

Paris, le 27 juillet 2004

Audience

*Le Développement durable
du transport aérien :
rêve ou réalité ? conflits ou compromis ?*

Ministère de l'Ecologie et du Développement durable

Délégation de l'association « Ville et Aéroport »

M. Jean-Pierre BLAZY,

Président de « Ville et Aéroport » et Député-Maire de Gonesse

M. Bernard GARANDEAU,

Secrétaire général et 1^{er} Adjoint au Député-Maire de Mérignac

M. Etienne-Christian VILLEMAGNE,

Trésorier et Vice-Président de la Communauté de Communes de l'Est Lyonnais

M. Yves BUR,

Député-Maire de Lingolsheim

M. Julien DELANNAY,

Chargé de mission

Ministère de l'Ecologie et du Développement durable

M. Yvan AULIN,

Conseiller technique auprès du Ministre chargé de la stratégie nationale du développement durable

MME Véronique CARANTOIS,

Conseillère parlementaire auprès du Ministre

Le Développement durable du transport aérien : rêve ou réalité ? conflits ou compromis ?

PLAN

I) INTRODUCTION GENERALE

Transport aérien et développement durable sont-ils condamnés à être des notions opposées ? Alors que la sensibilité environnementale de nos concitoyens est de plus en plus forte au voisinage des grands aéroports, le Président de la République a voulu faire du développement durable, inscrit dans la nouvelle Charte de l'Environnement, un principe constitutionnel.

En réalité, le développement durable fait aujourd'hui l'objet de nombreuses interprétations et au-delà du concept aucune politique d'application n'a été mise en œuvre pour le transport aérien. L'enjeu est de concilier l'exigence économique, l'exigence environnementale et l'impératif de sécurité. Cela passe par la prise de mesures fortes comme l'internalisation des coûts environnementaux et sociaux, la création d'un complément d'infrastructure aéroportuaire dans le grand Bassin Parisien au nord-est de l'Ile-de-France et fonctionnant en bipôle avec Roissy CDG, la définition d'un plafonnement pour les aéroports existants, l'augmentation de l'emport moyen et l'instauration d'un couvre-feu sur les grands aéroports.

Aujourd'hui, 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 », Air France à Roissy CDG et KLM à Amsterdam-Schiphol.

Si l'on prend l'exemple des vols de nuit à Roissy CDG, la société FedEx, la plus nuisante, ne fait pas l'objet de mesures de restriction opérationnelle. Par ailleurs, elle bénéficie d'une exonération de taxe professionnelle depuis que l'Etat français a passé une convention fiscale avec les Etats-Unis (Convention du 31/08/1994).

Des « mesurette » ont été prises sur la plage horaire 0h-5h : suppression des vols d'Air France et réduction de 30% des vols de La Poste. Cela représente en fait seulement 5 mouvements sur les 160 enregistrés en moyenne chaque nuit à Roissy.

Les préconisations de l'OMS en matière de bruit ne sont pas suivies et la santé publique est menacée.

Désormais, l'environnement devient la troisième variable du transport aérien alors que pendant longtemps l'économie et la sécurité prévalaient. Cela vaut pour la France et pour l'Europe. Il existe une contradiction très forte entre la demande environnementale de plus en plus aiguë des riverains (bruit, pollution atmosphérique) et le développement accéléré du transport aérien suite à sa déréglementation.

Le transport aérien écologique : rêve ou réalité ?

Si l'on peut rêver à des avions moins bruyants, on ne peut ignorer la réalité des nuisances aériennes.

Une croissance très forte et non maîtrisée du trafic aérien à laquelle on assiste ne peut que favoriser la demande environnementale susceptible de se radicaliser.

Les effets de la déréglementation et de la libéralisation du transport aérien (notamment depuis 1997) et la logique du « hub » qui en découle ont entraîné une situation de saturation environnementale : augmentation du trafic, gains en efficacité économique et commerciale, concurrence exacerbée et illustrée dans le cadre de systèmes d'alliances globales (dernier exemple : la fusion Air France-KLM au sein de Sky team).

