une position dominante – et même monopolistique sur leurs *hubs* – et de s'opposer ainsi à l'arrivée de nouveaux entrants. Il ne serait donc pas dû, comme elles le soutiennent généralement, à la préférence des clients pour les facilités de correspondances offertes par les *hubs*.

C'est pourquoi, en vue de responsabiliser davantage les compagnies aériennes, deux séries de mesures sont préconisées aux Etats-Unis : d'une part, l'instauration de taxes d'atterrissage plus élevées durant les périodes de congestion – car ces taxes sont liées actuellement à la seule taille des avions et ne tiennent pas compte de l'état de saturation des aéroports. Pour certains, une telle mesure pourrait encourager les compagnies aériennes à utiliser les aéroports secondaires. Toutefois, les tentatives ayant visé dans le passé à instituer des taxes de congestion ont toujours échoué. Les

⁽²²⁾ En 2000, les plages horaires les plus encombrées du *hub* de Roissy ont pu compter jusqu'à 97 mouvements par heure.

⁽²³⁾ A cet égard, l'exemple de *South West* est fréquemment cité aux Etats-Unis, cette compagnie ayant précisément fondé ses succès commerciaux sur la desserte des aéroports secondaires.

régulateurs ont, en effet, bloqué les projets de réforme, tandis que les autorités et les compagnies locales s'y sont opposées, de crainte de n'être exclus du marché.

D'autre part, un projet de texte a été déposé au Sénat au mois de mars dernier, en vue de soumettre l'attribution des créneaux horaires aux règles de la concurrence. La Commission a déposé récemment une proposition de règlement qui tend à un objectif analogue.

II. LE TRAFIC AERIEN FACE A L'ACCROISSEMENT DE SES RESPONSABILITES ENVIRONNEMENTALES

Les dommages causés à l'environnement du fait de l'accroissement continu du trafic suscitent d'après débats, qui se focalisent essentiellement – comme le montre l'actualité – sur les émissions sonores provoquées par le transport aérien et son rôle dans l'effet de serre⁽²⁴⁾.

La vigueur de ces débats révèle à l'évidence l'impasse – ou à tout le moins la difficulté de concilier des objectifs apparemment contradictoires – à laquelle peut nous mener l'évolution du trafic aérien, puisque, d'un côté, son augmentation génère des effets dommageables pour l'environnement. De l'autre, l'exigence de développement durable est toutefois susceptible de constituer un obstacle à la poursuite de son développement ou, en tout cas, de le freiner.

A. Le transport aérien et les nuisances sonores

1) Malgré la densité de la réglementation, le problème des nuisances sonores suscite d'après débats

a) La prolifération de la réglementation destinée à lutter contre les nuisances sonores

Cette réglementation est édictée au plan international, communautaire et national.

⁽²⁴⁾ Il existe d'autres dommages susceptibles d'être causés par le transport aérien, tels que la pollution des eaux et des sols et les déchets. On a toutefois pu soutenir que ces problèmes « *ne se posent pas sur les aéroports avec une acuité plus grande que dans les zones industrielles ou dans les grandes gares, par exemple* », P. Merlin, Le transport aérien, La Documentation Française.

➤ La **réglementation internationale** repose sur les normes acoustiques définies par l'Organisation de l'aviation civile internationale dans l'Annexe 16 à la Convention relative à l'aviation civile internationale. Des niveaux maximum de bruit admissibles sont ainsi fixés, croissant avec la masse maximale au décollage de l'appareil et le nombre de ses moteurs.

Les normes établies au début des années 70 et énoncées dans le chapitre 2 de l'Annexe 16 ont été remplacées par des normes plus sévères, qui constituent le chapitre 3 de cette même annexe.

Ainsi, les avions sont-ils susceptibles d'être classés en trois catégories : avions non certifiés ; avions certifiés selon les normes du « chapitre 2 », dits appareils « chapitre 2 » et avions certifiés selon les normes du « chapitre 3 », dits appareils du chapitre 3.

La certification intervient en fonction de l'année de construction des appareils, mais surtout de leur niveau de bruit à différentes étapes de leur utilisation et de niveaux de bruit en fonction du type d'appareil et de leur masse au décollage. Elle impose aussi un certain nombre de contraintes de conception, de production et d'exploitation des aéronefs.

Pour autant, ce classement n'est pas toujours opérationnel, puisque certains appareils du chapitre 3 sont néanmoins très bruyants. En effet, certains appareils du chapitre 2 ont été « *hushkités* », c'est-à-dire munis de dispositifs atténuateurs de bruit pour répondre aux normes du chapitre 3.

Comme on le verra, la définition des modalités du retrait de ces avions et celle d'une nouvelle norme acoustique plus sévère et plus pertinente figurent parmi les enjeux importants de l'Assemblée générale de l'OACI du mois de septembre prochain. Or, ces enjeux sont d'autant plus importants que la réglementation communautaire est à l'origine d'un contentieux entre les Etats-Unis et l'Union européenne.

➤ La **réglementation communautaire** a interdit d'exploitation les avions non certifiés dès 1989. L'adjonction d'avions du « chapitre 2 » à une flotte européenne a été interdite en 1990 et la directive 92-14 du 2 mars 1992, modifiée par la directive 98/20/CE du Conseil du 30 mars 1998 impose le retrait de ces avions dès

qu'ils atteignent 25 ans d'âge, leur retrait complet devant être achevé au 1^{er} avril 2002.

Enfin, le règlement n° 925/1599 du Conseil du 29 avril 1999 interdit de nouveaux enregistrements d'avions particulièrement bruyants à compter du 4 mai 2000 pour les compagnies européennes et du 1^{er} avril 2002 pour les compagnies des pays tiers.

➤ Quant à la **réglementation prise au sein des Etats**, elle vise, pour l'essentiel, à encadrer le volume du trafic aérien et l'urbanisme à proximité des aéroports.

● *L'encadrement du trafic aérien* repose sur des dispositions de nature diverse :

– limitation ou interdiction – totale ou partielle – des vols de nuit, dans des plages horaires susceptibles de varier selon les aéroports⁽²⁵⁾ ;

– limitation du nombre de créneaux horaires : ainsi, à Orly, ce nombre est plafonné à 250 000 tandis qu'un couvre-feu total de 23h30 à 6h00 y est instauré ;

– limitation du nombre de passagers, comme c'est le cas à l'aéroport de Roissy, où il est plafonné à 55 millions de passagers. En outre, le bruit y est plafonné au niveau de l'année 1997 ;

– instauration d'amendes : l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) – créée par la loi du 12 juillet 1999 et dont les membres ont été nommés en février 2000 – a le pouvoir de prononcer une amende administrative – pouvant aller jusqu'à 80 000 F – à l'encontre de tout responsable d'un vol qui n'aurait pas respecté les mesures prises en vue de limiter les nuisances sonores générées par le transport aérien. De juin 2000 à janvier 2001, l'ACNUSA a examiné 390 dossiers et a proposé des amendes dont le montant total a été de 6,6 millions de francs ;

– mesures fiscales spécifiques : en Grande-Bretagne, par exemple, des remises sur les taxes d'atterrissage sont accordées aux compagnies utilisant des avions moins bruyants. A l'inverse, des

⁽²⁵⁾ Le rapporteur renvoie sur ce point à l'exposé très détaillé figurant dans le rapport d'Yves Cochet n° 3002 sur des propositions de lois visant à réglementer les vols de nuit.

taxes pouvant être majorées de 90 % frappent les appareils les plus anciens et plus bruyants.

- *La réglementation de l'urbanisme à proximité des aéroports*

A titre d'illustration, le rapporteur rappellera ici les grandes lignes de notre législation, issue de la loi du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aéroports. Cette loi s'applique autour des aéroports civils et militaires de catégorie A, B et C et à ceux inscrits sur une liste spécifique.

Un *plan d'exposition au bruit* (PEB) établi sous la responsabilité de l'Etat – approuvé par arrêté préfectoral après enquête publique – délimite les zones de bruit qui sont définies à partir d'un indice psophique⁽²⁶⁾, déterminé à partir du niveau sonore (en décibels) maximal perçu lors du passage d'un avion :

- la zone A correspond à un indice supérieur à 96. On ne peut y construire que les logements – logements de fonction ou hôtels – ou les équipements nécessaires à l'activité aéronautique ou indispensables aux populations existantes ;

- la zone B correspond à un indice situé entre 89 et 96. On ne peut y construire – outre ce qui est autorisé en zone A – que des logements de fonction ou des immeubles d'habitation nécessaires aux activités admises dans la zone ;

- la zone C, dite de bruit modéré, correspond à un indice compris entre une limite inférieure fixée entre 78 et 84 et la limite de 89 de la zone B. On peut y construire, en plus de ce qui est autorisé en zone B, des maisons individuelles non groupées, à titre exceptionnel, dans les secteurs déjà urbanisés, si cela n'entraîne qu'une faible augmentation de la population exposée au bruit.

⁽²⁶⁾ Indice de mesure de niveau du bruit.

Dans son premier rapport pour 2000, l'ACNUSA a préconisé l'abandon de l'indice psophique. Elle s'est prononcée en faveur d'un indicateur de mesure du bruit exprimé en Lden⁽²⁷⁾, ce qui l'a conduite à proposer de nouveaux indices :

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

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

Quant à la loi du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit, elle vise à permettre aux riverains des neuf principaux aéroports de bénéficier d'une aide pour les travaux d'insonorisation de leur logement. Afin de déterminer quels riverains pouvaient y prétendre, un *plan de gêne sonore* (PGS) a été institué.

Etabli par le préfet, après avis des conseils municipaux des communes concernées et de la commission d'aide aux riverains, le PGS est élaboré sur la base du trafic estimé et des infrastructures qui seront en service dans l'année suivant la date de publication de l'arrêté approuvant le plan.

Il comprend trois zones :

- la zone I correspond à un indice psophique (IP) supérieur ou égal à 96. La gêne y est très forte ;
- la zone II correspond à un indice IP inférieur à 96 et supérieur ou égal à 89, où la gêne est forte ;

⁽²⁷⁾ Lden : *Level Day Evening Night* : Cet indice – qui est l'un de ceux proposés par la proposition de directive relative à l'évaluation et à la gestion du bruit ambiant, permet de découper la journée en trois périodes : 12 heures de jour (*day*), 4 heures de soirée par un facteur 5 (*evening*) et 8 heures de nuit pondérées par un facteur 10 (*night*).

– la zone III correspond à un indice IP inférieur à 89 et supérieur ou égal à 78, où la gêne est plus modérée.

En second lieu, la loi du 31 décembre 1992 a institué une taxe d'atténuation des nuisances sonores due par tout exploitant ou propriétaire d'aéronefs, destinée à financer les aides à l'insonorisation en faveur des riverains des grands aéroports. Elle a été intégrée par la loi de finances pour 1999 dans la taxe générale sur les activités polluantes.

b) Les nuisances sonores du transport aérien suscitent d'âpres débats

Ces débats tiennent à ce que les industriels de la construction aéronautique et les compagnies soulignent la diminution du niveau du bruit des avions et aux abords des aéroports, ce que les riverains et les associations d'écologistes récusent.

➤ Les progrès technologiques ont effectivement permis de construire des avions moins bruyants. C'est ainsi que le bruit le plus élevé à l'atterrissage ne dépassait pas 101 décibels pour un *Airbus A 300* mis en service en 1974 et qui n'est plus exploité par Air France depuis 1997, contre 111 pour une *Caravelle* (apparue en 1959) ou 118 pour un *Boeing 707-320B* (qui date de 1960), soit respectivement dix et cinquante fois moins de pression acoustique⁽²⁸⁾.

Ces progrès se poursuivent, puisque la différence moyenne de niveau de bruit entre les avions en cours de retrait et leurs successeurs est de près de 8 décibels pour les moyen-courriers et de 9 décibels pour les long-courriers, soit une réduction de la pression acoustique par 6,3 et 8 respectivement. Ces progrès conduisent Air France à affirmer, par exemple, que l'indicateur de l'énergie sonore globale « 24 heures » – lequel mesure la quantité annuelle de bruit imputable au trafic total de l'aéroport – a diminué de 15 % de 1997 à 1999 malgré un trafic en augmentation de 26 % (tous vols sous pavillon d'Air France)⁽²⁹⁾.

⁽²⁸⁾ P. Merlin, *Le transport aérien, Notes et études documentaires*, La Documentation Française, p. 117.

⁽²⁹⁾ Rapport Environnement d'Air France 1999/2000, p. 25.

➤ Pour être positive, cette évolution n'est toutefois pas de nature à convaincre les riverains des aéroports de la diminution des nuisances sonores. Ainsi, l'association des riverains de l'aéroport d'*Heathrow* a-t-elle indiqué au rapporteur que le niveau de bruit nocturne aux abords de cet aéroport s'était accru depuis 1993. Pour sa part, notre collègue Jean-Pierre Blazy note que l'aéroport de Roissy subit un accroissement des nuisances la nuit, du fait même de l'augmentation du trafic d'environ un tiers, puisque le nombre de mouvements d'avions entre 22 heures et 6 heures est passé de 41 908 en 1997 à 57 731 en 2000.

Ces constats montrent clairement que le vrai bruit est celui que l'on entend et pas celui d'une modélisation, comme l'a indiqué M. Roger Léron, président de l'ACNUSA. Fort pertinemment, il a déclaré au rapporteur : « *il faut être doué pour faire admettre à un riverain que le bruit a diminué, alors que le trafic a augmenté de 30 % en quatre ans* ».

Or, précisément, pour les riverains, les lacunes que recèle la réglementation actuelle ne permettent pas de faire face à l'augmentation des nuisances sonores générées par la hausse du trafic. Il en est ainsi des normes de l'OACI, dont on a vu qu'elles ne sont pas représentatives de la gêne causée par l'avion, ce que même les professionnels déplorent. C'est d'ailleurs l'insuffisance de ces normes qui a conduit l'Union européenne à prendre le règlement précité sur les *hushkits*.

Pour ce qui est de la réglementation nationale, la discussion récente de propositions de loi tendant à réglementer les vols de nuit⁽³⁰⁾, a révélé plusieurs dysfonctionnements de la législation française.

En effet, celle-ci apparaît plus restrictive que dans d'autres pays. C'est ainsi que le rapporteur de ces propositions de loi, Yves Cochet, relève d'emblée qu'« *Un véritable couvre-feu, c'est-à-dire une interdiction des décollages et des atterrissages nocturnes,*

⁽³⁰⁾ Proposition n° 2946 d'Yves Cochet tendant à interdire aux aéronefs de décoller et d'atterrir la nuit de tous les aéroports français ; proposition n° 2929 de Denis Jacquat visant à lutter contre les nuisances aéroportuaires et à interdire les vols de nuit ; proposition n° 2716 de Francis Delattre, tendant à la fermeture de l'ensemble des aéroports français pendant une partie de la nuit.

n'existe, en effet, dans notre pays, qu'à Orly, alors que cette mesure s'applique dans beaucoup d'aéroports du monde ».

De même, certains orateurs ont-ils mis en cause le laxisme des autorités dans la répression des infractions aux règles de la navigation aérienne, ou encore dans l'application des règles d'urbanisme autour des aéroports qui ne sont pas suffisamment respectées, en particulier en ce qui concerne l'interdiction de toute construction dans les zones particulièrement exposées⁽³¹⁾.

Ces différents dysfonctionnements ne sont pas de nature à favoriser la sérénité des débats sur la question – également cruciale – de l'opportunité d'étendre les infrastructures aéroportuaires.

2) L'opposition très largement répandue à l'extension des infrastructures aéroportuaires

Les difficultés rencontrées ici illustrent parfaitement la quadrature du cercle, dans laquelle le transport aérien se trouve enfermé depuis la déréglementation. Car, d'un côté, l'ouverture de nouvelles pistes ou la construction de nouveaux aéroports sont considérées comme des voies devant être empruntées pour lutter contre la congestion des aéroports – et, corrélativement contre les retards – mais également pour diminuer les nuisances sonores.

A cet effet, le Congrès a voté, en avril 2000, la loi *Air 21*, ayant notamment pour objet d'accroître les dotations budgétaires de la *FAA* destinées – entre autres – au financement du développement des infrastructures aéroportuaires⁽³²⁾. Dans une perspective comparable, un projet de loi déposé très récemment par le représentant démocrate William Lipinski tend à interdire aux Etats d'imposer des procédures d'autorisation locales à la construction ou

⁽³¹⁾ Ainsi, Alain Moyne-Bressand a-t-il déploré que de nombreux avions ne respectent pas l'impératif de gagner au plus vite l'altitude de 3000 pieds au-dessus de l'aéroport et quittent prématurément la zone de navigation obligatoire. Il a également appelé l'attention sur la nécessité d'empêcher toute augmentation significative du nombre de personnes qui pourraient avoir à subir des nuisances sonores (*JO AN Débats*, séance du 24 avril 2001, pp. 2138-2139).

⁽³²⁾ Ces crédits s'établissent à trois milliards de dollars par an pour la période 2001 à 2003. Ils s'ajoutent à des dotations d'un montant de près de 2 milliards ouverts au titre de l'année 1999.

au développement d'aéroports, si ces projets répondent aux normes fédérales. Selon son auteur, ce projet, s'il était adopté, s'appliquerait à l'aéroport de Chicago *O'Hare*, qui est l'un des plus grands aéroports des Etats-Unis.

De l'autre côté, l'opposition à l'ouverture de nouvelles pistes ou à la construction de nouveaux aéroports est si forte aux Etats-Unis et en Europe, que la réalisation de ces projets est sérieusement compromise, ou sans cesse repoussée. Ainsi, aux Etats-Unis depuis 1990, un seul grand aéroport – celui de Denver – a été construit. Seulement dix-huit nouvelles pistes ont été ouvertes au cours de la précédente décennie, tandis que, dans plusieurs aéroports, l'ouverture de nouvelles pistes est retardée depuis parfois 15 ans, comme c'est le cas à l'aéroport de Boston.

La situation n'est pas différente en Europe, puisque l'ouverture d'une cinquième aérogare est retardée à *Heathrow*, depuis une dizaine d'années environ. Quant à la construction, en France, du troisième aéroport, on sait que ce dossier est en suspens depuis plusieurs années déjà.

En second lieu, dans certains cas, la création d'une nouvelle piste peut être assortie de mesures visant à limiter le trafic. Il en est ainsi de Roissy, où a été instauré le plafond de 55 millions de passagers. A Francfort, la création d'une quatrième piste pourrait être accompagnée d'un couvre-feu de 23 heures à 5 heures.

B. Le transport aérien et la lutte contre l'effet de serre

Le 10 décembre 1997, la conférence de Kyoto adoptait un protocole par lequel les Etats signataires s'engageaient à réduire globalement leurs émissions de gaz à effet de serre de 5,2 % par rapport aux niveaux atteints en 1990, à l'échéance de 2008–2012. A l'heure actuelle, 84 Etats ont signé le protocole de Kyoto et l'Union envisage de procéder à sa ratification en vue de son entrée en vigueur en 2002.