Malgré tout, l'efficacité sociale est discutable en terme d'emplois (conditions de travail souvent difficiles, répartition inégale des retombées économiques au niveau des populations riveraines), l'efficacité économique trouve ses limites (saturation et retards) et l'environnement aéroportuaire s'en trouve dégradé. Même la sécurité est remise en question du fait de la concentration d'un nombre accru de mouvements sur certaines plages horaires.

Il importe qu'une réponse claire soit rapidement donnée à la seule alternative dont dispose l'actuel gouvernement : développer la taille des « hubs » sur les principaux aéroports existants, soit un enfer environnemental, ou plafonner ces aéroports et en prévoir d'autres dans des zones à faible densité de population permettant de fluidifier le trafic qui va doubler d'ici à 2020.

II) QUELLES APPLICATIONS DU PRINCIPE DE DEVELOPPEMENT DURABLE AU TRANSPORT AERIEN? CONCILIATION DE TROIS EXIGENCES : ECONOMIQUE, ENVIRONNEMENTALE ET DE SECURITE

A) POLITIQUE DE MAITRISE DES NUISANCES SONORES ET ATMOSPHERIQUES : REFUS DU GIGANTISME AEROPORTUAIRE

- Bruit :

- réduction du bruit des avions,
- seuil de tolérance fixé à 80 dB(A),
- mesures de couvre-feu notamment à Roissy CDG,
- le cas FedEx,
- le bruit aérodynamique du futur gros porteur A 380 (le 3 fois 80),
- PEB et PGS élargis,
- plafonnement sur la base du nombre de mouvements d'avions annuels,
- augmentation de l'emport moyen,
- suivi des recommandations de l'ACNUSA

La réglementation prise au niveau national vise pour l'essentiel à encadrer le niveau 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 susceptibles de varier suivant les aéroports ;
- limitation du nombre de mouvements : ainsi, à Orly, ce nombre est plafonné à 250 000 tandis qu'un couvre-feu total de 23h à 6h y est instauré ;
- instauration d'amendes : l'ACNUSA a le pouvoir de prononcer une amende administrative 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.
- Mesures fiscales spécifiques
- Révision des PEB et des PGS avec élargissement des périmètres

Les nuisances sonores du transport aérien suscitent d'après débats. Le vrai bruit est celui que l'on entend et pas celui d'une modélisation. En effet, il est difficile d'expliquer 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 sait qu'elles ne sont pas représentatives de la gêne causée par l'avion. L'insuffisance de ces normes a conduit l'Union européenne à prendre le règlement sur les « hushkits ».

Aussi, le livre blanc de la Commission européenne estime indispensable de « réconcilier croissance du transport aérien avec l'environnement ». Il est nécessaire de prendre en compte les indicateurs du développement durable. Ce paramètre ne peut plus être occulté et cette nécessité figure dans les conclusions du Conseil européen de Göteborg.

Il devient indispensable de réduire à la fois le bruit et les rejets.

Taille des avions et emport moyen : il faudrait réfléchir à la possibilité de maximiser le nombre de passagers transportés par vol. La logique des réseaux étoilés (appelée communément « hub and spoke ») résultant de la libéralisation, est de privilégier une multiplicité de vols arrivant dans une même plage horaire afin de réaliser les correspondances en un temps minimal. Auparavant, le modèle qui prévalait était celui d'une desserte par un nombre limité de transporteurs par des vols comportant des escales successives. Cette situation s'expliquait par un l'existence d'un marché réglementé. Le remplacement des vols directs par des vols indirects via les hubs aéroportuaires a entraîné une réduction de la taille moyenne des avions, les compagnies aériennes privilégiant la fréquence des vols, plutôt qu'une desserte limitée avec de gros porteurs, ce qui favorise la congestion avec des conséquences en termes de nuisances. Ainsi, le « hub » de Roissy offre actuellement plus de 15 000 correspondances loin devant ses concurrents européens alors qu'à l'ouverture du « hub » en 1996 il en offrait seulement près de 2000.