L'article 2–2 du protocole de Kyoto a confié le soin à l'OACI de mettre en œuvre un plan d'action destiné à limiter les effets de serre dans les transports aériens.

A cet effet, l'OACI a commandé au groupe d'experts intergouvernemental sur le changement climatique un rapport faisant le point sur la contribution de l'aéronautique à l'effet de serre.

Ce rapport souligne trois données majeures :

– les aéronefs émettent des gaz et des particules directement dans la haute troposphère et dans la basse stratosphère, où ils ont un impact sur la concentration des gaz à effet de serre, notamment le dioxyde de carbone (CO₂), l'ozone (O₃), ainsi que le méthane (CH₄) ; ils déclenchent la formation de traînées de condensation et ils pourraient augmenter la nébulosité en cirrus, tous ces facteurs contribuant à des changements climatiques ;

– les émissions totales de l'aviation ont augmenté, car la demande accrue de transport aérien – le trafic de passagers ayant augmenté de près de 9 % par an depuis 1960 – a progressé plus vite que les émissions spécifiques⁽³³⁾ dues à des améliorations constantes de la technologie et des procédures opérationnelles ;

– s'agissant enfin des projections de la croissance des émissions de l'aviation, le groupe d'experts fait deux constats : d'une part, les voyages de passagers – exprimés en passagers km payants – augmenteraient d'environ 5 % par an entre 1990 et 2015, alors que la consommation totale de carburant (transports de passagers, fret, trafic militaire) augmenterait de 3 % par an sur la même période, la différence étant due en grande partie à une efficacité améliorée des aéronefs.

D'autre part, les émissions des moteurs d'avions continueront d'augmenter d'ici à 2050, par rapport à leur niveau de 1992 : celles de dioxyde de carbone seront multipliées par 3, selon certains scénarios. Les émissions de NOx (oxyde d'azote et dioxyde d'azote) multiplieront par 2 les concentrations d'ozone. Quant aux traînées de condensation, elles seront également multipliées par 2, avec un taux de croissance plus élevé que celui de la consommation de carburant.

⁽³³⁾ Les émissions spécifiques sont les émissions par unité de trafic transporté, par exemple par passager-km payant.

Les professionnels – en particulier les motoristes – tiennent toutefois à relativiser l'impact du transport aérien sur l'effet de serre – faisant remarquer que sa contribution passera *seulement* de 3,5 % en 1992 à 5 % en 2050 –. C'est pourquoi ils insistent sur la nécessité de bien évaluer les implications d'une amélioration de la réglementation pour des gains relativement limités par rapport à d'autres modes de transport.

En second lieu, ils soulignent l'existence de plusieurs secteurs cruciaux d'incertitude scientifique, qui limitent notre capacité à faire des projections des effets de l'aviation sur le climat et l'ozone. En particulier, ils observent que la connaissance précise du rôle des NOx sur l'ozone et des autres gaz à effet de serre est loin d'être acquise, contrairement à ce que l'on aurait pensé.

A l'inverse, les mouvements écologistes remarquent que les objectifs fixés par le protocole de Kyoto sont d'autant plus insuffisants que, d'une part, ces derniers marquent un recul par rapport à ceux de la convention de Rio, qui prévoyait de revenir, en 2000, au niveau de 1990 pour ce qui est des rejets de gaz à effet de serre. D'autre part, ils déplorent que le secteur des transports – en particulier le transport routier et le transport aérien – soit le seul à augmenter sa consommation en ressources énergétique et ses rejets, au lieu de les réduire, doutant ainsi des propos avancés par les professionnels, selon lesquels la consommation en carburant aurait diminué de 37 % en 25 ans, grâce aux progrès technologiques⁽³⁴⁾.

Enfin, le dernier élément important de la controverse est celui qui résulte du différend opposant les Etats-Unis à l'Union européenne sur l'opportunité de ratifier le protocole, puisque, lors du sommet transatlantique de Göteborg, au début du mois de juin dernier, le Président Bush a estimé que « *les objectifs de Kyoto n'étaient pas réalistes pour les pays développés* », confirmant ainsi sa déclaration du mois de mars dernier, selon laquelle il ne ratifierait pas le protocole de Kyoto. En revanche, le Conseil européen de Göteborg des 15 et 16 juin 2001 a demandé à la Commission d'élaborer, avant la fin de cette année, une proposition en vue de la ratification du protocole de Kyoto, afin de permettre à l'Union et à ses Etats membres d'honorer leur engagement d'y procéder rapidement.

⁽³⁴⁾ Estimations du GIFAS (Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales).

DEUXIEME PARTIE : LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION NE SONT PAS JUGEES ADAPTEES AUX ENJEUX

La principale leçon que le rapporteur tire de ses multiples entretiens est qu'il **n'existe pas de consensus autour des propositions préconisées par la Commission dans ces deux Communications.**

La première, celle sur le Ciel unique européen, est soutenue par les compagnies aériennes, qui y voient un cadre nécessaire pour réduire efficacement les retards et permettre une gestion unifiée de l'espace aérien de l'Europe. A l'inverse, les syndicats français de contrôleurs aériens, en particulier, doutent dans leur très large majorité que la démarche de la Commission réponde aux besoins de l'Europe de la navigation aérienne. La Commission souhaiterait, en fait, selon eux, mettre en œuvre des mesures de déréglementation dans ce secteur analogues à celles intervenues dans les télécommunications, l'énergie, la poste et le chemin de fer.

Dans ce dossier, les autorités françaises ayant partagé la position des syndicats, une opposition est apparue dès le début des discussions au plan communautaire entre la France, la Commission et plusieurs autres Etats membres.

En revanche, si la Communauté affiche une position plus unitaire sur la deuxième Communication relative aux transports aériens et l'environnement – d'ailleurs confirmée dans l'actuel différend les opposant aux Etats-Unis sur l'opportunité de ratifier le protocole de Kyoto – les mesures préconisées par la Commission sont jugées inadéquates par les industriels ou les compagnies. Ces professionnels redoutent, en effet, qu'elles ne bouleversent les règles du jeu et qu'elles n'instaurent des distorsions de concurrence au préjudice de l'Union.

I. LE CIEL UNIQUE EUROPEEN : UNE VOIE PEU PERTINENTE ET COMPLEXE POUR LA REALISATION DE L'EUROPE DE LA NAVIGATION AERIENNE

Les propositions de la Commission s'articulent autour de deux axes, en vue de porter remède aux dysfonctionnements du contrôle aérien :

– le premier consisterait, au sein des Etats membres, à procéder à la séparation du régulateur et du prestataire de services ;

– le second déboucherait sur l'instauration d'un régulateur unique de la gestion de l'espace aérien, selon un processus analogue à celui qui a prévalu pour la mise en place de la monnaie unique.

Le premier volet est contesté en raison du postulat erroné sur lequel il repose. Quant au second, il fait appel à des mécanismes complexes, qui peuvent, pour certains, entraver la mise en œuvre.

A. La démarche de la Commission est fondée sur un postulat erroné

1) La solution aux retards passerait par la séparation du régulateur et du prestataire de services

Outre qu'elle est regardée comme un pas vers la déréglementation du contrôle aérien, cette mesure a été contestée vigoureusement par les autorités françaises au nom du principe de subsidiarité.

a) *Une solution favorisant la déréglementation du contrôle aérien en Europe*

Les syndicats français de contrôleurs aériens ne pouvaient interpréter autrement le principe de séparation du régulateur et du prestataire de services, puisque la Commission soutient elle-même dans sa Communication qu'« *Il existe à présent un large consensus pour entreprendre dans ce secteur (la navigation aérienne), un processus de libéralisation comme celui qu'ont connu presque tous les autres secteurs* »⁽³⁵⁾.

Il s'agit donc pour la Commission de proposer l'application au contrôle aérien des principes qui ont présidé à l'ouverture à la concurrence des télécommunications, de l'énergie, de la poste et du chemin de fer. Ayant vu dans cette démarche la volonté de la Commission de privatiser une activité considérée comme un service public, les contrôleurs aériens avaient alors décidé un mouvement de grève le 26 juin 2000.

En effet, comme d'autres secteurs, la réforme proposée poursuit un double objectif :

➤ Le premier vise à garantir l'impartialité du régulateur qui, à défaut d'être séparé du prestataire de services – en l'occurrence, l'organe chargé du contrôle aérien – serait juge et partie. C'est ce que la Commission rappelle d'ailleurs très clairement : « *Un principe fondamental est que l'organisme de réglementation soit indépendant de ceux qu'il réglemente et n'ait lui-même aucun intérêt direct dans le secteur qu'il réglemente* » (point 10 de la Communication sur le Ciel unique européen).

Cette affirmation suggérerait *a contrario*, qu'un système unitaire – comme la DGAC ou la FAA – serait moins impartial que le NATS britannique tel qu'il vient d'être privatisé partiellement, et dans lequel le consortium des compagnies aériennes⁽³⁶⁾ disposera de 46 % des actions⁽³⁷⁾. Le rapporteur reviendra sur la décision récente de la Commission qui a autorisé cette prise de participation qui,

⁽³⁵⁾ Point 11 de l'annexe 7 de la Communication sur la création du Ciel unique.

⁽³⁶⁾ Ce consortium – appelé *Groupe Airline* – comprend sept compagnies aériennes : *Britannia Airways, British Airways, British Midland, Easy jet, Monarch Airlines, Virgin Atlantic* et *Airtours International Airways*.

⁽³⁷⁾ Le Gouvernement détient 49 % et le personnel 5 %.

quoi qu'elle en dise, fera des compagnies aériennes, des juges et parties, ce que la Commission déclare – semble-t-il – vouloir éviter.

Or, rien n'indique que ni la DGAC ni la FAA manquent à l'exigence d'impartialité. Au contraire, on a rappelé que l'un des principes appliqués par la FAA était fondé sur la règle « *premier arrivé – premier servi* »⁽³⁸⁾.

Quoi qu'il en soit, une argumentation analogue à celle de la Commission a été invoquée par certains interlocuteurs du rapporteur, d'une part, pour souligner que l'application du principe de séparation, dans le domaine des télécommunications avait permis à l'ART (Autorité de régulation des télécommunications) d'apparaître comme une autorité de régulation réellement indépendante. D'autre part, et surtout, l'extension de ce principe à la navigation aérienne contribuerait à porter remède au manque de transparence du système des redevances, qui participe au financement du budget annexe de l'aviation civile, rappelant, sur ce point, les critiques émises par la Cour des comptes et le Conseil d'Etat.

Dans son rapport d'information présenté sous la précédente législature⁽³⁹⁾, Charles Josselin avait, en effet, fait état de deux arrêts du Conseil d'Etat du 10 février 1995, l'un jugeant que les dépenses de contrôles techniques étaient liées à une mission d'intérêt général et ne pouvaient donc faire l'objet d'une redevance pour service rendu. Par le second arrêt, le Conseil d'Etat a annulé un arrêté relatif aux conditions d'établissement de la redevance pour services terminaux – c'est-à-dire pour l'approche des aéroports – notamment parce que l'imputation forfaitaire de coûts supportés par la DGAC ne permettait pas de vérifier la nécessaire proportionnalité entre le service rendu et la redevance. C'est afin de tirer les conséquences de ces décisions, que l'article 99 de la loi de finances pour 1996 a disposé que : « *le ministre chargé des transports aériens remet au Parlement avant le 1^{er} octobre de chaque année un état récapitulatif présentant, en la détaillant, la répartition des coûts et dépenses budgétaires de la direction générale de l'aviation civile en*

⁽³⁸⁾ Dorothy Robin, *Congress' Plan to reduce flight delay is not airworthy* (le plan du Congrès visant à réduire les retards aériens n'est pas approprié), *Brookings Institution*, 1-15 mai 2001.

⁽³⁹⁾ Charles Josselin, *Faut-il une Europe de la navigation aérienne ?*, rapport n° 2953, pp. 34 et 35.

distinguant ceux afférant aux prestations de services rendues aux usagers par la direction générale et ceux résultant des missions d'intérêt général public assumées par elles ».

Cela étant, comme Charles Josselin, le rapporteur estime que cette exigence de transparence ne doit pas être confondue avec le débat, sur le coût, légitime ou trop élevé, des prestations des services de contrôle de la navigation aérienne.

Or, c'est bien de cette façon que les compagnies aériennes procèdent. *British Airways* a ainsi déclaré au rapporteur que « *bien que nous acquittions le taux plein pour les services du contrôle aérien, nous ne disposons d'aucun droit à bénéficier d'un service de qualité, sauf dans le domaine de la sécurité* ». C'est pourquoi, « *l'intérêt national et celui des usagers seraient mieux satisfaits, si le Gouvernement intervenait beaucoup moins dans le domaine de la navigation aérienne, ce que permettrait d'éviter la mise en place d'une instance de régulation fondée sur des critères objectifs et une mission clairement définie* ».

De même, malgré une baisse des redevances dues à *DFS*, l'organe du contrôle aérien en Allemagne⁽⁴⁰⁾, *Lufthansa* estime, d'après les renseignements fournis au rapporteur, que les coûts marginaux diminuant avec l'augmentation du trafic, *DFS* ne répercute pas (ou de façon seulement partielle) ces économies d'échelle sur les redevances payées par les compagnies. Dès lors, pour *Lufthansa*, seule la concurrence permettrait de diminuer considérablement les coûts.

Cette dernière observation éclaire parfaitement les réelles motivations du soutien apporté par les compagnies aériennes au principe de séparation. Celui-ci est d'abord regardé comme la condition nécessaire à l'introduction de la concurrence dans la fourniture des services du contrôle aérien, ce qui constitue le second objectif poursuivi par la Commission.

➤ Elle soutient, en effet, qu'un tel objectif s'appuie sur deux idées. La première est qu'une grande partie du contrôle aérien est composée de services commerciaux qui relèvent du traité, en particulier des règles relatives à la libre prestation de services : « *il*

⁽⁴⁰⁾ De 1996 à 1999, la redevance due au titre du décollage et de l'atterrissage a décliné, passant de 538,5 DM à 486,9 DM et la redevance en route de 147,25 DM à 123,02 DM.

ne fait aucun doute que la communication, la navigation, la surveillance, l'information aéronautique et le traitement des données pourraient être fournies sur une base concurrentielle ».

Il est vrai que cette concurrence existe déjà en partie, puisque les compagnies aériennes peuvent s'adresser à plusieurs prestataires pour acquérir certaines données météorologiques. Il est également vrai que les mutations technologiques⁽⁴¹⁾ seront de nature à intensifier cette dynamique concurrentielle.

Pour autant, la prise en compte de ces considérations d'ordre économique ne doit, comme l'a déjà souligné Charles Josselin⁽⁴²⁾, entraîner ni course au profit au détriment de l'exigence de sécurité, ni privatisation à laquelle il s'est déclaré totalement hostile.

Or, il est révélateur que plusieurs syndicats⁽⁴³⁾ aient vu, dans la démarche de la Commission, non seulement des menaces graves pour la sécurité, d'autant qu'elle évoque l'idée d'« *arbitrage* » entre la sécurité et les objectifs économiques, mais aussi et surtout le risque d'introduire une institution analogue à *Railtrack*⁽⁴⁴⁾ dans la navigation aérienne. C'est bien ce qu'exprime la déclaration de l'ECA, le syndicat des pilotes européens de novembre 2000 : « *D'autres exemples de privatisation et d'introduction des forces du marché dans d'autres modes de transport ont clairement démontré les limites d'un mode de gestion des infrastructures, dont les décisions sont orientées par le marché* ».

La privatisation partielle du *NATS* – intervenue malgré l'opposition d'une forte majorité de l'opinion publique, de *GATCO* (la Guilde des contrôleurs aériens) et de la commission spécialisée des transports de la Chambre des Communes – justifie parfaitement le parallèle avec *Railtrack*, malgré les déclarations faites par la Commission qui a autorisé cette opération le 14 mai dernier. Dans son communiqué à la presse, la Commission soutient, en effet, que

⁽⁴¹⁾ Il en est ainsi des satellites qui facilitent la délocalisation des services de contrôle de la navigation aérienne en dissociant la région à contrôler du lieu de contrôle.

⁽⁴²⁾ Charles Josselin, *Faut-il une Europe de la navigation aérienne*, rapport précité, p. 59.

⁽⁴³⁾ Il s'agit non seulement des syndicats de contrôleurs aériens français, mais aussi de la Guilde des contrôleurs aériens britanniques – *GATCO* –, du syndicat des contrôleurs américains *NATCA* et de l'ECA, le syndicat des pilotes européens.

⁽⁴⁴⁾ *Railtrack* est un monopole privé chargé de la gestion de l'infrastructure du rail britannique. Plusieurs accidents ont montré qu'il n'avait pas procédé aux investissements nécessaires, ayant préféré satisfaire ses actionnaires.

« *La capacité de NATS à exercer une influence et à favoriser les opérations de ses actionnaires est limitée* », en se fondant sur le fait que, pour ce qui est de la discrimination en dehors du domaine des prix, « *même si NATS dispose d'un potentiel en matière de discrimination, ses pratiques ne seraient pas suffisamment discriminatoires pour susciter des préoccupations concurrentielles pour les marchés situés en aval* ». La Commission estime, par exemple, que lorsque les créneaux horaires initiaux ne peuvent être respectés, NATS ou la compagnie aérienne concernée doit consulter Eurocontrol, afin de fixer un horaire garantissant un transport en toute sécurité entre le point de départ et la destination. Or, l'omission éventuelle de la consultation d'Eurocontrol ne sera sanctionnée que si le régulateur exerce un contrôle très vigilant.

La deuxième idée avancée par la Commission est celle de l'inadaptation des prestataires à la nouvelle donne issue de l'introduction de la concurrence dans le contrôle aérien. « *L'origine du problème réside certainement dans le caractère de service public de cette activité où les prestataires de services ont longtemps été une administration publique chargée d'assurer la sécurité des mouvements aériens comme une tâche réglementaire* ».

Cette critique de l'absence de réactivité du contrôle aérien – laquelle expliquerait, selon la Commission, le fait qu'il n'ait pas été jusqu'à présent une activité rentable – est largement répandue en Europe comme en Amérique.

En Grande-Bretagne, *British Airways* a fait valoir au rapporteur que seule la privatisation permettrait au NATS d'accéder librement au marché des capitaux afin de procéder aux investissements nécessaires. Cet argument a, semble-t-il, également conduit à la privatisation de *Navcanada*.

Pour leur part, les compagnies aériennes américaines invoquent très fréquemment l'exemple de *Navcanada*, dont les prestations seraient meilleures que celles de la FAA pour justifier la demande de privatisation de cette dernière, mais à laquelle ils ont déclaré avoir renoncé dans un récent communiqué.

Ces affirmations des compagnies aériennes et de la Commission, qui tendraient donc à accréditer le postulat de

l'efficacité accrue entraînée par une privatisation, sont, en fait, très partiales.

En effet, s'agissant de la situation du *NATS*, antérieurement à sa privatisation partielle, la *Guilde des contrôleurs aériens britanniques – GATCO* – a indiqué au rapporteur que le Gouvernement – désireux de mettre en œuvre son projet de partenariat privé-public – avait refusé d'accorder la subvention nécessaire – soit 1,5 milliard de livres – en vue de permettre au *NATS* de procéder à un programme d'investissements pour les dix années à venir, alors que, au mois de décembre dernier, une subvention de 2,5 milliards de livres a été accordée à *Railtrack*, afin qu'il procède aux investissements qu'il avait refusé d'effectuer jusqu'à présent.

Au demeurant, le contre-exemple de *Railtrack* tendrait à montrer que rien ne permet d'affirmer *a priori* qu'une société privée investirait davantage qu'un monopole. Bien au contraire, la DGAC, grâce au budget annexe de l'aviation civile, a pu tout à la fois éviter les problèmes de financement rencontrés par le *NATS* ou la *FAA* et se doter d'un équipement d'une très grande qualité - même supérieure à celui de *Navcanada* – d'après les indications fournies au rapporteur.

b) *Le principe de la séparation du régulateur et du prestataire de services n'est pas conforme au principe de subsidiarité*

Lors de différents Conseils « Transports » de l'année 1999, la France a affirmé avec vigueur le droit des Etats membres à choisir et à déterminer le mode selon lequel ils entendent organiser leur système de contrôle de la navigation aérienne, ce qui implique le droit pour la France de conserver son système unitaire, sous sa forme actuelle, et donc de ne pas adopter le principe de la séparation du régulateur et du prestataire de services proposé par la Communication sur la création du Ciel unique européen. Le ministre de l'équipement a d'ailleurs réaffirmé cette position lors de la présentation des crédits pour 2001 de son département à la Commission de la production et des échanges en déclarant : « *Pour certains, le libéralisme devrait permettre de résoudre le problème de l'encombrement du ciel. Pour ma part, je m'oppose fermement à*

la séparation opérateur-régulateur. Celle-ci n'apportera pas de solution au problème des retards dans le transport aérien »⁽⁴⁵⁾.

Le dernier protocole social signé le 7 décembre dernier confirme également l'attachement des personnels à l'unité de la DGAC.

Cette position des autorités françaises et de la plupart des organisations syndicales rencontrées par le rapporteur peut trouver un fondement solide dans les propos tenus par la Commission dans un Livre blanc selon lesquels il « *serait préférable de laisser les Etats membres mettre en place, conformément à leurs traditions, les opérateurs publics ou privés capables de fournir, au meilleur coût économique, les services prévus par la fonction réglementaire* »⁽⁴⁶⁾.

Il n'en reste pas moins que certains interlocuteurs du rapporteur soulignent l'isolement de la France, du fait du maintien de la structure unitaire de la DGAC, laquelle n'est pas de nature à lui permettre – malgré des atouts certains – d'aborder les mutations en cours, qui sont analogues à celles ayant affecté les télécommunications au cours des années 80, ni à favoriser une baisse de la redevance.

En effet, la quasi-totalité des Etats membres applique le principe de séparation. En outre, d'après les indications fournies au rapporteur, il en serait de même des pays candidats.

Hors de l'Union, on relèvera que les Etats-Unis ont également procédé à une séparation fonctionnelle depuis le mois de décembre dernier, alors que le Congrès s'était jusqu'alors fermement opposé à cette idée⁽⁴⁷⁾.

En effet, un *executive order* du 7 décembre 2000 du Président Clinton instaure un organe – l'*Air Traffic Organisation* (ATO) – chargé, sous la direction du *Chief Operating Officer* (COO) institué

⁽⁴⁵⁾ *Bulletin des Commissions* n° 25, p. 3322.

⁽⁴⁶⁾ Ces propos sont cités par Charles Josselin, dans son rapport, *Faut-il une Europe de la navigation aérienne ?* p. 52.

⁽⁴⁷⁾ Le représentant démocrate James Oberstar, membre de la Commission des transports, a indiqué au rapporteur que cette opposition était fondée sur le fait qu'un système unitaire permettait d'assurer des liaisons étroites entre le régulateur et le prestataire et paraît plus conforme aux modalités de fonctionnement du contrôle du trafic aérien, qui suppose précisément une organisation intégrée.

par la loi *Air 21*, de gérer les services du contrôle aérien sur la base de la performance. En particulier, le COO devra élaborer un plan de cinq ans pour le contrôle aérien, qui devra être compatible avec la stratégie à long terme de l'ensemble du système de l'aviation.

Bien qu'institué en son sein, l'ATO est séparé des autres services de la FAA, tandis que le *Chief Operating Officer (COO)* qui dirige l'ATO, relève de l'autorité de l'Administrateur de la FAA.

Il n'est pas sans intérêt de noter que le communiqué de la Maison Blanche du 7 décembre 2000, expliquant le sens de cette réforme, formule des observations analogues à celles de la Commission. En effet, après avoir rappelé la gravité de la crise de l'été 2000 et les obstacles de nature diverse ayant empêché la FAA d'être plus performante (« *la FAA n'est pas, à l'heure actuelle, organisée pour fournir des services de haute technologie tels que le contrôle du trafic aérien* »), le communiqué souligne que le principe de séparation est justifié : « *Du fait du caractère prépondérant de la sûreté et de la sécurité que le contrôle aérien revêt pour les passagers, ce dernier relève d'une fonction fondamentale de l'administration. Néanmoins, dans plusieurs domaines essentiels, le contrôle aérien, du fait de ses caractéristiques propres, serait mieux géré s'il fonctionnait comme une entité séparée du reste de la FAA* ». De surcroît, « *pour la plupart des experts, la fourniture de prestations est une activité distincte devant être séparée de la réglementation et de la sûreté ainsi que de la sécurité aériennes* ».

2) *Les conclusions du groupe à haut niveau n'infléchissent que partiellement les propositions initiales de la Commission*

Formé d'experts civils et militaires des Etats membres, le groupe à haut niveau (GHN), dont la constitution avait été annoncée par Mme Loyola de Palacio, commissaire européenne chargée des transports et de l'énergie, lors du Conseil « Transports » du 10 décembre 2000, a été chargé de formuler des propositions de solution sur les diverses questions soulevées par la Communication de la Commission sur le Ciel unique européen.

Si sur le principe de séparation de l'opérateur et du régulateur, le GHN est parvenu à une rédaction plus consensuelle que celle

résultant de la Communication de la Commission, la formulation retenue ne lève toutefois pas toutes les ambiguïtés.

a) La limitation de la séparation des fonctions du régulateur de celles de prestataire de services à un aspect au minimum fonctionnel

Cette conclusion du GHN a été bien accueillie par la France, qui a considéré qu'elle prenait davantage en compte ses préoccupations, puisque l'exigence de séparation en deux entités distinctes préconisée antérieurement par la Commission n'est plus retenue.

Le ministère de l'équipement estime que ce pragmatisme du rapport du groupe tient notamment au fait que, lors des travaux, il a été reconnu que l'idée d'une concurrence entre opérateurs de services de contrôle aérien était à la fois peu praticable, et n'aidait pas en elle-même à mieux faire face à la croissance du trafic, laquelle appelle concrètement des réponses d'ordre technique.

La Communication de la Commission européenne, encore attendue, à la suite des travaux de ce groupe, devrait, en principe, reprendre cette logique à son compte.

Enfin, une notion de séparation fonctionnelle est réalisable, sinon déjà réalisée, au sein de la direction générale de l'aviation civile, avec d'une part, la Direction de la navigation aérienne (DNA), dont le rôle est de fixer les orientations, ainsi que d'édicter et de faire appliquer la réglementation, et d'autre part, le Service du contrôle du trafic aérien (SCTA), chargé de l'exploitation opérationnelle. Cette notion n'entre pas en contradiction avec le protocole social du 7 décembre 2000, qui affirme le maintien du régime unitaire.

Pour autant, certains interlocuteurs du rapporteur ont douté que l'organisation actuelle satisfasse à la nouvelle exigence posée par le rapport du GHN, au motif que le SCTA, qui coordonne l'activité des centres de contrôle en route, est un service de la DNA.

Il est vrai, à cet égard, que si l'on se réfère à la jurisprudence de la Cour de justice relative dans le domaine des télécommunications à l'exigence de dissociation des fonctions de

régulation et des fonctions opérationnelles, l'organisation actuelle de la navigation aérienne pourrait être considérée comme ne satisfaisant au principe de séparation. La Cour de justice a, en effet jugé, en la matière, que le partage des fonctions entre deux directions relevant du même département ministériel ne constituait pas une garantie suffisante (CJCE, 27 octobre 1993, Decoster).

Toutefois, cette jurisprudence serait *a priori* inopérante en la circonstance. En effet, les services de la Commission ont indiqué au rapporteur que la notion de séparation fonctionnelle dégagée par le rapport du GHN était différente de celle requise et appliquée dans le secteur des télécommunications. Or, une telle observation n'est pas de nature à lever toutes les ambiguïtés, d'autant que le groupe à haut niveau affirme lui-même : « *L'autorité de réglementation ... doit être indépendante des fournisseurs de services* » (Point n° 33).

b) Les conclusions du groupe à haut niveau ne lèvent toutefois pas toutes les ambiguïtés

Ces ambiguïtés touchent au périmètre des activités du contrôle aérien qui seront soumises à la concurrence, d'une part et, d'autre part, à la question de savoir si l'orientation retenue par le GHN élimine tout risque de privatisation.

➤ Sur le premier point, le rapport reprend l'idée de la Commission, selon laquelle certains services auxiliaires de la gestion du trafic aérien, comme les communications, les systèmes d'information aéronautique, la météorologie se prêtent à la concurrence, dès lors que le champ de la concurrence est appelé à s'étendre au fur et à mesure que la technique progresse.

En ce qui concerne cette proposition, le ministère de l'Équipement fait valoir qu'elle a été inscrite dans le rapport par la Commission avec le soutien des représentants de certains États et que son application et son intérêt à court et même à moyen terme, notamment pour l'accroissement des capacités du système, ont très peu été débattus au sein du GHN.

C'est pourquoi, le ministère de l'équipement, constatant que le niveau d'intégration des services pour des prestations accessoires dans les différents opérateurs nationaux est globalement similaire,

doute de l'opportunité de démanteler des activités de ces opérateurs, s'ils choisissent de maintenir le cadre actuel.

Ainsi, pour ce qui est des services d'information aéronautique (AIS), la tendance est à la réalisation d'une banque de données centralisée au sein d'Eurocontrol, lequel prévoit de sous-traiter cette fonction à une entreprise. Quant à la commercialisation de tous documents élaborés par des entreprises tierces sur la base de l'information aéronautique produite par la DGAC (Service de l'information aéronautique), elle est libre et non soumise à des droits et se situe donc déjà dans le secteur concurrentiel.

S'agissant de l'information de vol sur les aérodromes (AFIS), ce service est rendu, en l'absence de contrôleurs aériens, non par des agents de l'Etat, mais par des personnels du gestionnaire de l'aérodrome ou d'une entreprise utilisant la plate-forme, habilités par l'Etat. Une concurrence, en l'absence d'une rémunération permettant l'équilibre financier du service, manque d'intérêt pratique, aux yeux du ministère de l'équipement.

Enfin, quant aux *services météorologiques à l'aviation*, l'annexe 3 à la convention de 1944 dite de Chicago relative à l'aviation civile internationale exige que chaque Etat désigne l'organisme chargé de la fourniture de ces services. Dans ce cadre, l'Etat français a désigné Météo France à l'organisation de l'aviation civile internationale (OACI) pour remplir cette offre. Les organismes nationaux de la météorologie échangent entre eux gratuitement leurs données et produits dans le cadre de cette mission.

Concrètement, les usagers peuvent disposer des informations dont ils ont besoin, soit directement après de Météo France, soit des bureaux de piste, selon l'étendue de leurs besoins, pouvant aller jusqu'à des dossiers complets sur la météorologie le long des vols long-courriers de bout en bout, réalisés et transmis par des systèmes automatisés. Pour les usagers, le choix de recourir aux services météorologiques de tel ou tel Etat est du reste libre.

Au demeurant, l'élaboration et la fourniture des données météorologiques nécessaires à l'aéronautique donnent lieu à une convention financière annuelle entre cet établissement public administratif et l'Etat (DGAC) et le coût pour ce dernier est inclus

dans l'assiette des redevances de navigation aérienne supportées par tous les usagers. Dans ces conditions, l'idée de « mise en concurrence » des services météorologiques à l'aviation est obscure et n'a du reste pas été explicitée.

En conclusion, le ministère de l'équipement considère que, si une proposition de directive était présentée en vue de la mise en concurrence de ces services dénommés « auxiliaires » dans le rapport du groupe à haut niveau, une discussion sans doute longue s'engagerait certainement sur l'opportunité d'une mise en concurrence, une considération subsidiaire étant de savoir pour quelle raison et comment obliger des services internes à être séparés de l'activité principale, le cas échéant.

Pour autant, un rapport récent d'inspection concernant le Centre régional de la navigation aérienne de Brest souligne, en contrepoint, que les compagnies aériennes ont *de facto* placé les centres de contrôle dans une situation concurrentielle, procédant à une comparaison de leurs performances en matière de retards.

C'est pourquoi, compte tenu de ce contexte général, le syndicat USAC-CGT a fait part de ses doutes quant à la portée de l'infléchissement résultant des conclusions du groupe. Pour cette organisation, il existe une dynamique concurrentielle et une logique de profit si fortes que, par exemple, le consortium des compagnies aériennes pourra, à brève échéance, acquérir les actions détenues par le personnel – 5 % – dans le capital de *NATS*, ce qui lui permettra d'être actionnaire majoritaire.

B. La mise en place d'une architecture européenne de l'espace aérien fait appel à des dispositifs complexes

Ce deuxième grand axe de la démarche de la Commission et du groupe à haut niveau (GHN) comprend deux volets :

– l'instauration d'un cadre destiné à réaliser une gestion unique de l'espace aérien ;

– l'instauration d'un mécanisme – appelé utilisation flexible de l'espace – ayant pour objet de mettre fin aux conflits d'usage de l'espace par les trafics aériens civil et militaire.

S'ils répondent incontestablement à des nécessités, la mise en œuvre de ces deux dispositifs n'est pas pour autant aisée.

1) *La Convention Eurocontrol révisée : un cadre permettant de s'orienter vers la gestion unifiée de l'espace aérien ?*

a) *Un cadre nécessaire*

Eurocontrol a été créé avec la participation de la France, de la Belgique, de l'Allemagne, du Luxembourg, des Pays-Bas et de la Grande-Bretagne. En date du 13 décembre 1960, la première convention prévoyait la cession obligatoire à Eurocontrol de la gestion de l'espace aérien supérieur. En pratique, seuls le Benelux (à l'origine la Belgique et le Luxembourg) et l'Allemagne, pour la partie Nord de son territoire, ont accepté ce transfert en confiant à Eurocontrol le soin d'exploiter le centre de contrôle de Maastricht dans l'espace supérieur au-dessus de 9 000 mètres.

Prenant acte de ce relatif échec, une nouvelle convention, signée le 12 février 1981, a supprimé l'obligation pour les Etats membres de céder la gestion de leur espace aérien supérieur à Eurocontrol, qui ne gérait plus que des programmes d'études et d'harmonisation communs, sauf demandes expresses de certains Etats, à savoir ceux du Benelux et de l'Allemagne dans le cadre du centre de Maastricht.

De nombreux Etats ont ultérieurement adhéré à Eurocontrol, ne serait-ce que pour bénéficier d'une expertise relativement bon marché. Il compte aujourd'hui 30 membres, dont les Etats de l'Union.

Une convention dite révisée, signée le 27 juin 1997 – dont la ratification est liée à l'adhésion de la Communauté à Eurocontrol – doit contribuer à renforcer sa capacité de décision de deux façons :

– d'une part, elle étend les pouvoirs d'Eurocontrol dans le domaine de la gestion des courants de trafic aérien ;

– d'autre part, elle met en place un mécanisme décisionnel plus efficace.

- L'extension des pouvoirs d'Eurocontrol a pour objectif de lui permettre de jouer pleinement son rôle dans la gestion des courants de trafic aérien. En effet, jusqu'à présent, l'une des grandes réformes intervenues à la fin des années 80 – qui avait débouché sur la création du *CFMU* (*Central Flow Management Unit*) – n'avait pu être appliquée de façon pleinement satisfaisante. Ayant pour objet de gérer les flux de trafic et non de réguler les avions « en vol », le *CFMU* s'est substitué depuis mars 1996 à cinq centres nationaux de régulation, ceux de Francfort, Londres, Madrid, Paris et Rome.

Le *CFMU* assure une gestion globale des flux de trafic en fonction des capacités horaires de chaque centre de contrôle national. Le cas échéant, il fixe les heures de décollage de tel ou tel vol en fonction des capacités de contrôle qui lui sont notifiées, ce qui peut aboutir à des retards.

Or, si ceux-ci existent, c'est parce que, jusqu'à présent, le *CFMU* n'avait aucune autorité sur les centres nationaux de contrôle. Il en est résulté que le non-respect des créneaux horaires demeurait impuni, alors que, comme on a pu le voir, plus d'un tiers des vols au départ de certains aéroports tombait sous le coup de cette infraction.

C'est à cette situation que l'article 19 de la Convention révisée tente de porter remède en autorisant Eurocontrol à adresser aux commandements de bord et aux centres de contrôle les instructions concernant les mesures de régulation des courants de trafic aérien qu'il a prises. Les uns et les autres se voient aussi imposer l'obligation de fournir les informations concernant les plans de vol, les horaires et les capacités.

De surcroît, en cas de non-respect de ces dispositions, l'Etat sur le territoire duquel l'infraction a été commise, ou Eurocontrol – sous réserve de l'accord de l'Etat concerné – peuvent engager une poursuite à l'encontre du contrevenant.

L'application de ces dispositions devrait avoir pour effet de réduire le nombre de plans de vol fictifs, multiples, ou manquants, toutes pratiques qui sont à l'origine de la mauvaise utilisation ou de la sous-utilisation des créneaux horaires, les créneaux non utilisés représentant 20 % du total des créneaux horaires.

Enfin, en favorisant une coopération renforcée entre le *CFMU* et les centres de contrôle, ces dispositions devraient contraindre ces derniers à mieux gérer leurs capacités.

En second lieu, la substitution d'un mécanisme de décisions adoptées à la majorité et non plus à l'unanimité – une clause de sauvegarde permettant toutefois de préserver les intérêts nationaux en matière de sécurité – devrait contribuer à faciliter la prise des décisions.

b) Le bon fonctionnement du cadre rénové est subordonné à plusieurs conditions

Ces conditions sont au nombre de trois :

– la nécessité pour les Etats membres de jouer réellement le jeu ;

– la clarification du rôle de la Commission au sein d'Eurocontrol ;

– le bon transfert des compétences d'Eurocontrol à l'Agence européenne de la sécurité aérienne.