Gros porteurs A 380 (le trois 80) et bruit aérodynamique : la réduction du bruit des avions fait l'objet de plusieurs grands programmes de recherche, notamment « Silencer » et « Rosas ». L'objectif des avionneurs et motoristes est de répondre aux **contraintes de la commission européenne : réduire la puissance acoustique émise de 10 à 15% en 2008 et de 50% en 2020.**

Le cas FedEx à Roissy CDG : Certains opérateurs tout-cargo devraient faire le choix de se concentrer sur des plates-formes multimodales spécialisées. Il faut encourager le redéploiement des activités tout-cargo sur des plates-formes de province déjà spécialisées dans ce secteur (Châteauroux, Vatry) en proposant une politique tarifaire attractive aux entreprises de fret.

« Ville et Aéroport » réclame la délocalisation de la société FedEx à Vatry, dont l'implantation en 1999 à Roissy constitue une grave erreur en matière d'aménagement du territoire. En 2002, FedEx représentait 12600 vols annuels sur les 38000 vols tout-cargo à Roissy CDG (sous-traitants inclus) et une forte responsabilité au regard des nuisances nocturnes. Cette mesure, économiquement responsable, doit être annonciatrice d'un couvre-feu à Roissy. Les enjeux liés au fret aérien sont d'une importance capitale. L'essor de ce secteur à très fortes nuisances sera supérieur à celui du trafic passager, avec un taux de croissance annuel de 5,5% d'ici à 2020, soit un triplement de l'activité. Les bonnes décisions doivent donc être prises dès aujourd'hui.

« Ville et Aéroport » est très critique à l'égard de l'Etat français et de ses représentants, embourbés dans un montage financier et urbain indigne. Dans sa négociation avec l'Etat, suite à la convention fiscale du 31 août 1994 entre la France et les Etats-Unis signée par M. Sarkozy, Ministre du budget de l'époque, FedEx a obtenu des clauses d'indemnisation très avantageuses en cas de contraintes telles que l'interdiction des vols de nuit ou un déménagement forcé. La Cour des Comptes a d'ailleurs vivement critiqué ces clauses du contrat, ne sachant pas comment l'Etat pourrait faire face à une situation aussi précaire. La phase de transition nécessaire pour un déménagement serait relativement courte, puisque, selon le Président du Conseil général de la Marne, tout est prêt à Vatry pour faire venir un intégrateur de type FedEx. Un an et demi à deux ans suffiraient pour prendre pleinement possession des 55 hectares qui sont réservés à cet effet.

Les règles de constructibilité : il s'agit de ne pas réitérer les erreurs du passé pour les nouvelles infrastructures aéroportuaires. On a souvent construit les aéroports trop près de la ville, et de plus on a laissé l'urbanisation se développer ensuite. Il convient donc de prévoir désormais un plan d'exposition au bruit assez large et concerté afin d'empêcher toute construction dans un certain périmètre, et faire éventuellement évoluer les textes pour permettre une protection plus efficace.

En effet, jusqu'à présent les plans ne couvraient que les zones les plus exposées au bruit, si bien qu'il est possible de vivre près d'un aéroport et de subir une nuisance réelle sans pour autant habiter à l'intérieur d'un périmètre de gêne sonore. Faute d'une telle mesure, l'urbanisation gagnera, se rapprochera de l'aéroport, comme cela a toujours été le cas jusqu'à présent.

La création de l'ACNUSA, seule avancée notable depuis 1999, devrait permettre de lutter efficacement contre les nuisances sonores aéroportuaires. Seulement, l'ACNUSA déplore dans son dernier rapport d'activité le suivi insuffisant de **ses recommandations**.