➤ Sur le premier point, l'une des conclusions du rapport de M. Philippe Jacquard⁽⁴⁸⁾, inspecteur général à l'Inspection générale de l'aviation civile, traduit bien l'importance des enjeux : « *Si les acteurs continuent de penser localement et limitent leur attention sur leurs propres indicateurs de performances, l'Europe de la navigation aérienne n'existera jamais pleinement* ». Or, d'une part, certains experts d'Eurocontrol ont précisément déploré que certains Etats membres, soucieux de prouver les performances de leur système, reportent les retards sur leurs partenaires et tendent à perdre tout réflexe de solidarité communautaire.

D'autre part et surtout, le rapport précité de M. Jacquard souligne le fait que la Convention révisée demeure dépourvue de toute procédure d'exécution contraignante à l'encontre des compagnies aériennes ou des prestataires de services, qui ne respecteraient pas les instructions ou règlements en matière de

⁽⁴⁸⁾ P. Jacquard, *Independant Study for the improvement of ATM* (Etude indépendante en vue de l'amélioration de la gestion des courants du trafic aérien).

navigation aérienne. Il note qu'il existe là une lacune de la Convention révisée, en comparaison du protocole de Montréal de 1987 relative aux substances réduisant la couche d'ozone, qui a instauré une telle procédure en manquement, celle-ci pouvant être mise en œuvre sur la base d'une plainte émanant d'une partie contractante, du secrétariat du protocole ou de la partie défenderesse elle-même.

➤ S'agissant de la clarification du rôle de la Commission au sein d'Eurocontrol, on constate qu'elle n'est toujours pas intervenue.

Une des priorités affichées dans le rapport du groupe à haut niveau est l'adhésion de la Communauté à Eurocontrol, dans le cadre de la convention révisée. Cette ratification a été retardée, pour l'essentiel, en raison de l'opposition de la Commission européenne, qui a fait interdiction aux Etats d'y procéder avant la signature du protocole d'adhésion et le lancement de sa ratification. Or, alors que ce protocole d'adhésion a été négocié fin 1999, sa signature n'a pu intervenir depuis lors en raison du différend opposant l'Espagne et le Royaume-Uni quant à son application à l'aérodrome de Gibraltar. La Commission a retardé en conséquence l'adoption de sa Communication proposant les suites du projet de Ciel unique, qu'elle envisageait de présenter au Conseil européen de Göteborg des 15 et 16 juin dernier.

Concrètement, si le rapport a mis en évidence le besoin d'une articulation entre la Communauté européenne et Eurocontrol pour élaborer la réglementation de manière efficace, en revanche la Commission n'a pas encore proposé précisément les modalités d'une telle coopération. Une majorité d'Etats a réaffirmé son soutien à l'application de la convention révisée d'Eurocontrol et son souci d'éviter les duplications de structures.

Plusieurs Etats ainsi que la Commission européenne ont estimé, bien que ceci ne figure pas dans le rapport du GHN, que la Commission ne pourrait valablement s'appuyer sur Eurocontrol pour élaborer des projets de réglementation que si les fonctions qui en sont chargées au sein d'Eurocontrol étaient indépendantes des fonctions de prestations de services au sein même de l'organisation. Une étude sur la possibilité de réaliser cette séparation a été confiée à une équipe de travail par le Conseil provisoire d'Eurocontrol.

Celle-ci ayant fait ses propositions, consistant à créer une structure spécialisée interne à l'Agence, les modalités de mise en œuvre seront approfondies par la direction de l'Agence pour décision.

➤ Enfin, la présentation par la Commission d'un projet de règlement créant l'**Agence européenne de sécurité aérienne** devra entraîner, une fois que ce projet aura été adopté, un transfert des compétences exercées actuellement par Eurocontrol dans le domaine de la sécurité aérienne.

A la différence des services de la Commission, Eurocontrol estime qu'un tel transfert ne s'effectuera pas sans difficulté majeure, car il nécessitera l'accord des Etats membres de l'Union mais aussi l'accord unanime des 30 Etats membres d'Eurocontrol.

La Commission européenne a proposé que l'Agence européenne de sécurité aérienne (EASA), conçue pour répondre, en premier lieu, aux besoins de certification des aéronefs – cet objectif étant d'autant plus impérieux, dans la perspective du lancement de l'A380 –, soit aussi compétente pour l'exploitation et l'entretien des aéronefs et, à terme, pour la réglementation de la sécurité des aéroports et de la circulation aérienne.

L'extension de cette compétence a été soutenue par une majorité d'Etats, si bien que le principe en a été retenu. Dans ces conditions, Eurocontrol serait amenée à réduire son rôle dans ce domaine précis essentiellement à tenter d'étendre aux autres Etats contractants les décisions prises dans le cadre communautaire. A ce stade cependant, la difficile progression du dossier de l'EASA⁽⁴⁹⁾ et la nécessité d'étendre au préalable la construction juridique proposée pour la certification des aéronefs font qu'il ne peut s'agir d'un problème d'actualité.

Le ministère de l'équipement estime que l'Agence aura le répondant nécessaire vis-à-vis de la *FAA*. Il fait toutefois observer qu'elle ne sera pas totalement sur un pied d'égalité, dans la mesure où elle relèvera du Conseil des ministres, dont les prérogatives diffèrent de celles du Congrès des Etats-Unis, dont relève la *FAA*.

⁽⁴⁹⁾ Le champ d'application du règlement – en particulier la question de savoir s'il doit s'adresser aussi aux avions exploités par des compagnies non communautaires venant en Europe – ainsi que les relations avec les pays tiers restent encore à examiner.

Pour sa part, la Délégation avait appelé de ses vœux la création de l'Agence, dans ses conclusions sur un précédent rapport du rapporteur⁽⁵⁰⁾. A cet égard, le rapporteur estime que certaines considérations dont il avait fait alors état – en particulier la nécessité de ne pas laisser le monopole à la FAA en matière de sécurité aérienne – demeurent toujours valables, surtout à l'heure où l'Europe se lance dans la construction de l'A380.

En revanche, les réactions de ses interlocuteurs ont été plutôt contrastées, les uns ayant considéré que l'Agence répondait à la nécessité de prévoir une réglementation harmonisée de la sécurité aérienne en Europe. D'autres, à l'inverse, ont soit jugé qu'elle était inutile, Eurocontrol pouvant parfaitement exercer les compétences en ce domaine, soit – comme c'est le cas du syndicat USAC-CGT – considéré que l'Agence s'insérera, en tout état de cause, dans un contexte où la navigation aérienne risque d'être de plus en plus déréglementé, ce qui sera de nature à hypothéquer nécessairement ses possibilités d'action.

2) *La gestion flexible de l'espace : vers la fin des conflits d'usage entre les trafics civil et militaire ?*

La gestion flexible de l'espace est un concept adopté en 1996 par les Etats contractants d'Eurocontrol dans le cadre de cette organisation, et qui vise à l'utilisation optimale de l'espace aérien grâce à une coordination entre autorités civiles et militaires en charge du contrôle aérien. Ce principe repose sur la disparition de tout espace réservé en permanence à un type de circulation, et sur la coordination des besoins des deux types à trois niveaux : stratégique (délimitation des zones d'entraînement militaires), pré-tactique (optimisation de l'utilisation de ces zones dans le temps en fonction des besoins, un à deux jours à l'avance), et tactique (coordination directe entre contrôleurs civils et militaires pour optimiser l'écoulement des trafics). En France, la gestion flexible de l'espace est mise en œuvre en application d'un protocole d'accord signé en 1998 par les autorités civiles et militaires. La coordination aux deux premiers niveaux est déjà installée, grâce aux mesures prises, dont la cellule nationale de gestion de l'espace mise en place en mai 2000 à Athis-Mons. Le troisième niveau fait l'objet de

⁽⁵⁰⁾ Bernard Derosier, *Le transport aérien à l'heure européenne*, rapport n° 737.

développements qui aboutiront à une coordination directe automatisée entre contrôleurs civils et militaires en 2002.

Eurocontrol effectue un suivi de la mise en œuvre des principes adoptés et une coordination visant à harmoniser les mesures prises dans les Etats à l'échelle du continent, et notamment dans la zone de trafic dense en Europe de l'Ouest. Ainsi, c'est au niveau d'Eurocontrol qu'est harmonisée une liste de jours chargés (comportant en particulier, cette année, 27 vendredis) pendant lesquels une priorité est donnée à l'écoulement du trafic civil par rapport aux opérations militaires. Cette intervention est possible du fait qu'Eurocontrol associe les autorités civiles et militaires des Etats.

La suggestion faite par la Commission européenne de conférer, dans ce domaine également, des pouvoirs réglementaires à l'Union européenne dans le cadre du premier pilier pose à chaque Etat la question d'admettre ou non que des décisions ayant des implications sur les capacités d'entraînement de la Défense puissent être prises à la majorité qualifiée, et non à l'unanimité.

Cette même question se pose pour la définition des zones d'entraînement elles-mêmes, et leur éventuelle utilisation conjointe par les forces des différents Etats. La Commission européenne propose une collaboration entre Etats (autorités militaires) dans le cadre du deuxième pilier (PESC), et que le cas échéant, des aides communautaires soient versées pour le déplacement de bases aériennes hors des zones de trafic dense.

Les autorités militaires françaises, pour leur part, sont ouvertes à une collaboration entre Etats, bilatérale ou multilatérale, des accords à l'unanimité des Etats de l'Union pouvant être appréhendés comme plus difficiles. Une approche multilatérale suppose la création d'une instance de coordination du trafic militaire, par le biais d'une action commune des Etats membres.

Par ailleurs, la Communauté européenne devrait laisser aux Etats le soin de choisir les modalités d'application de la coordination tactique civile-militaire, soit par des moyens automatisés soit par la coimplantation de contrôleurs civils et militaires, soit encore par la superposition des deux démarches. Ce débat n'a du reste pas été posé au niveau communautaire. Au niveau

national, la priorité est aujourd'hui la coordination avec des moyens automatisés, et la coordination directe de contrôleur à contrôleur qui en est le complément indispensable, s'appuyant notamment sur des liaisons téléphoniques adaptées. Des études se poursuivent pour mesurer les bénéfices de la coimplantation.

II. LA CONFORMITE DOUTEUSE AUX INTERETS DE L'UNION DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EN MATIERE ENVIRONNEMENTALE

Les mesures proposées par la Commission seraient contre-productives selon les industriels et les compagnies aériennes, qui reprochent à la Commission de se faire l'écho des revendications des mouvements écologistes.

Car, d'un côté, ce sont des objectifs hasardeux qu'elle poursuivrait, en ce qui concerne la réduction des émissions sonores et gazeuses.

De l'autre, le volet fiscal de sa stratégie risque de porter préjudice à l'Union européenne, du fait des mesures irréalistes qu'elle recèle.

A. Les objectifs hasardeux poursuivis par la Commission en matière d'émissions sonores et gazeuses

1) Les difficultés rencontrées par l'Union pour obtenir la fixation de normes de bruit plus rigoureuses à l'échelle mondiale

Dans sa Communication sur les transports aériens et l'environnement, la Commission déclare : «*Au cas où l'OACI n'arriverait pas à s'accorder, en 2001, sur des normes de certification plus sévères en matière de bruit et sur des règles transitoires pour l'élimination progressive des catégories d'avions les plus bruyants de l'actuel chapitre 3 conformément aux exigences de la Communauté, la Commission pourrait être amenée à proposer l'adoption d'exigences européennes, en étroite coopération avec les autres régions industrialisées* ».

Pour autant, cette démarche volontariste se heurte à trois séries d'écueils :

– elle risque d'amener la Commission à empiéter sur les compétences de l'OACI ;

– elle risque d'empêcher le règlement du contentieux transatlantique sur les *hushkits* ;

– les résultats décevants du CAEP (comité de l'OACI sur la protection de l'environnement dans le domaine de l'aviation) ont montré que l'objectif poursuivi par la Commission débouchait sur une impasse.

a) L'Union européenne risque d'empiéter sur les compétences de l'OACI

Pour les industriels et les compagnies aériennes, l'OACI détient une compétence exclusive pour fixer les normes acoustiques des aéronefs, en application de la Convention de Chicago (1944) relative à l'aviation civile internationale.

En second lieu, la démarche de la Commission n'est pas opportune sur le plan économique. Avionneurs et motoristes font, en effet, observer que leur industrie s'inscrit dans des cycles longs. Or, la Commission risque d'introduire une instabilité dans les règles du jeu et, partant, d'entraver le développement de la construction aéronautique.

En revanche, les mouvements écologistes ou l'ACI-Europe - la branche européenne du Conseil international des aéroports - soutiennent les propositions de la Commission. Ainsi, l'ACI-Europe, tout en ne contestant pas les compétences de l'OACI, estime-t-elle que la démarche de la Commission est néanmoins justifiée, non seulement parce que le processus de décision au sein de l'OACI est trop lent, alors que l'Europe doit apporter d'urgence des solutions aux problèmes de bruit rencontrés par des régions qui figurent parmi les plus denses du monde. Mais, en outre, le CAEP n'est pas parvenu en 1995 à un accord, cet échec ayant expliqué la prolifération des mesures locales.

S'agissant des Etats de l'Union, leur démarche semble unitaire, ainsi que le rapporteur a pu le constater lors de son déplacement en Grande-Bretagne.

Néanmoins, comme on aura l'occasion de le voir, la réunion du CAEP du mois de janvier dernier a révélé certaines nuances dans l'approche des Etats membres.

b) La position de la Commission n'est pas de nature à faciliter le règlement du conflit transatlantique sur les hushkits

Ce conflit est issu du règlement n° 925/1599 du Conseil du 29 avril 1999, qui a posé l'interdiction de nouveaux enregistrements d'avions particulièrement bruyants à compter du 4 mai 2000 pour les compagnies européennes et du 1^{er} avril 2002 pour les compagnies des pays tiers. Sont particulièrement visés les *hushkits*, c'est-à-dire des avions du chapitre 2, qui, grâce à des atténuateurs de bruit (*hushkits*) sont néanmoins classés dans le chapitre 3.

En application de l'article 84 du « Règlement des différends » de la Convention de Chicago⁽⁵¹⁾, les Etats-Unis ont déposé une plainte contre le règlement communautaire, laquelle a été jugée recevable en novembre 2000 par le Conseil de l'OACI.

Cette plainte fait état d'un certain nombre d'accusations à caractère général, qui ne semblent se fonder sur aucune disposition de la Convention, telles que selon lesquelles le règlement viole la Convention, puisque les normes de certification sonore doivent être non discriminatoires et se fonder sur des critères de performance.

Deux séries de données sont à l'arrière-plan de ce contentieux. Tout d'abord, l'âge moyen de la flotte des compagnies aériennes

⁽⁵¹⁾ L'article 84 « Règlement des différends » de la convention de Chicago prévoit que « si un désaccord entre deux ou plusieurs Etats contractants à propos de l'interprétation ou de l'application de la présente Convention ou de ses annexes ne peut être réglé par voie de négociation, le Conseil statue à la requête de tout Etat impliqué dans ce désaccord. Aucun membre du Conseil ne peut voter lors de l'examen par le Conseil d'un différend auquel il est partie. Tout Etat contractant peut, sous réserve de l'article 85, appeler de la décision du Conseil à un tribunal d'arbitrage *ad hoc* établi en accord avec les autres parties au différend ou à la Cour permanente de Justice internationale. Un tel appel doit être notifié au Conseil dans les soixante jours à compter de la réception de la notification de la décision du Conseil. »

américaines et européennes est respectivement de 13 et 8 ans. Les premières sont donc plus sensibles à toute disposition relative au retrait des avions bruyants. C'est pourquoi, les autorités américaines estiment que – à l'inverse du règlement communautaire qui fixe une date – butoir – il serait préférable d'accepter une « *sortie naturelle* » de ces appareils, c'est-à-dire à partir du moment où les compagnies elles-mêmes ne trouveront plus d'intérêt à les exploiter.

En second lieu, il existe des divergences sur le niveau de la norme de bruit qui sera applicable aux futurs avions du chapitre 4, les niveaux, qui étaient avancés, avant la tenue de la réunion du CAEP, ayant été – 8 db, – 11 db, – et – 15 db. Les industriels avaient indiqué, l'an dernier, au rapporteur que les Etats-Unis étaient favorables à 11 db, car cette norme ne pourrait être respectée par l'A 320, alors qu'elle ne toucherait leur flotte que de manière marginale.

Lors du Conseil « Transports » du 28 juin 2001, Mme Loyola de Palacio, Commissaire européenne en charge des transports et de l'énergie a indiqué qu'un éventuel accord avec les Etats-Unis pourrait être conclu en juillet, tout en rappelant que la solution du différent sur les *hushkits* est intimement liée au futur accord de l'OACI sur le bruit des avions, dont le CAEP a élaboré les principales lignes lors de sa réunion du 17 janvier 2001.

c) Les résultats décevants du CAEP (Comité de l'OACI sur la protection de l'environnement dans l'aviation) montrent que la démarche de la Commission débouche sur une impasse

S'agissant du *retrait des avions les plus bruyants*, la réunion du 17 janvier du CAEP a confirmé qu'un retrait progressif des avions les plus bruyants ne pouvait être envisagé au plan mondial. Seuls les Européens ont soutenu une telle mesure au plan régional.

Pour leur part, les Etats-Unis ont défendu une politique de restrictions opérationnelles aéroport par aéroport, craignant qu'une solution régionale ne puisse, d'une part leur être un jour étendue et, d'autre part, affecter la valeur résiduelle de leur flotte d'avions obsolètes. Ils ont toutefois concédé, ainsi que les autres membres du CAEP, que les mesures à prendre puissent être harmonisées à l'intérieur d'une même région et entre régions.

Le désaccord n'ayant pu être surmonté – malgré une tentative de compromis élaboré par la France⁽⁵²⁾ – le CAEP a conclu à la nécessité de discussions supplémentaires, afin de replacer ces restrictions dans le cadre d'un programme équilibré de l'OACI, en vue de l'atténuation du bruit.

➤ Pour ce qui est de la *nouvelle norme acoustique*, les débats ont montré une division entre ceux qui étaient en faveur d'une sévérité accrue, qui apporterait un réel soulagement aux riverains des aéroports et qui auraient, à cette fin, souhaité qu'elle soit fixée à – 11 db (Allemagne, Australie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède et Suisse) et ceux qui, conformément aux constructeurs, désireraient une norme de – 8 db. Cette norme reflète les solutions industrielles actuelles et, bien que s'avérant la moins coûteuse, elle apporte peu, en revanche, aux riverains des aéroports (Canada, Russie, Espagne, Etats-Unis et France).

Le Comité a finalement recommandé une *nouvelle norme de – 10 db*, qui sera applicable à compter du 1^{er} janvier 2006. En outre, il a assorti cette recommandation de deux limites :

– la norme vise uniquement la certification et ne devra pas être utilisée à des fins opérationnelles ;

– des exemptions devront être accordées aux exploitants des pays en développement lors de la mise en œuvre de toute nouvelle restriction opérationnelle.