- **Air :**
- Taxe sur le kérosène,
- Protocole de kyoto,
- étude AIRPARIF sur pollution atmosphérique due au trafic aérien,

Le transport aérien est la seule activité de transport qui ne supporte aucune taxe sur le carburant dont elle a besoin en vertu d'accords internationaux. La directive européenne sur les droits d'accises exempte le kérosène utilisé par l'aviation, conformément à la **Convention de Chicago** qui, dans son article 24, 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 ». **Le kérosène est à la fois exempté pour les vols internationaux et les vols intracommunautaires**, ce qui n'incite pas les compagnies à utiliser les avions les plus performants et à participer à la réduction des émissions de CO 2. **De surcroît, les transports aériens ne sont pas soumis à la TVA, contrairement aux transport terrestres, ce qui induit des distorsions de concurrence.**

Une directive européenne vise à **internaliser les coûts externes liés à l'environnement. Il est difficile d'envisager au niveau européen seulement la taxation du kérosène ; une telle position doit être adoptée au plan international.**

Plus généralement, on pourrait imaginer, comme l'avait proposé l'OACI, que les compagnies aériennes, pour lutter contre l'effet de serre, achètent des « droits à polluer ». C'est l'application du principe « pollueur-payeur ».

La récente étude d'AIRPARIF a pu évaluer la part de la pollution chimique due au trafic aérien. Le constat est alarmant et une comparaison avec le trafic du périphérique aux heures de pointe effraie. L'activité aérienne est génératrice de plusieurs types de polluants. Certains provoquent des effets directs sur la santé, d'autres s'accumulent dans l'atmosphère et participent à l'effet de serre. Les polluants principaux sont les oxydes d'azote, les hydrocarbures imbrûlés, les suies ou particules en suspension, le monoxyde de carbone.

B) LA NECESSAIRE INTERNALISATION DES COUTS EXTERNES DU TRANSPORT AERIEN

- Taxe passager/ Taxe par tonne de fret,
- Taxe kérosène,
- Taxe sur les Nuisances Sonores Aériennes (TNSA)

Les coûts externes du transport aérien sont ignorés. Les modes de transport ne paient pas toujours les coûts qu'ils engendrent et il faudrait donc intégrer ces « coûts externes » dans les politiques tarifaires. **Objectif : favoriser les modes de transport ayant le moindre impact environnemental.** Le Livre Blanc de la Commission européenne recommande de constituer des fonds d'investissements pour financer les mesures d'atténuation ou de compensation des nuisances.

Il apparaît nécessaire de confier à la taxation ce rôle important de régulation et de compensation. Une telle recommandation préconise que « l'externalité négative que représentent la pollution et les nuisances sonores du trafic aérien » soit prise en compte dans le calcul de toutes les taxes, y compris et surtout celles qui s'appliquent aux compagnies aériennes.

La nouvelle Taxe sur les Nuisances Sonores Aériennes (TNSA), prélevée à l'atterrissage et qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2005, reste insuffisante compte-tenu de l'élargissement dans le même temps du périmètre des Plans de Gêne Sonore (PGS). Hier perçue dans le cadre de la Taxe Générale sur les Activités Polluantes (TGAP), elle doit être entièrement affectée à l'aide aux riverains pour insonoriser, climatiser, voire racheter les logements les plus bruyants.

Avec 55 millions d'euros prévus pour 2004, le produit de cette taxe reste nettement insuffisant et il convient de le réévaluer de façon significative. Il faut insister sur le caractère partiel et coûteux de la mesure. **Un milliard d'euros sur dix ans selon l'ACNUSA, soit le double !** Outre des retombées médiatiques, inintéressantes pour les victimes, il ne faut pas attendre d'un programme d'insonorisation des effets de protection, ni contre la pollution chimique ni contre le risque d'accident d'aéronefs. En matière de bruit, la mesure n'est guère plus

satisfaisante. Les budgets financent principalement la pose de fenêtres à double vitrage alors que le point d'entrée principal du bruit, c'est le toit. On ne peut condamner les populations concernées à rester enfermées chez elles.

Plutôt, il s'agit des réduire les nuisances à la source. L'ACNUSA a recensé, après un calcul très restrictif, 180 000 logements à insonoriser en France. A raison de 8800 logements par an, il faudrait plus de 20 ans pour pallier les nuisances d'aujourd'hui... A la fin du programme, le trafic aérien aura déjà plus que doublé. On peut juger négativement la politique de la terre brûlée qui vise à racheter le patrimoine des Franciliens en les expulsant, pour les soustraire aux nuisances.