La nouvelle norme – qui se substitue à la précédente datant de 1977 – était très attendue par les industriels et leur fournira la stabilité nécessaire à la production d'avions futurs.

En contrepoint, certains Etats européens ont estimé que la mise en œuvre de la norme en 2006, rend plus difficile le lien avec les mesures de retrait des avions les plus bruyants du chapitre 3 dès 2002, comme le prévoit le règlement communautaire.

⁽⁵²⁾ Aux termes de ce compromis, les restrictions prennent en compte une durée de vie minimum des avions et ne concernent que ceux qui ne correspondent pas à la future norme acoustique – les avions entre 0 et 5 db étant visés, ce qui était acceptable pour plusieurs membres du Comité. Ce compromis n'a pu aboutir, en raison de l'intransigeance, en particulier de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas.

➤ Enfin, quant à la *recertification*, le Comité a adopté des propositions d'amendement à l'annexe 16, qui permettront de certifier dans le nouveau chapitre les avions qui n'y sont pas conformes actuellement. Cette évolution est d'autant plus importante que l'absence de critères dans le passé a conduit à des abus de la part des Etats-Unis, en particulier à la recertification chapitre 3 d'avions très bruyants, laquelle fait l'objet du conflit en cours entre l'Europe et les Etats-Unis.

En dernier lieu, le CAEP s'est également penché sur deux autres questions. Sur le contrôle de l'urbanisation autour des aéroports, le CAEP a fait des études comparatives et formulé des recommandations. Même si les bonnes pratiques en la matière faisaient l'objet d'une norme, qui serait incorporée à l'annexe XVI de la Convention de Chicago, les Etats membres conserveraient la possibilité de ne pas l'appliquer. Ils n'auraient l'obligation que de notifier une différence au Secrétariat général de l'OACI.

Le CAEP a aussi recommandé deux procédures de décollage, l'une qui permet de réduire le bruit surtout à proximité des pistes et l'autre à plus grande distance. Cette dernière procédure est déjà utilisée par la plupart des compagnies, mais avec une réduction de puissance à une hauteur plus élevée.

2) *Les objectifs de l'Union européenne en matière de réduction des émissions gazeuses sont-ils trop ambitieux ?*

Signataire du protocole de Kyoto, l'Union européenne a pris un engagement très ambitieux en s'engageant sur un objectif de baisse de ses émissions de gaz à effet de serre de 8 %, en 2012, par rapport à ce qu'elles étaient en 1990, c'est-à-dire en fait, selon certaines estimations, une réduction de 14 % par rapport aux prévisions économiques pour cette échéance de 2012.

Pour répondre au défi qu'elle s'est fixé, l'Union européenne a lancé, en mars 2000, le Programme européen sur le changement climatique (PEEC) axé sur une double stratégie : l'institution d'un système d'échange de droits d'émission au sein de l'Union européenne pour toutes les industries et la mise en œuvre de mesures sélectives visant à réduire les émissions de sources spécifiques.

Or, les industriels critiquent, là encore, la démarche « régionaliste » de l'Union. En effet, alors que, selon le protocole de Kyoto, le commerce des permis négociables devrait débiter en 2008, la Commission entend instaurer son propre système en 2005, afin de se donner toutes les chances de respecter son objectif de réduction des émissions de CO₂ de 8 % d'ici à 2012.

Toutefois, on a pu faire observer que d'ici là, d'importantes questions restent à trancher, en particulier le fait que l'aviation étant une industrie à la fois internationale et en croissance – donc acheteuse globale – les permis d'émission doivent être internationaux et « ouverts », c'est-à-dire susceptibles d'être achetés à d'autres industries. En outre, la question du prix des permis demeure posée.

Toutes ces questions sont d'autant plus importantes que le CAEP, lors de sa réunion du 17 janvier 2001, a conclu qu'un système ouvert d'échange de droits d'émissions pourrait constituer la solution la plus efficace pour le long terme.

Il a cependant constaté que cette question restait soumise à la mise en œuvre préalable du protocole de Kyoto, ainsi qu'à la fixation d'un plafond des émissions.

C'est pourquoi, le Comité a reconnu qu'il conviendrait de prendre des mesures complémentaires en vue d'apporter une contribution plus importante à la lutte contre l'effet de serre à court terme. Ces mesures pourraient prendre la forme d'accords volontaires complétés éventuellement par des droits environnementaux selon les modalités qui restent à définir.

Les Européens ont obtenu que le recours aux droits environnementaux soit confirmé, en conformité avec les positions du Parlement et du Conseil, malgré l'opposition de plusieurs pays, dont les Etats-Unis.

Au vu de la réflexion menée par le CAEP, l'Assemblée générale de l'OACI devrait se prononcer sur :

– les moyens opérationnels qui permettront de réduire le temps de vols et optimiser les altitudes (contrôle de la navigation aérienne,

procédure de vol) ; les gains à l'horizon 2012 ont été chiffrés à 5 % par Eurocontrol ;

– le principe de compensations financières avec des secteurs économiques qui bénéficient d'un plus grand potentiel de réduction de leurs émissions, sous la forme d'échanges de droits d'émission, et, à plus court terme, le principe d'accords négociés avec l'industrie qui pourraient être accompagnés d'impositions sur les émissions selon des modalités qui restent à préciser.

B. Les incertitudes affectant la faisabilité du volet fiscal proposé par la Commission

La Commission déclare, en effet, vouloir maintenir l'une de ses anciennes propositions visant à taxer le kérosène. En outre, elle souhaite préconiser, en 2001, l'instauration d'une redevance environnementale dans le secteur de l'aviation.

Ces mesures suscitent l'opposition très ferme des compagnies aériennes, dont elles soulignent l'absence d'efficacité et les difficultés d'application.

1) Des mesures dont l'efficacité est négligeable

Deux raisons sont généralement invoquées pour justifier l'idée de **taxation du kérosène** : d'abord elle contribuerait à éliminer toute distorsion de concurrence avec les autres modes de transport, qui acquittent TVA et droits d'accises sur leurs carburants. En effet, le kérosène en est exempté, en application de la convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale⁽⁵³⁾.

En second lieu, le trafic entre les Quinze ne peut plus être considéré comme international.

Une directive communautaire de 1992 prévoit le maintien de l'exemption de droits d'accises sur le carburéacteur, mais elle

⁽⁵³⁾ Dans son article 24, la convention de Chicago dispose que « *le carburant, les lubrifiants, les pièces détachées, les équipements réguliers et les approvisionnements embarqués à bord d'un avion d'un Etat contractant (...) devront être exemptés des droits de douane, d'inspection, de taxes, de droits et redevance nationaux similaires* ».

l'assortit d'une possibilité de révision avant le 31 décembre 1997 au nom de considérations environnementales. Si bien que dès novembre 1996, avant même la Conférence de Kyoto, un rapport de la Commission recommandait que l'application des droits d'accises sur les hydrocarbures s'étende au kérosène et qu'elle concerne tous les transporteurs aériens desservant la Communauté, y compris ceux des pays tiers, « pour autant que la situation du droit international l'autorise ». Ce rapport était adopté le 9 juin 1997 par le Conseil des ministres de l'économie et des finances (*Ecofin*) qui demandait toutefois à la Commission de mener une étude approfondie sur les effets d'une telle mesure. Celle-ci a été confiée à un consortium d'experts indépendants et ses conclusions ont été présentées au Conseil *Ecofin* du 13 mars 2000 pour recommander que les pays membres lèvent une taxe sur le carburant aéronautique « utilisé sur les vols nationaux, ou dans le cadre d'accords bilatéraux, sur les mouvements intra-communautaires ».

Or, l'étude du consortium d'experts tend plutôt à démontrer l'inefficacité d'un tel prélèvement. Quelle que soit l'option retenue, l'application d'un droit d'accises de 245 euros pour 1 000 litres de carburéacteur (niveau minimum sur les carburants servant aux autres modes de transport dans l'Union européenne) – équivalent, à l'époque où cette taxe fut proposée, à un doublement du prix du carburant – aurait en effet un bénéfice environnemental insignifiant au regard de conséquences économiques considérables. Ainsi, l'hypothèse d'une taxe frappant toutes les compagnies au départ de l'UE, les transporteurs enregistreraient, à l'horizon 2005, un manque à gagner de 531 M d'euros, la perte de plus de 48 000 emplois... et ne contribueraient à la réduction des émissions de CO₂ en Europe qu'à hauteur de 0,34 %. Et dans la version plus minimaliste prônée par la Commission – taxation de toutes les compagnies seulement sur les vols domestiques et intra-européens – la perte se chiffrerait à la même date à 358 M d'euros et 26 000 emplois, pour une réduction du CO₂ émis de... 0,09 %.

Pour mieux illustrer l'efficacité limitée d'une taxation du kérosène ou d'une redevance environnementale appliquée seulement à l'échelle de la France ou de l'Europe, Air France rappelle que le long-courrier représente 20 % des vols d'Air France, mais 80 % de sa consommation totale de carburant. A l'inverse,

l'activité métropolitaine représente 40 % des vols et à peine 10 % du volume de carburant consommé⁽⁵⁴⁾.

2) Des mesures posant des problèmes d'application

Pour éviter que la taxation du kérosène et l'institution d'une redevance environnementale ne créent des distorsions de concurrence au détriment de l'Union européenne, il est clair que ces dispositions devraient s'appliquer à l'ensemble des compagnies opérant sur le marché.

Or, cela supposerait, comme d'ailleurs en convient la Commission elle-même, que soient révisés la plupart des accords aériens bilatéraux – comme c'est la cas, par exemple, de l'accord franco-américain de 1998 –, lesquels excluent expressément la taxation du carburant.

Faute d'agrément des deux parties, appliquerait-on unilatéralement la fiscalité aux seuls opérateurs européens qui se trouveraient ainsi désavantagés par rapport à leurs concurrents étrangers ? A moins qu'ils ne soient tentés d'avitailer leurs avions hors des frontières communautaires, donc d'augmenter leur emport de carburant et, par conséquent, leur consommation... et le volume de leurs rejets de CO₂. Et même si des pays tiers acceptaient de voir insérer ce volet fiscal dans leurs accords bilatéraux avec les Quinze, on peut imaginer que leurs compagnies auront tendance à détourner une partie de leur activité vers des pays limitrophes de l'UE plus accueillants.

Comme on le voit, les compagnies aériennes ont beau jeu de souligner que le caractère par nature mondial de l'aviation civile ne peut valablement s'accommoder de « solutions régionales ».

Au demeurant, l'Union européenne risque de se heurter à des difficultés d'autant plus considérables que, à l'opposition des compagnies aériennes s'ajoute celle que les Etats-Unis, la Russie et les pays en développement ont exprimée aux projets de la

⁽⁵⁴⁾ *Air France*, Rapport Environnement 1999/2000.

Commission – même s'ils sont limités à l'Europe – lors de la réunion du CAEP, au mois de janvier dernier.

Ce constat doit-il empêcher toute réflexion qu'impose l'exigence de développement durable du transport aérien ? C'est cette question que le rapporteur souhaiterait aborder maintenant.

TROISIEME PARTIE : POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE DU TRANSPORT AERIEN

Les deux précédentes parties ont clairement montré les dérives auxquelles pouvait mener une régulation défailante ou insuffisante du trafic aérien, alors que prévaut l'opinion selon laquelle sa hausse continue est considérée comme inexorable.

Face à cette situation issue de la déréglementation, deux attitudes paraissent *a priori* concevables :

– faire confiance aux mécanismes du marché, pour parvenir à surmonter les dysfonctionnements existants. Mais on voit bien qu'une telle voie ne ferait qu'aggraver les choses, parce que l'on se trouve dans un domaine où la double exigence de sécurité et de développement durable appelle un tant soit peu l'intervention des autorités politiques ;

– mettre en œuvre une stratégie qui vise à une gestion plus efficace de l'espace aérien de l'Europe et l'amélioration des performances environnementales du transport aérien aux niveaux mondial, communautaire et national.

C'est cette deuxième voie que le rapporteur préfère privilégier, tout en étant conscient des difficultés auxquelles elle est susceptible d'être confrontée.

I. LA NECESSITE DE PARVENIR A UNE GESTION PLUS EFFICACE DE L'ESPACE AERIEN EN EUROPE

Cet objectif passe par deux séries d'actions :

– d'une part, il appelle des réformes au sein des Etats membres, qui ne postulent pas pour autant la privatisation de la navigation aérienne ;

– d'autre part, il impose de mener à bien le renforcement d'Eurocontrol.

A. Un objectif appelant des réformes au sein des Etats membres, qui ne postulent pas pour autant la privatisation de la navigation aérienne

Pour le rapporteur, ces réformes exigent une réflexion dynamique sur l'organisation de la navigation aérienne et la poursuite de l'amélioration des relations entre les contrôleurs civils et militaires.

1) La nécessité d'entreprendre une réflexion dynamique sur l'organisation de la navigation aérienne

Au cours de ses multiples entretiens, le rapporteur a été amené à s'interroger – et à interroger ses interlocuteurs – sur les conditions dans lesquelles le contrôle aérien pourrait exploiter de façon optimale les atouts incontestables que lui procure le budget annexe de l'aviation civile, en termes d'investissements.

Or, à cet égard, il lui apparaît nécessaire de se départir du cadre erroné proposé par la Commission et de s'appuyer sur d'anciennes propositions – telles que celles formulées par la Cour des comptes

dans les années 90 ou par Charles Josselin sous la précédente législature.

a) *La nécessité de se départir du cadre erroné proposé par la Commission*

A l'évidence, les propositions de la Commission ont suscité l'opposition que l'on sait en France, parce que d'une part, elles ont donné à penser qu'il fallait libéraliser la navigation aérienne et que, d'autre part, dans cette même perspective, la séparation des fonctions de régulateur et de prestataire de services était synonyme de libéralisation et permettrait de lutter contre les retards.

➤ Sur le premier point, on peut reprocher au Conseil européen et à la Commission d'avoir voulu placer les actions à mener en matière de navigation aérienne sur le même plan que la libéralisation des autres secteurs. En effet, le point 17 des conclusions du Conseil européen de Lisbonne *« demande à la Commission, au Conseil et aux Etats membres, eu égard à leurs compétences respectives.... d'accélérer la libéralisation dans des secteurs, tels que le gaz, l'électricité, les services postaux et les transports. De même, en ce qui concerne l'utilisation et la gestion de l'espace aérien, le Conseil invite la Commission à présenter ses propositions aussi tôt que possible »*.

Or, ayant interprété cette invitation comme l'occasion de proposer des mesures destinées à libéraliser la navigation aérienne, la Communication sur le Ciel unique s'est ainsi départie de la position affichée par la Commission dans l'affaire *« Eurocontrol »*, qui semblait montrer son hostilité à une évolution fondée sur le marché. *« Elle estime... 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 »* (CJCE, 19 janvier 1994, Attendu n° 17).

En second lieu, comme le rapporteur l'a rappelé, la Commission est revenue sur une autre de ses positions antérieures, par laquelle elle a considéré que, en application du principe de subsidiarité, les Etats membres avaient la possibilité d'organiser leur système de navigation aérienne selon les modalités de leur choix.

Dès lors, il en est résulté deux conséquences, dans l'esprit des autorités françaises et de la plupart des organisations syndicales :

– d'une part, la séparation des fonctions de régulateur et celles de prestataire de service est un instrument de la libéralisation de la navigation aérienne et, en particulier, de sa privatisation selon le modèle du *NATS*, lequel est, au demeurant, différent de celui de *Navcanada*⁽⁵⁵⁾ ;

– d'autre part, cette séparation doit permettre de lutter contre les retards.

Or, sur le premier point, le rapporteur tient à faire observer que la **séparation des fonctions n'est nullement synonyme de privatisation**. Ainsi, par exemple, la DFS est une société de droit privé, dont le capital reste public. De même, le Danemark – après avoir écarté la solution de la privatisation – a confié la gestion du contrôle aérien à un organe public soumis au contrôle de l'Etat⁽⁵⁶⁾. De même encore, n'apparaît-il pas que la séparation des fonctions intervenue au sein de la *FAA* au mois de décembre dernier se soit accompagnée de celle de sa privatisation ! Au demeurant, dans un récent communiqué, les compagnies aériennes déclarent s'y opposer⁽⁵⁷⁾.

➤ Quant à la corrélation établie entre la séparation des fonctions et la diminution des retards, on peut y voir une grossière maladresse de la Commission, qui a donné à penser que cette solution était une panacée⁽⁵⁸⁾. Elle pouvait également être interprétée par les contrôleurs aériens français comme une attaque voilée contre le système unitaire de la DGAC, qui serait de nature à entraver un fonctionnement plus performant du contrôle aérien et – qui de ce

⁽⁵⁵⁾ Cf. l'annexe 3.

⁽⁵⁶⁾ Cf. annexes 2 et 4 relatives à la réforme de la navigation aérienne au Danemark et en Nouvelle-Zélande.

⁽⁵⁷⁾ Dans un communiqué en date du 1^{er} mars 2001, l'ATA (*Air Transport Association*), organe regroupant les compagnies aériennes, déclare : « *De nombreuses mesures doivent être mises en œuvre pour moderniser le système du contrôle du trafic aérien, aligner sa gestion sur celle du secteur privé, le rendre plus efficace et l'organiser en vue de satisfaire aux exigences de notre économie. Sa privatisation n'est toutefois pas au nombre de ces mesures* ».

⁽⁵⁸⁾ Erreur que n'a pas commise l'*executive order* du Président Clinton qui indique expressément que la séparation des fonctions instaurée au sein de la *FAA* n'est pas une panacée.

fait – aurait une responsabilité d’autant plus grande dans les retards, que la France occupe une position centrale.

Comme on le voit, les propositions de la Commission n’ont pas contribué – tant s’en faut – à permettre un débat serein sur la nécessité d’adapter l’organisation de la navigation aérienne au contexte économique et technologique actuel.

b) La nécessité d’adapter l’organisation de la navigation aérienne au contexte économique et technologique actuel

En effet, il n’apparaît pas au rapporteur que la position du ministère de l’équipement selon laquelle la séparation fonctionnelle entre la DNA (Direction de la navigation aérienne) et le Service du contrôle aérien (SCTA) soit suffisante pour permettre à ce dernier d’affronter les mutations en cours et sur lesquelles le rapport de Charles Josselin avait déjà insisté⁽⁵⁹⁾. Constatant « *les limites réelles s’attachant à un système administratif* », dans le contexte des transformations technologiques affectant la navigation aérienne, il avait conclu – suivi en cela par la Délégation – que « *le moment me paraît venu de réfléchir à la création d’une agence de la navigation aérienne* ».

Au demeurant, la proposition de Charles Josselin n’a fait que s’inscrire dans la perspective déjà tracée par la Cour des comptes dans ses rapports de 1991 et de 1994. C’est ainsi que dans son rapport de 1991, la Cour des comptes considère que « *Pour parvenir à une plus grande efficacité et assurer aux personnels des conditions de travail plus adaptées, ainsi que pour donner une meilleure image française de l’aviation civile, il y aurait intérêt à confier chacune des trois missions particulières évoquées ci-dessus (pouvoirs de réglementation et d’organisation, production et fourniture de services aux usagers) à une structure distincte et dont l’identité serait clairement reconnaissable* ».

Ni pour Charles Josselin, ni pour la Cour des comptes, il n’était question d’inscrire cette séparation fonctionnelle dans la perspective d’une quelconque privatisation, encore moins de la justifier par la seule nécessité de régler les retards ! C’est pourquoi, **le rapporteur**

⁽⁵⁹⁾ Charles Josselin, *Faut-il une Europe de la navigation aérienne ?*, pp 56 à 60.

souhaite préconiser la création d'un établissement public de la navigation aérienne, qui pourrait regrouper le SCTA, le STNA (Service technique de la navigation aérienne) et le CENA (Centre d'études de la navigation aérienne).

2) La nécessité de poursuivre l'amélioration des relations entre contrôleurs civils et militaires

Incontestablement, en comparaison de son dernier rapport⁽⁶⁰⁾, le rapporteur a constaté un changement positif dans les relations entre contrôleurs civils et militaires. Certes, ce n'est pas encore tout à fait l'entente cordiale – telle qu'elle peut exister dans d'autres pays – car persistent les séquelles de la crise de 1973 chez les contrôleurs civils⁽⁶¹⁾. Mais le climat conflictuel que le rapporteur avait pu noter en 1998 tend à s'estomper. Au contraire, les militaires qu'il a rencontrés sont désormais très soucieux de considérer les contrôleurs civils comme des partenaires et de parvenir en France à une utilisation pacifiée de l'espace aérien analogue à celle que le groupe à haut niveau voudrait voir instaurée au travers du mécanisme de l'usage flexible de l'espace.

Celui-ci passe-t-il par la coimplantation ? Sur ce point, les syndicats estiment qu'elle n'est pas nécessaire, les mesures visant à développer les échanges automatisés entre les contrôleurs civils et militaires leur paraissant suffire⁽⁶²⁾.

Cela étant, Eurocontrol estime que, si la France a mis en œuvre le concept au niveau pré-tactique en créant une cellule de gestion de l'espace mixte qui est très performante, il lui reste à le faire au niveau tactique pour la gestion et la coordination en temps réel au sein des centres de contrôle et la partie militaire le demande depuis quelques années avec insistance.

⁽⁶⁰⁾ Bernard Derosier, *Le transport aérien à l'heure européenne*.

⁽⁶¹⁾ En vue de briser une grève, les autorités politiques avaient fait appel aux contrôleurs militaires.

⁽⁶²⁾ Un rapport d'inspection du Centre régional de la navigation aérienne Ouest (Brest) note d'ailleurs « un recul significatif du contenu de cette formule (c'est-à-dire la coimplantation) à Brest ». Le centre de Brest, rappelle ce rapport d'inspection, est le seul centre en route disposant d'une expérience concrète de cohabitation entre un centre de contrôle en route civil et un centre de sélection et du contrôle militaire.

Il conviendrait donc que les réflexions actuellement en cours puissent contribuer à combler ces lacunes. A cet égard, le syndicat SNCTA (Syndicat national des contrôleurs du trafic aérien) a déclaré au rapporteur que, depuis la chute du Mur de Berlin, dans une Europe pacifiée, la part respective du trafic civil et militaire conduit à confier, en temps de paix, la gestion de l'espace aérien au Ministre en charge de l'Aviation civile.

B. Mener à bien le renforcement d'Eurocontrol

Au-delà de la nécessité d'une entrée en vigueur rapide de la Convention révisée – subordonnée à la fois au règlement du conflit sur Gibraltar entre l'Espagne et la Grande-Bretagne – et au processus de sa ratification par la Commission et les Etats membres, le rapporteur estime nécessaire que l'Union en tire toutes les conséquences et joue réellement le jeu.

La Convention révisée permettra non seulement une meilleure gestion des flux aériens, mais également le développement de la normalisation des équipements. Corrélativement, l'Europe pourrait ainsi avoir la possibilité d'harmoniser sa politique industrielle dans un domaine dont l'importance sur le plan stratégique a déjà été soulignée dans le rapport de Charles Josselin⁽⁶³⁾.

Pour autant, il sera également nécessaire que les Etats membres soient très vigilants sur les dispositions qui fixeront les droits et obligations de la Commission européenne, afin de s'assurer qu'elles respectent bien les compétences des Etats membres et celles d'Eurocontrol.

⁽⁶³⁾ Charles Josselin, *Faut-il une Europe de la navigation aérienne ?*

II. LA NECESSITE D'AMELIORER LES PERFORMANCES ENVIRONNEMENTALES DU TRANSPORT AERIEN

Cette action doit être entreprise dans trois directions :

- au sein de l'OACI ;
- à l'échelle de l'Union ;
- au sein des Etats membres.

A. Au sein de l'OACI

Selon le rapporteur, l'Union devrait s'attacher à adopter une attitude offensive sur trois thèmes :

- le retrait des avions les plus bruyants ;
- la nécessité de ratifier le protocole de Kyoto ;
- la nécessité de revenir sur l'exemption fiscale dont bénéficie le kérosène.

a) Obtenir le retrait des avions les plus bruyants

Lors du colloque sur les aspects environnementaux de l'aviation, qui s'est tenu au mois d'avril dernier au sein de l'OACI, M. Skogo, directeur général de l'aviation civile de Suède et coordonnateur des questions environnementales de la CEAC (Conférence européenne de l'aviation civile) a insisté sur le fait que, si la question du bruit en Europe ne trouvait pas de solution appropriée, elle constituerait un frein au développement de l'aviation civile qui serait préjudiciable à l'ensemble de la communauté internationale.

Les Européens ont toutefois pu prendre de nouveau conscience que ce problème ne se posait pas du tout dans les mêmes termes dans les autres régions du monde, notamment en Russie et dans les pays en développement, dont la flotte actuelle est composée en majorité d'avions du chapitre 2.

On voit bien dès lors, que le danger pour l'Europe est de se heurter à une coalition entre les Etats-Unis – déjà opposés au règlement communautaire sur les *hushkits* – la Russie et les pays en développement.

Le fait que les Etats-Unis tentent d'obtenir que la question soit réglée sur la base d'une approche aéroport par aéroport n'atténue toutefois pas les difficultés auxquelles se heurte la Communauté, ni ne la dispense d'entreprendre une démarche d'explication, notamment auprès des pays en développement, comme l'a suggéré M. Michel Peissik, ancien représentant de la France à l'OACI.

b) Ratifier le protocole de Kyoto

Comme l'a constaté le CAEP lors de sa réunion du 17 janvier dernier, les mesures destinées à la réduction des émissions gazeuses – en particulier celles relatives à l'échange de droits d'émission – ne pourront être décidées en l'absence de ratification du protocole de Kyoto.

Or, la décision confirmée par le Président Bush de ne pas y procéder contraint l'Union à obtenir que le plus grand nombre de pays industrialisés s'efforcent, comme elle, d'honorer leur engagement de le ratifier, afin qu'il entre en vigueur d'ici à 2002. Cette démarche est d'autant plus nécessaire, que la lutte contre le changement climatique constitue l'un des axes de la stratégie du développement durable arrêtée par le Conseil européen de Göteborg des 15–16 juin dernier.

Mais là encore, il appartiendra à l'Union d'agir également auprès des pays en développement qui, lors du colloque de l'OACI sur les aspects environnementaux de l'aviation, se sont interrogés sur la réalisation des objectifs du protocole de Kyoto. Non seulement ceux-ci ne les concerneraient pas au premier chef, mais leur mise en œuvre nécessiterait des investissements importants, alors que leurs ressources sont limitées.

c) *Revenir sur l'exemption fiscale du kérosène*

Le rapporteur estime que la stratégie du développement durable, à laquelle le Conseil européen de Göteborg veut donner une dimension planétaire, ne peut être pleinement efficace, sans que l'Union s'efforce de susciter une réflexion sur la nécessité de mettre fin à l'exemption fiscale du kérosène, résultant de l'article 24 de la Convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale.

B. A l'échelle de l'Union européenne

Sur ce point, le rapporteur souhaite formuler trois observations :

– l'abrogation de l'article 24 de la Convention de Chicago, évoquée précédemment, est d'autant plus importante pour l'Union que, à défaut d'une telle mesure, le volet fiscal des propositions formulées par la Commission, ainsi que la stratégie de développement durable arrêtée par le Conseil européen de Göteborg, risquent de ne pouvoir être mis en œuvre ;

– lors de la récente discussion à l'Assemblée nationale sur l'interdiction des vols de nuit, plusieurs orateurs ont souligné l'absence de législation communautaire sur ce point, alors que, dans le même temps, la Commission indique que : « *aucune décision d'un Etat membre visant à anticiper l'introduction de règles plus sévères (dans les aéroports) pour lutter contre le bruit n'est conforme à la législation communautaire* » ;

– le rapporteur se réjouit que la stratégie de développement durable arrêtée par le Conseil européen de Göteborg vise à assurer des transports écologiquement viables et que, dans cette perspective, le Conseil européen se soit montré soucieux de vouloir notamment le développement de l'intermodalité, ainsi que l'internalisation complète des coûts sociaux et environnementaux. Le Conseil rejoint ainsi les soucis exprimés par la Délégation – notamment par le rapport de Didier Boulaud sur le paquet infrastructures⁽⁶⁴⁾ – et dont la résolution adoptée par l'Assemblée nationale le 16 juin 1999, s'est fait l'écho.

⁽⁶⁴⁾ Didier Boulaud, *Pour un service public ferroviaire européen*, n° 1645.

C. Au sein des Etats membres

S'agissant de la France, le rapporteur estime que les mesures à prendre doivent porter, pour l'essentiel, sur deux points :

– l'instauration de la transparence : celle-ci est une condition absolument nécessaire pour éviter que les choix décisifs – tels que la construction du troisième aéroport ou l'ouverture de couloirs aériens – ne soient interprétés comme des ukases. A cet égard, le rapporteur se félicite que le projet de loi relatif à la démocratie de proximité, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 25 juin dernier, prévoie dans son Titre IV divers dispositifs destinés à permettre la participation du public à l'élaboration des grands projets ;

– le rapporteur ne peut qu'approuver les observations du premier rapport de l'ACNUSA appelant les pouvoirs publics à être particulièrement vigilants pour éviter les problèmes rencontrés ailleurs du fait d'une urbanisation mal maîtrisée.

Transport aérien et développement durable sont-ils condamnés à être des notions opposées, de façon irréductible et inexorable ?

La réponse ne pourrait manquer d'être affirmative, si se poursuivait cette évolution vers la société de marché, encouragée par la mondialisation et la déréglementation et que Gérard Fuchs a évoquée lors de la présentation de son rapport d'information sur le service public. Il est clair que le développement durable ne peut être qu'une préoccupation négligeable pour des compagnies intéressées exclusivement par le maintien de leur position dominante ou monopolistique sur leurs *hubs*, ou encore par les créneaux horaires d'une compagnie au bord de la liquidation judiciaire, comme c'est le cas dans l'affaire AOM-Air Liberté.

En revanche, il est possible de les concilier, à condition non seulement que la concurrence se traduise par l'amélioration réelle de la qualité du service, ce qui impose une vigilance à toute épreuve des autorités de régulation et des gouvernements. Mais cela suppose surtout l'instauration d'un dialogue continu entre toutes les parties prenantes : Gouvernement, acteurs du transport aérien – compagnies et contrôleurs aériens – et consommateurs. En somme, ici comme ailleurs, le respect des exigences démocratiques constitue, à l'évidence, un rempart utile contre les excès de la déréglementation.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

1) Réunion du 7 décembre 2000

Sous la présidence de M. Alain Barrau, le rapporteur a présenté un rapport d'étape sur les Communications de la Commission concernant le Ciel unique européen et les Transports aériens et l'environnement.

Le **rapporteur** a évoqué plusieurs événements intervenus au cours des six derniers mois (notamment la grève des contrôleurs aériens, l'accident du *Concorde* et la décision de principe de créer un troisième aéroport en région parisienne) qui illustrent les enjeux des Communications de la Commission sur le Ciel unique européen et sur les transports aériens et l'environnement.

Abordant la Communication sur le Ciel unique européen, le rapporteur a souligné que, à l'exemple de l'instauration de la monnaie unique ou du marché intérieur, l'objectif de la Commission était, en vue de régler la question des retards, de parvenir à une gestion commune de l'espace aérien, en s'inspirant de la logique libérale qu'elle a déjà eu l'occasion de mettre en œuvre dans d'autres secteurs.

Les retards touchent les Etats-Unis comme l'Europe. Aux Etats-Unis, ils ont augmenté d'environ 50 % au cours des cinq dernières années. En Europe, d'après les statistiques de l'AEA – l'association européenne des compagnies aériennes – les retards de plus de quinze minutes concernaient 12 % des vols en 1986, 23,8 % en 1989, 18,5 % en 1996 et 22,8 % en 1998.

Le rapporteur a relevé que le débat suscité par les retards tendait à se focaliser uniquement sur la responsabilité du contrôle aérien, en ce qui concerne leurs causes et les solutions qui peuvent leur être apportées.

Or l'analyse des causes des retards montre qu'ils sont imputables à des facteurs impondérables, au système de contrôle aérien, aux compagnies aériennes ou aux aéroports.

S'agissant des facteurs impondérables, les intempéries sont considérées aux Etats-Unis responsables des retards à hauteur de 75 %. En Europe, les retards de l'été 1999 ont été consécutifs à la réorganisation des routes en février 1999 et à la fermeture de l'espace aérien des Balkans à partir de mars 1999, du fait du conflit du Kosovo.

En ce qui concerne les contrôleurs aériens, ils sont accusés – aux Etats-Unis et en Europe – de n'avoir pas été en mesure de répondre à l'accroissement continu du trafic aérien généré par la déréglementation.

La Commission fait, en effet, valoir que l'espace aérien de l'Europe ne peut être géré de façon optimale du fait de sa fragmentation, qui se traduit par la multiplicité des centres de contrôle et par l'absence de standardisation des équipements. Cette fragmentation est aggravée, en France, par la prépondérance, pour des raisons historiques, de l'armée de l'air, dont les zones réservées sont parfois proches des routes les plus fréquentées. Cet ensemble de facteurs nuit à la fluidité du trafic aérien civil, qui ne peut emprunter des routes directes, comme c'est le cas aux Etats-Unis.

Le rapporteur a précisé que les syndicats de contrôleurs faisaient toutefois observer que, depuis plusieurs années déjà, il existait une coordination technique entre les différents centres de contrôle européens, ayant permis de surmonter les obstacles liés aux frontières. En outre, le fonctionnement depuis 1996 du *CFMU (Central Flow Management Unit)* au sein d'Eurocontrol, organe chargé d'attribuer les créneaux horaires, a facilité une gestion commune des flux de trafic.

En ce qui concerne les relations entre contrôleurs civils et militaires, le rapporteur a observé qu'elles n'étaient plus caractérisées par le climat détestable dont il faisait état dans son rapport de 1998. De surcroît, la mise en œuvre des mesures décidées par les ministres de la défense et de l'équipement en 1998 a permis, par exemple, de libérer des zones occupées par les militaires et de réduire de façon sensible les retards sur certaines lignes.

Les systèmes de navigation aérienne se voient également reprocher l'insuffisance de leurs équipements. En France, le financement de la navigation aérienne par un budget annexe a cependant permis aux contrôleurs français de disposer non seulement de crédits d'investissement qui s'élèvent à plus d'un milliard de francs chaque

année, mais également d'un équipement performant, le rapporteur ayant toutefois appelé l'attention sur l'éventuelle suppression de ce budget annexe dans le cadre de la réforme en cours de l'ordonnance organique relative aux lois de finances.

Quant au personnel, l'Europe manque actuellement d'un millier de contrôleurs au moins, du fait des difficultés à former un nombre suffisant de contrôleurs qualifiés, qui permettrait de s'adapter à l'évolution du trafic. En France, les recrutements ont été accélérés au-delà des prévisions du protocole signé en 1997, avec quatre-vingt-dix recrutements en 1999 et cent quatre-vingts au titre de l'année 2000.

S'agissant de la responsabilité des compagnies aériennes, le rapporteur a indiqué que le nouveau cadre concurrentiel né de la déréglementation les avait conduites à adopter diverses pratiques, créant des phénomènes d'encombrement inutiles, telles que la multiplication des navettes, afin de mieux s'attacher tous les segments du marché, ou encore des *hubs*. Il en résulte une concentration du trafic aux meilleurs moments de la journée ou de la semaine ou sur les heures de correspondance des *hubs*, ce qui accentue la demande de capacité de pointe.

Quant à la question de l'insuffisance des infrastructures aéroportuaires, elle est posée dans tous les pays. Le rapporteur a indiqué, par exemple, que les insuffisances affectant les prévisions en matière d'investissement ne permettraient pas à l'aéroport de Roissy, où 50 % des passagers sont en transit, de faire face à la sous-capacité chronique dans laquelle il se trouve.

Evoquant les solutions à ces différents problèmes, le rapporteur a observé que les propositions de la Commission suscitaient des positions très partagées.

S'agissant de la création d'un organe central, qui serait le décideur unique chargé de la gestion de l'espace aérien européen, le rapporteur a souligné que, dans le projet de la Commission, ce pourrait être Eurocontrol. La convention Eurocontrol révisée en 1997 doit lui permettre de prendre des décisions contraignantes à l'égard des Etats et d'être doté d'un nouveau mécanisme décisionnel fondé sur la majorité et non plus sur l'unanimité, une clause de sauvegarde étant destinée à préserver les intérêts nationaux en matière de sécurité. En outre, des

outils d'aide à la décision ont été mis en place, dont un comité permanent d'interface civil et militaire.

La convention est entrée en vigueur à titre provisoire le 1^{er} janvier 1998 tandis que sa ratification est liée à l'adhésion de la Commission décidée par le Conseil le 1^{er} juillet 1998, mais qui n'a toujours pu intervenir en raison du conflit entre l'Espagne et la Grande-Bretagne à propos de l'aéroport de Gibraltar. Le rapporteur a indiqué que la plupart de ses interlocuteurs avaient approuvé ce processus, ainsi que la création de l'*Agence européenne de sécurité aérienne* prévue par un projet de directive, sous réserve que soit précisé le rôle des personnels.

En revanche, il a relevé que la seconde proposition de la Commission, visant à instaurer un nouveau cadre réglementaire de la fourniture des services de navigation aérienne, suscitait des débats passionnés. Ce cadre reposerait sur la *séparation entre l'autorité de régulation et les prestataires de services*, afin de garantir la neutralité et l'indépendance de la première vis-à-vis des seconds, et d'instaurer la concurrence entre les prestataires de services.

La démarche initiale de la Commission a été assimilée par les syndicats français à une tentative d'imposer un processus de privatisation, auquel ils se sont opposés, ce secteur fonctionnant en France comme un service public

Le rapporteur a noté que le groupe à haut niveau mis en place auprès de la commissaire européenne compétente avait quelque peu infléchi, dans son rapport intérimaire, la position exprimée initialement par la Commission, en estimant que la distinction entre le régulateur et les prestataires de services devait être assurée au moins à un niveau fonctionnel et en n'évoquant plus l'idée d'une concurrence entre les centres de contrôle. En France, cette position est considérée par certains comme de nature à garantir un fonctionnement plus transparent du prestataire de services, qu'il ait un statut de droit public ou privé. En Grande-Bretagne, l'idée de séparation pourrait se traduire par la privatisation du *NATS (National Air Traffic Services)*, comme l'a proposé un projet de loi actuellement en cours de discussion et aux termes duquel l'Etat détiendrait 49 % des actions. Ce projet se heurte à l'opposition de la Commission spécialisée chargée des transports de la Chambre des Communes qui aurait souhaité, qu'au lieu d'une privatisation, le Gouvernement retienne d'autres formules, dont celle,

inspirée de *Navcanada*. Ce dernier ne constitue pas à proprement parler une société privée, mais plutôt une sorte de groupement d'intérêt économique, qui n'est pas autorisé à dégager des profits. Les contrôleurs aériens craignent que la privatisation du *NATS* ne débouche sur un organe, comparable à *Railtrack*, le gestionnaire privé de l'infrastructure ferroviaire, qui n'est pas parvenu à garantir la sécurité du réseau ferroviaire. Cette même crainte conduit les contrôleurs américains à s'opposer également à l'idée de séparation du régulateur et des prestataires de services, soutenus en cela par le Congrès, qui estime nécessaire de permettre à un organe unique d'assurer le contrôle et la sécurité du trafic. A l'inverse, les compagnies y sont favorables et préconisent un système analogue à celui en vigueur au Canada.

Estimant, à titre de conclusion provisoire, qu'il n'existait pas de solution miracle, le rapporteur a souligné que le groupe à haut niveau, dont le rapport final sera présenté au Conseil « Transports » des 20 et 21 décembre prochain, s'est rendu compte que la mise en œuvre du concept d'usage flexible de l'espace – destiné à permettre de régler les conflits d'usage entre circulation militaire et trafic civil – se heurtait à l'absence de compétences de la Communauté européenne en matière de défense.

Evoquant ensuite la Communication sur les transports aériens et l'environnement, le rapporteur a rappelé ses objectifs principaux :

– la nécessité pour l'Union européenne de faire admettre le principe de normes environnementales plus sévères, dans la perspective de la tenue, en 2001, de la 33^{ème} session de l'Assemblée générale de l'OACI ;

– la création d'incitations économiques et réglementaires plus efficaces ;

– la mise en place d'un cadre communautaire pour les aéroports.

L'annexe 16 à la convention de Chicago de 1944 comprend deux volumes relatifs aux normes de bruit des aéronefs, et aux émissions des moteurs d'avions.

En ce qui concerne les normes de bruit, la dernière révision importante dont elles ont fait l'objet remonte à 1977, en vue d'introduire celles qui régissent les avions actuels.

La Commission estime que le programme de travail actuel du *CAEP* (Comité sur la protection de l'environnement et l'aviation) – tel qu'il a été approuvé lors de la 32^{ème} session de l'OACI – peut déboucher, conformément aux exigences de la Communauté, d'une part, sur la fixation d'une norme plus rigoureuse applicable aux futurs avions et, d'autre part, sur l'établissement de règles transitoires pour faciliter le retrait progressif des avions les plus bruyants.

Se référant à certaines observations du président du Conseil de l'OACI, le rapporteur a indiqué que les mesures souhaitées par la Commission risqueraient de porter préjudice aux compagnies aériennes – en particulier celles de l'Afrique – qui sont dépourvues de moyens pour moderniser leur flotte. En outre, elles sont sources de conflits entre l'Europe et les Etats-Unis, en ce qui concerne le niveau de réduction du bruit qui sera retenu et la demande européenne du retrait progressif des avions les plus bruyants. Les compagnies américaines risquent d'y être réticentes, car l'âge moyen de leur flotte est de 13 ans contre 8 pour l'Europe. En second lieu, l'Union européenne s'est dotée, en 1999, d'un règlement, applicable depuis le 4 mai 2000, qui a pour effet d'interdire l'accès de l'Union aux avions les plus anciens dotés d'un réducteur de bruit. Les Etats-Unis font valoir que ce règlement est discriminatoire et illégal car il crée une nouvelle norme de bruit. C'est pourquoi ils ont saisi l'OACI d'une plainte contre la législation communautaire, sur laquelle l'OACI devrait se prononcer, à la suite de l'échec des tentatives de dialogue bilatéral et du rejet de la motion d'irrecevabilité des Européens. Le rapporteur a noté que, dans ce dossier, les Européens avaient une attitude unitaire et a rappelé que le Parlement européen, avait approuvé, au mois de septembre, la proposition qui consisterait, pour l'Union, à arrêter un programme d'actions unilatérales au cas où l'OACI ne parviendrait pas à un accord en 2001.

S'agissant des émissions de gaz à effet de serre, le rapporteur a rappelé que l'article 2-2 du protocole de Kyoto avait chargé l'OACI de prendre les mesures destinées à réduire ces émissions, auxquelles le transport aérien contribue pour 3,5 %. S'interrogeant sur l'issue réelle des travaux du CAEP en la matière, le rapporteur a souligné que le Département d'Etat lui avait affirmé que les Etats-Unis y apportaient leur soutien, alors que ces derniers n'ont toujours pas ratifié le protocole de Kyoto. On peut également se demander si l'échec de la conférence de La Haye sur l'application du protocole de Kyoto n'hypothéquera pas les travaux du CAEP.

Evoquant les incitations économiques et réglementaires préconisées par la Commission, le rapporteur a fait état des problèmes soulevés par la taxation du kérosène. La Commission – comme le Parlement européen, a-t-il observé – est consciente de ce que la mise en œuvre de cette mesure, qu'elle avait suggérée en 1996 pour les routes au départ de l'Union, exigerait un consensus à l'OACI et la révision de plusieurs accords bilatéraux.

Les compagnies aériennes y sont opposées, ainsi qu'au principe de *redevances environnementales*. Elles estiment que, faute d'énergie de substitution envisageable, le kérosène risque pour longtemps encore d'être l'unique combustible pouvant être utilisé par les avions. Les compagnies américaines émettent la crainte que la taxe ou les redevances préconisées par la Commission ne soient pas réellement affectées à l'amélioration des infrastructures aéroportuaires. Certains interlocuteurs du rapporteur ont estimé que le recours à des instruments fiscaux devrait s'inscrire dans la perspective plus large de l'internalisation des coûts des différents modes de transport et que l'affectation des redevances environnementales à un fonds de compensation contre les nuisances permettrait de répondre à cet objectif d'internalisation.

Abordant la mise en place d'un cadre communautaire pour les aéroports, le rapporteur a indiqué que ce volet concernait le classement commun des nuisances sonores, les règles à appliquer sur le plan de l'exploitation, comme par exemple les vols de nuit et l'introduction de règles plus sévères sur le bruit dans les aéroports et la promotion de l'intermodalité.

Le rapporteur a estimé que, la démarche préconisée par la Commission, tout en pouvant justifier des actions au plan communautaire, ne dispensait pas les Etats membres de prendre les mesures permettant de parvenir au mieux-disant environnemental et de compléter le cadre communautaire, qui, dans le domaine de la lutte contre les émissions sonores, peut apparaître timide.

Pour ce qui est de l'*intermodalité entre le rail et l'avion*, un très grand nombre d'interlocuteurs du rapporteur ont souligné la nécessité de la promouvoir pour des motifs touchant à la protection de l'environnement et aux exigences d'un aménagement équilibré du territoire. Certains d'entre eux ont toutefois regretté que l'action de la SNCF et d'Air France ne soit pas toujours coordonnée, lacune à laquelle

il faudra porter remède dans le cadre du projet de construction du troisième aéroport.

En conclusion, le rapporteur a insisté sur les inconvénients importants en termes de congestion du trafic et de nuisances sonores, dus à la libéralisation du transport aérien dont on peut se demander si leur coût ne dépasse pas les avantages. Il a considéré qu'une politique des transports efficace nécessitait une approche globale, et devait reposer sur l'intermodalité.

M. Pierre Brana a estimé que l'opinion publique devenait de plus en plus sensible aux problèmes posés par l'évolution du trafic aérien, qu'il s'agisse de bruit ou de sécurité, et a considéré que les pouvoirs publics ne prêtaient pas assez d'attention à cette évolution. Il a souligné que les trains à grande vitesse étaient plus aptes à répondre aux besoins pour couvrir les distances de 500 à 600 kms que les avions, sachant que les gares offraient en outre l'avantage d'être situées dans les centres des villes, alors que les aéroports non seulement en étaient éloignés mais étaient appelés à l'être de plus en plus.

Jugeant l'installation de certains aéroports provinciaux trop proche des agglomérations, il a fait valoir qu'il convenait désormais de réfléchir à leur délocalisation, en prévoyant leur desserte par un réseau de transports en commun, comme cela était actuellement envisagé dans l'agglomération bordelaise.

Tout en partageant l'opinion exprimée par M. Pierre Brana, **M. Didier Boulaud** a relevé un paradoxe dans l'attitude des élus des communes riveraines des aéroports, qui tout en se déclarant hostiles à leur extension dans les manifestations auxquelles ils participent, n'hésitent pas par ailleurs, à proximité de ces mêmes aéroports, à délivrer des permis de construire et à autoriser l'aménagement de zones d'activités, générateurs de recettes fiscales. Il a estimé qu'il convenait de prendre des mesures drastiques pour interdire les installations au sol dans le voisinage des aéroports, notamment lors de la construction du troisième aéroport de la région parisienne. Jugeant indispensable d'aménager des aéroports à une certaine distance des agglomérations tout en favorisant leur desserte par le T.G.V., il a observé que si l'on ne s'engageait pas à développer les aéroports existants, leur part de marché risquerait d'être prise par la concurrence des aéroports étrangers.

M. Gérard Fuchs a rejoint M. Didier Boulaud pour relever qu'à la suite de l'accident du *Concorde*, aucun organe de presse n'avait souligné le caractère récent des constructions réalisées à proximité de l'aéroport.

Il a fait remarquer que la question de l'évolution du trafic aérien mettait en réalité aux prises les compagnies européennes, américaines et asiatiques avec en arrière-plan la question du développement de l'industrie aéronautique. Il a regretté l'absence de politique européenne en ce domaine, observant que, plutôt que de favoriser des alliances européennes, certains pays européens avaient choisi des alliances avec des compagnies américaines. Plaidant pour un renforcement du rôle d'Eurocontrol, il s'est montré partisan d'un organe de régulation recouvrant l'Union européenne élargie, qui soit susceptible de discuter avec ses concurrents américains et asiatiques. Il a souligné par ailleurs que le transport aérien devait être également appréhendé en termes d'aménagement du territoire, de services pour les régions et les usagers et de complémentarité avec d'autres moyens de transport. Considérant que le respect de certains principes, comme celui de l'intérêt général, devait être pris en considération, il a jugé que l'Europe devait fournir des réponses positives aux problèmes posés et que l'exemple américain de la mise aux enchères des heures de pointe du trafic aérien apportait la preuve que le marché ne pouvait à lui seul prétendre constituer une bonne réponse à ces problèmes.

Tout en souscrivant à certaines observations précédentes, **Mme Nicole Ameline** a fait valoir que l'on ne pouvait occulter les aspects très positifs de la démocratisation du transport aérien induite par sa libéralisation. Elle a constaté également toutefois combien l'opinion publique était devenue très vigilante sur les questions d'environnement et s'est déclarée partisane de développer la formule des *hubs* et la coordination entre plates-formes aéroportuaires, pour éviter des pertes de temps et des nuisances. Rappelant que M. Jacques Delors s'était prononcé en faveur d'une politique de grands travaux à l'échelle européenne, elle a estimé que l'aménagement, dans ce cadre, d'un réseau ferré à grande vitesse présenterait à la fois des avantages en termes économiques et d'environnement mais pouvait également être très utile politiquement dans la perspective de l'élargissement.

Constatant que le développement du trafic aérien ne constituait pas une nouveauté, **M. Jacques Myard** a considéré que si Eurocontrol fonctionnait de manière satisfaisante, l'Europe constituait un cadre trop petit pour appréhender ces problèmes, qui relevaient de la compétence

de l'OACI, celle-ci ayant élaboré un corpus de normes techniques très complet dans ces domaines. Tout en s'accordant à reconnaître que le développement du train à grande vitesse constituait la formule d'avenir pour les transports sur les distances allant jusqu'à 1 000 kms, il a attiré l'attention sur la difficulté de déterminer des tracés dans des régions à forte densité urbaine.

Il a estimé que s'il convenait aujourd'hui de mettre un frein à la déréglementation excessive du trafic voulue par la Commission, on pouvait se demander si à terme, l'accroissement continu du trafic n'obligerait pas à reconnaître à chaque individu un droit de tirage limité sur des voyages aériens.

M. François Guillaume a souligné que l'implantation des gares dans les aéroports était la réponse à l'éloignement des aéroports par rapport aux villes et à leur mauvaise desserte actuelle, mais que cette intermodalité rail-avion se heurtait à des rentes de situation et à l'opposition des taxis. Par ailleurs, l'abandon des bases de l'OTAN dont les militaires n'ont pas accepté la transformation en aéroports civils, constitue un énorme gaspillage de territoire. Enfin, l'opposition des élus au développement des aéroports existants a abouti en Lorraine à créer un aéroport régional peu fréquenté, puis à faire appel à la société DHL qui pratique le vol de nuit, pour finalement imposer aux populations rurales des nuisances permanentes afin de rentabiliser un aéroport dont l'utilité n'était pas évidente. Il faut, selon M. François Guillaume, engager une réflexion de fond sur ce sujet, à partir d'une volonté politique globale qui fait encore défaut.

Le **Président Alain Barrau** après avoir constaté les limites du libéralisme absolu en matière de dérégulation, de contrôle aérien et d'aménagement du territoire, a souligné que les contrôleurs aériens craignent que les propositions de la Commission ne permettent pas de garantir toute la sécurité nécessaire, s'inquiètent de la coordination entre les services militaires et le contrôle civil et souhaitent l'instauration d'un corps sous statut. Il s'est également interrogé sur les évolutions technologiques de nature à diminuer les nuisances autour des aéroports, et spécialement sur la réduction du bruit des moteurs d'avions.

Le **rapporteur** a indiqué que, s'agissant de l'intermodalité, la Commission devrait reprendre dans ses conclusions définitives la position du Parlement européen de ne développer le transport aérien que lorsque le recours à d'autres modes de transport n'est pas possible, en

particulier le transport ferroviaire qui doit être fortement encouragé. Les grands travaux proposés par Jacques Delors pourraient être une solution, mais la Délégation qui avait adopté des conclusions en ce sens devra insister, car l'Europe est réticente à engager des dépenses pour développer les infrastructures publiques.

L'organisation de la relation gare-avion soulève également des questions d'intendance à régler entre la SNCF et les compagnies aériennes, par exemple sur la prise en charge du transport des bagages entre le train et l'avion.

La dérégulation, conséquence de décisions européennes qu'il faut appliquer sans y être nécessairement favorable, a entraîné une démocratisation du transport aérien – il existe d'ailleurs aujourd'hui un véritable droit au voyage – mais elle doit s'exercer dans un espace immuable et avec des règles de sécurité identiques. Tous les interlocuteurs se sont prononcés pour le respect strict des règles de sécurité et il est probable que la Commission reconsidérera sa première approche qui pouvait tendre à privatiser le contrôle aérien.

S'agissant des difficultés autour des aéroports, il faut que les autorités publiques ne vendent plus de lotissements en vantant les avantages de la proximité aux milliers de salariés qui y travaillent, mais rachètent les maisons pour faire le vide, ce que ne permettent pas les règles actuelles d'urbanisme.

La Commission européenne a un statut d'observateur à l'OACI, alors qu'elle devrait en être membre à part entière pour y renforcer son influence.

Les règles contraignantes de l'OACI sont une incitation à la recherche pour les constructeurs de moteurs. Le programme « *Silence R* », encouragé par l'Europe, va démarrer en avril 2001, mais il faut au moins dix ans pour que ce type de recherche puisse avoir des résultats concrets.

2) Réunion du 28 juin 2001

La Délégation s'est réunie le jeudi 28 juin 2001, sous la présidence de M. Alain Barrau, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat

En réponse à **M. Pierre Lequiller** qui souhaitait avoir des précisions sur le système ouvert d'échange de droits d'émissions, le **rapporteur** a fait observer que ce système d'échange permettait de considérer un investissement à caractère environnemental comme un moyen de compensation pour les émissions de gaz à effet de serre.

Le **Président Alain Barrau** s'étant interrogé sur l'action des instances européennes en matière d'installation des grands aéroports internationaux et sur le fonctionnement de l'OACI, le rapporteur a précisé, d'une part, que l'Union européenne disposait d'un statut d'observateur à l'OACI alors que les Etats de l'Union en étaient membres à part entière, d'autre part que les instances européennes n'intervenaient pas dans le choix des implantations aéroportuaires qui relèvent de la responsabilité des Etats. L'opinion publique conduit cependant les gouvernements, par exemple le Gouvernement français, dans le choix du troisième aéroport de la région parisienne, à demander aux instances européennes des réponses plus fermes en terme de trafic aérien et d'environnement. C'est pourquoi, il est particulièrement important que l'Union européenne défende, à l'OACI, une position unique face aux Etats-Unis et aux pays en voie de développement.

La Délégation a alors *examiné la proposition de résolution* présentée par le rapporteur.

Elle a adopté sans modification le *point I* relatif à la communication sur la création du Ciel unique européen et prévoyant notamment la création en France d'un établissement public de la navigation aérienne, l'amélioration des relations entre contrôleurs civils et militaires et la nécessité d'une entrée en vigueur rapide de la Convention révisée d'Eurocontrol.

Au *point II* relatif à la communication sur les transports aériens et l'environnement la Délégation a adopté sans modification le *paragraphe 1* concernant la nécessité d'une démarche de l'Union européenne auprès de la Russie et des pays en développement.

Au *paragraphe 2* relatif à la ratification du protocole de Kyoto elle a adopté un amendement rédactionnel proposé par Mme Béatrice Marre, après interventions de M. Pierre Lequiller, du Président Alain Barrau et du rapporteur.

Elle a adopté sans modification :

– le *paragraphe 3* demandant la suppression de l'exemption fiscale du kérosène ;

– le *paragraphe 4* se félicitant de la stratégie de développement définie au Conseil européen de Göteborg ;

– le *paragraphe 5* demandant l'élaboration d'un « *cadre communautaire sur la réglementation des vols de nuit* » ;

– le *paragraphe 6* lié aux modalités d'association du public aux choix importants en matière d'aviation civile ;

– le *paragraphe 7* qui approuve les observations du rapport pour 2000 de l'ACNUSA (autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires).

La Délégation a ensuite adopté la proposition de résolution dont on trouvera le texte ci-après.

PROPOSITION DE RESOLUTION

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, 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, 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 de prestataire de services 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 le prestataire de services et de l'élaboration d'une architecture commune de l'espace aérien de l'Europe reposant sur la mise en œuvre de la Convention Eurocontrol révisée du 27 juin 1997 et sur l'utilisation flexible de l'espace, en vue de supprimer les conflits d'usage par les trafics aériens civil et militaire ;

Considérant qu'il importe que l'Europe s'oriente effectivement vers une gestion unique de son espace aérien ; qu'à cet effet, des réformes, qui ne postulent pas nécessairement la privatisation, 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 deuxième communication susvisée de la Commission expose une stratégie, par laquelle elle souhaite voir adoptées des normes internationales plus restrictives concernant les bruits d'avion et les émissions de gaz lors de la tenue, à l'automne prochain, de la 33^{ème} assemblée générale de l'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 CAEP (Comité de l'OACI chargé de la protection de l'environnement dans l'aviation) 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'amendement 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. Juge indispensable qu'en ce qui concerne la France, une réflexion soit d'urgence engagée en vue de créer un établissement public de la navigation aérienne, pour permettre au contrôle du trafic aérien d'être en mesure d'affronter les mutations économiques et technologiques qui l'affectent, tout en satisfaisant à l'exigence – prioritaire – de sécurité ;

2. Estime nécessaire que soit poursuivie l'amélioration des relations entre contrôleurs civils et militaires ;

3. Estime souhaitable que la Convention révisée d'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 avions, 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, 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, qui prévoit l'exemption fiscale du kérosène ;

4. Se félicite de la stratégie de développement durable arrêtée par le Conseil européen de Göteborg des 15–16 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'ACNUSA (Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires) 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.

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des personnalités auditionnées

I – EN FRANCE

• *Personnalités qualifiées*

- M. Jean-Pierre BLAZY, Député du Val d'Oise
- M. Dominique BUSSEREAU, Député de la Charente–Maritime
- Mme Marie-Hélène AUBERT, Députée de l'Eure-et-Loir
- M. Roger LERON, Président de l'ACNUSA
- M. Philippe JACQUARD, Inspecteur général de l'Aviation civile
- M. Yves LAMBERT, Ancien Directeur général d'Eurocontrol, Chargé de mission à l'IGACEM (Inspection générale de l'Aviation civile et de la Météorologie)
- M. Claude JOUFFROY, Président du COMUTA (Comité des Usagers du Transport aérien)
- M. Charles FLOCARD, Président de l'AFUTA (Association française des usagers du transport aérien)

• *Ministères*

- M. Henri-Georges BAUDRY, Directeur de la Navigation aérienne
- Mme Danielle BENADON, Directrice des transports aériens, Direction générale de l'Aviation civile, ministère de l'équipement, des transports et du logement
- M. Francis COMBROUZE, Direction de la prévention des pollutions et des risques, ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement
- M. Dominique GARDIN, Direction générale de l'Aviation civile, Service des Bases aériennes, ministère de l'équipement, des transports et du logement
- M. Gilles MANTOUX, Adjoint au Directeur de la Navigation aérienne
- M. Gilles PAQUE, Direction de la prévention des pollutions et des risques, ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement

- Mme Anne SCHMIDT, Sous-Direction des Affaires communautaires internationales, ministère des Affaires étrangères

- Général Michel FOUQUET, Commandant de la Défense aérienne et des opérations aériennes

- Général François RIVET, Directeur du DIRCAM (Direction de la Circulation aérienne militaire)

- Général Patrice KLEIN, Adjoint au sous-chef Opérations logistiques à l'Etat-major de l'Armée de l'Air

- M. Jean JOURNET, Sous-Directeur, Direction de la Législation fiscale

- Mme Anne-Florence POULIGO, Chef du secteur Transports, SGCI

- M. Jacques DOPAGNE, Chef du Centre en route de la navigation aérienne (CRNA) Nord

- M. Francis GAINCHE, Chef du Service exploitation du Centre d'Athis-Mons

- M. Jean-Michel GOUPIL, Chef adjoint du CRNA-Nord

- M. Jean-Luc CHAUVET, Chef du Service Technique du Centre d'Athis-Mons

• *Aéroports de Paris*

- M. Yves COUSQUER, Président

- M. Emmanuel DURET, Directeur général

- M. Frédéric RICO, Directeur des opérations aériennes

- M. Alain FALQUE, Directeur de la stratégie et de la politique commerciale

• *Compagnies aériennes*

- M. Jean-Cyril SPINETTA, Président Directeur général, Groupe Air France, accompagné de MM. Alain BENLEZARD, Directeur des Affaires européennes et Yorik PELHATE, Chargé des relations avec le Parlement et les institutions

- M. Jean-Baptiste VALLET, Délégué général du SCARA (Syndicat des Compagnies aériennes autonomes)

- M. Pascal PERSONNE, Directeur des Affaires aéronautiques d'AOM-Air-Liberté

- M. Jacques SABOURIN, Délégué général de l'UCCGEA

• *Syndicats*

- M. Alain BELLIARD, Secrétaire général du STAC-UNSA, Direction de l'aviation civile Nord

- M. Patrick HAUGAIN, Vice-président du Syndicat national des pilotes de ligne

- M. Patrick MALANDIN, Secrétaire national USAC-CGT, accompagné de M. Jean-Paul ARMANGAU, Mme Marie-Lise VEYRIER, MM. Harold QUESNEL, Jean-Luc CALMELS et Yves CASTAY

- M. Jean-Michel RICHARD, Secrétaire national SNCTA, accompagné de MM. Bruno CHAMPIN et Guillaume BLANDEL

- M. Olivier RICHARD, Président du SNICAC-CGC, accompagné de M. Guy POTIRON, membre du Conseil du SNICAC-CGC

- M. Christian CHARDON, Secrétaire national SPAC-CFDT, accompagné de MM. Georges HALLEUX et Jean RAMEL

• *Construction aéronautique*

➤ *Aérospatiale-Matra*

- M. Christian BEUGNET, Directeur de la Qualité

- M. Bernard JACQUOT, Délégué à l'AECMA (Association européenne des constructions des matériels aéronautiques)

- M. Pierre LEMPEREUR, Responsable des Emissions sonores au Bureau d'Etudes Aérospatiale-Matra-Airbus

- Mme Françoise LEBADEZET, Conseillère à la Direction de la Qualité

➤ *SNECMA*

- M. Jean BESSE, Directeur à la Direction Générale, chargé des relations institutionnelles

➤ *THOMSON*

- M. Raoul GOURJON, Directeur des Relations Institutionnelles

- M. Michel MATHIEU, Directeur général de Thomson-ATM

II – A L’ETRANGER

A – En Belgique

- M. Philippe ETIENNE, Représentant Permanent-adjoint de la France auprès des Communautés européennes

- Mme Alexandra SUBREMON, Conseillère à la Représentation Permanente de la France auprès des Communautés européennes

- M. Michel AYRAL, Directeur des Transports aériens, Commission européenne

- Mme Loyola DE PALACIO Commissaire chargée des Transports et de l’Energie, Commission européenne

- M. Victor AGUADO, Directeur général EUROCONTROL

- M. Jean-Jacques SAUVAGE, Chef du Cabinet du Directeur général d’EUROCONTROL

- M. Jean-Robert BAUCHET, Directeur du CFMU, EUROCONTROL

- M. Alex HENDRIKS, Chef de la Division « Gestion de l’Espace et Navigation, EUROCONTROL

- M. Arnold VANDENBROUCKE, Directeur du Centre de Contrôle de l’espace aérien supérieur de Maastricht

B – Au Canada

- M. Assad KOTAITE, Président du Conseil de l’OACI

- M. Michel PEISSIK, Représentant permanent de la France au Conseil de l’OACI

- M. Daniel GALLIBERT, Expert à la Représentation Permanente de la France au Conseil de l’OACI

- M. Andy VASSARINS, Président du Syndicat des Contrôleurs aériens

C – Aux Etats-Unis

- M. Jean-Michel BOUR, Conseiller Transports au Poste d’expansion économique de Washington

- M. Philippe LACOSTE, Deuxième Conseiller à l’Ambassade de France aux Etats-Unis

- M. Richard RIDGE, Manager, Civil programs de General Electric

- MM. Ed MERLIS et John MEANAN, Air Transport Association
- Mme Susan McDERMOTT, Deputy Assistant Secretary, Office of Aviation and International Affairs, Federal Aviation Administration
- MM. David PLAVIN et Richard MARCHI, Vice President for Technical and Environmental Affairs, Airport Council International/North America
- M. Gerald BALILLES, ancien gouverneur démocrate de Virginie, Président de Coalition for a global standard and aviation noise
- M. James OBERSTAR, Représentant de l'Etat du Minnesota, Commission des Transports et des Infrastructures de la Chambre des Représentants
- M. Allan MENDELSON, Assistant Under Secretary au Département d'Etat
- M. John CARR, Président de NATCA (National Air Traffic Controllers Association)

D – En Grande-Bretagne

- M. John ARSCOTT, Head of Airspace Policy – CAA, Directorate of Airspace Policy-CAA House
- M. Richard DAWSON, Président, Guild of Air Traffic Control Officers
- Mme Elizabeth DUTHIE, Head of Aviation, Environmental Division, DETR
- M. Gareth HARPER, HACAN Clearskies
- M. Rod KEBBLE, HACAN Clearskies
- Mme Isobel KNOX, Head of Government Affairs, British Airways
- M. Philippe MARTIN, Director General, Air Transport Users' Council
- M. Stephen MATHEWSON, Operations Research Project Manager, British Airports Authority Plc
- M. Philippe O'QUIN, Ministre-Conseiller pour les Affaires économiques et commerciales, Chef du Poste d'expansion économique au Royaume-Uni
- M. Olivier PARQUE, Conseiller au Poste d'expansion économique de Londres
- M. Neil PERRY, Head of ATD3, Air Traffic Division/Aviation DETR

- M. SELVES, Head of Environment, British Airways
- Dr. SOMERVILLE, Head of Flight Operations Strategic Projects British Airways

E – *En Suisse*

- M. Urs ADAM Directeur-Adjoint, OFAC à Bern
- M. Régis de BELENET, Ambassadeur de France en Suisse
- M. Francis BELLANGER, Consul de France à Zürich
- Mme Jacqueline MILLER, Conseiller Commercial, Chef du Poste d'expansion économique
- M. Ludovic HAREN, Attaché au Poste d'expansion économique
- M. Jacques de CHAMBRUN, Directeur Air France à Genève
- M. Antoine FRASSETTO, Consul général de France en Suisse
- M. Carlos GRAU, Directeur Swiss Air Transport Co. Ltd
- M. Jean-Pierre JOBIN, Directeur général, Aéroport de Genève
- M. Francis SCHUBERT, Secrétaire général, Swisscontrol
- M. Giorgio SENN, Schutzverbandes der Bevölkerung um den Flughafen Zürich-Kloten
- M. Peter STAUB, Schutzverbandes der Bevölkerung um den Flughafen Zürich-Kloten.

III – REMERCIEMENTS

Le rapporteur tient à renouveler ses plus vifs remerciements pour l'aide que lui ont apportée :

- les services des Postes d'expansion économique de : Berlin et Francfort ; Berne ; Copenhague ; Londres ; Washington et Wellington ;
- la Représentation Permanente auprès des Communautés européennes et la Représentation Permanente au Conseil de l'OACI.

Annexe 2 : La réforme du contrôle aérien au Danemark

En réponse à un questionnaire du rapporteur, le poste d'expansion économique de Copenhague lui a adressé les observations suivantes :

1– Le ministère des transports et la direction de l'aviation civile (SLV) ont publié en août 2000 un rapport de 90 pages (en danois) sur l'évolution des structures de SLV et, en particulier, sur sa division Contrôle aérien (« *Flyvesikringsjoneeten* »).

Cette analyse prenait en compte le souhait de la Commission, de l'OACI, d'Eurocontrol et de l'ECAC, en ce qui concerne la séparation des activités de prestation de services de celles de régulation, à l'instar de ce qui est déjà pratiqué dans quelques pays européens.

2– Dans leurs conclusions et recommandations, les rapporteurs, après avoir envisagé différentes solutions, ont considéré que la concurrence n'était pas réaliste, ni à court terme, ni à moyen terme, et ont recommandé une scission de LPV, les entités restant entièrement sous le contrôle de l'Etat.

Le ministre des finances et celui des transports ont suivi cette recommandation et deux sociétés d'Etat indépendantes l'une de l'autre sont en principe opérationnelles depuis le 1^{er} janvier 2001.

3– La privatisation était l'une des options étudiées dans le rapport : *Flyvesikringsjoneeten* pouvait être transformé en société anonyme dont l'état serait l'unique actionnaire, avec à terme la possibilité de mettre une partie des actions sur le marché.

Les rapporteurs ont cependant écarté l'idée d'une privatisation, en s'appuyant sur toute une série de facteurs : le contrôle aérien a un caractère monopolistique ; il s'agit d'une activité où le rôle de l'Etat est important ; de lourds investissements doivent être réalisés dans les années à venir ; une société anonyme nécessiterait un potentiel commercial intéressant et, enfin, le problème du statut du personnel-clé serait très s'agissant de fonctionnaires ne jouissant pas du droit de grève.

Annexe 3 :

La privatisation du contrôle aérien au Canada : l'expérience de Navcanada

M. Michel Peissik, alors représentant permanent de la France au Conseil de l'OACI, a communiqué les informations suivantes au rapporteur, lors de son déplacement à Montréal, en septembre 2000 :

1- Le passage du service du contrôle aérien du ministère des transports canadien à une entité indépendante fonctionnant comme une entreprise privée est considéré, avec un recul de quatre ans, comme un succès :

- Les coûts pour les compagnies ont diminué d'un tiers,
- Les effectifs ont été réduits de 15 %,
- Des perfectionnements technologiques significatifs ont été réalisés, dont certains en interne, et Navcanada propose de vendre certains d'entre eux.

2- Il est important de bien définir la nature de Navcanada. Il est abusif de parler de « privatisation » car il n'y a pas d'actionnaires et elle n'est pas destinée à faire des profits.

Si les redevances qu'elle perçoit excèdent ses dépenses, elle doit baisser les premières ou utiliser son excédent pour améliorer son équilibre. Cette absence de profit a été voulue dès le départ pour éviter la contradiction avec la sécurité des vols.

Il s'agit donc plutôt de transformer un service d'Etat dont le personnel avait un statut d'agents publics en une unité autonome ayant une gestion de type privé et donc des règles plus souples pour gérer son personnel, trouver des financements, rechercher une efficacité maximum en appliquant « les meilleures pratiques de l'industrie ».

3- La meilleure qualification de Navcanada est un « groupement d'intérêt économique », formule qui permet aux compagnies aériennes de financer des services communs et d'en partager les coûts.

La structure du conseil d'administration reflète bien cette situation : le groupe le plus important (5 sur 14) représente les transporteurs, l'Etat n'en ayant que trois, les syndicats 4. Cette organisation réduit beaucoup la distance entre un service de type public et les utilisateurs.

L'un des principaux soucis de Navcanada est d'être transparent à ses commanditaires, ouvert à leurs besoins, et de dissiper le soupçon qu'elle n'abuse pas de son monopole de fait.

4- Le passage du contrôle aérien à une gestion de type privé transforme le rôle des pouvoirs publics qui cessent d'être opérateur pour s'organiser en régulateur spécialement en matière de sécurité.

5- Une autre conséquence est que la responsabilité que peut encourir l'opérateur n'est plus couverte par l'Etat qui était dans le système précédent son propre assureur. Navcanada a donc souscrit une garantie de 2 milliards de dollars américains auprès des Lloyds.

*
* *

6- La Direction ne cache pas que les questions de personnel ont été les plus difficiles à résoudre. L'adoption des nouvelles conventions collectives destinées à remplacer le statut de droit public en a été le moment le plus délicat.

7- Une des différences majeures entre la situation au Canada et la France tient à l'exercice du droit de grève. En cas de conflit social grave susceptible de mettre en cause les intérêts nationaux, le Parlement a dans le passé adopté une loi de circonstance qui enjoint aux contrôleurs de reprendre le travail sous peine d'astreintes très sévères. Une telle mesure a été envisagée lors des négociations de renouvellement des conventions collectives pour s'opposer à la menace de grève des syndicats.

Annexe 4 : **La réforme du contrôle aérien en Nouvelle-Zélande**

Le poste d'expansion économique de Wellington a fait parvenir au rapporteur les éléments d'information suivants :

1- Le contrôle aérien est confié en Nouvelle-Zélande à la société publique « *Airways corporation of New Zealand limited* » depuis 1986. Jusqu'à cette date, c'est l'aviation civile qui gérait ces activités. Depuis lors, *Airways corporation* est placée sous le contrôle de l'Etat qui en est le seul actionnaire et qui nomme son président ainsi que les membres du conseil d'administration.

L'administration de tutelle est exercée par le ministère des entreprises d'Etat. Gérée comme une société privée, *Airways corporation* dégage des profits qui sont versés chaque année à l'Etat actionnaire. Son autonomie de gestion est complète et elle a vocation à dégager des profits.

Airways corporation sous-traite le contrôle aérien pour le compte de l'armée de l'air qui dispose d'une base dans le centre de l'Ile du Nord. Cette sous-traitance est assurée à titre onéreux.

A noter que cette société aurait certainement été privatisée si l'issue des dernières élections législatives de fin 1999 avait été favorable aux conservateurs.

2- Les rapports entre *Airways corporation* et l'aviation civile qui dépend du ministère des transports ne connaissent pas de difficulté particulière. L'aviation civile se cantonne à ses activités traditionnelles et n'intervient pas en particulier dans la tarification des services du contrôle aérien.

Tous les quatre ans, les licences d'exploitation du contrôle aérien sont remises sur le marché. *Airways corporation* en est pour l'instant le seul titulaire car la société néo-zélandaise contrôle les radars. L'entrée d'une société étrangère et l'achat d'une licence par celle-ci ne sont cependant pas juridiquement impossibles.

3- *Airways corporation* ne fait pas intervenir dans sa gestion des représentants des compagnies aériennes, des personnels ou des usagers. Ces différents partenaires ne sont d'ailleurs pas représentés au sein du conseil d'administration.

4- Bien que la société *Airways corporation* ne soit pas privatisée, ses objectifs de rentabilité l'ont conduite à adopter un plan progressif de réduction de personnels, dont le nombre actuel de 300 à 400 personnes, a été réduit de moitié au fil des années. La majorité de ses activités sont concentrées à Christchurch, second aéroport du pays, depuis la fermeture du centre d'Auckland.