Ex. de la politique tarifaire d'Aéroports de Paris : elle incite paradoxalement à l'accroissement des nuisances en Ile-de-France. A Roissy, l'abattement de 30% sur les taxes d'atterrissage acquittées par les vols de fret constitue un véritable non-sens. L'internalisation des coûts environnementaux aurait dû, au contraire, aboutir à un surcoût spécifique pour ces vols les plus nuisants (avions d'ancienne génération, chargés au maximum et opérant notamment de nuit). Le dumping sur le prix du fret parisien est de nature à condamner les plates-formes de province qui constituent pourtant des solutions de moindres nuisances. C'est à l'Etat d'intervenir pour faire cesser de telles pratiques.

Taxe sur le kérosène et Taxe passager/ Taxe par tonne de fret :

Nécessité d'instaurer une taxe sur le kérosène, ainsi qu'une taxe par passager figurant sur le prix du billet d'avion et reversée directement par chaque compagnie aux futures communautés aéroportuaires.

L'intégration du coût environnemental dans le prix du billet d'avion répond à un juste objectif de régulation du marché. Malheureusement, certaines pratiques de l'Etat et des collectivités territoriales vont à l'encontre de la « vérité sur les prix » recherchée. En accusation : un système de subventions publiques versées aux compagnies aériennes pour abaisser les prix de marché et doper artificiellement le développement du trafic (**Cf. le système Ryanair et le jugement de Strasbourg : la ligne Strasbourg-Londres est hors la loi**).

III) LA CONCEPTION DE L'AEROPORT « ECOLOGIQUE » DU XXI SIECLE

**(Cf. Actes des 3èmes rencontres de l'association « Ville et Aéroport »,
Assemblée Nationale, juin 2003)**

- Construction en zone peu densément peuplée
- Dessertes terrestres (route, rail) performantes, intermodalité active
- Distance-temps aéroport-ville en 20 minutes

En dépit des gains possibles liés au report modal de l'avion sur le TGV, qui constitue une solution complémentaire plus qu'une véritable solution alternative au troisième aéroport parisien, le développement d'un aéroport dans une zone faiblement urbanisée a conduit les élus de « Ville et Aéroport » à défendre une nouvelle conception de l'aéroport au 21^{ème} siècle désormais soucieux de son insertion territoriale.

L'aéroport doit plus tourner le dos à son territoire d'implantation, à la ville, mais doit être conçu pour la ville, suffisamment éloigné d'elle et relié à elle par des infrastructures terrestres performantes (rail, route).

IV) SUR LES DYSFONCTIONNEMENTS DES INSTANCES DE CONCERTATION EXISTANTES (CCE, CCAR) ET LA CREATION DES FUTURES COMMUNAUTES AEROPORTUAIRES

- **CCE et CCAR en crise : Champ de compétences réduit par modification du code de l'Environnement (Ordonnance du 1^{er} juillet 2004)**
- **Création des Communautés aéroportuaires : décret d'application, calendrier ? (La loi ne prévoit pas de ressources suffisantes pour le fonctionnement de cette nouvelle instance administrative présidée par les Présidents de région)**

V) CONCLUSION GENERALE : LE DEVELOPPEMENT DURABLE DU TRANSPORT AERIEN : IMPERATIF DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DES TRANSPORTS

Si l'on veut un compromis durable, il faut, au niveau national, mettre en place une politique qui concilie la croissance du transport aérien, l'aménagement du territoire, l'environnement et le niveau de sécurité aux abords des aéroports.

Au niveau européen, il faut également une véritable politique de transport aérien qui fasse le choix du développement durable dans le cadre de directives.

Sur l'air comme sur le bruit, il faut que l'OACI et l'Union européenne en premier lieu considèrent que l'heure est aux actes et non aux échappatoires et aux atermoiements. Il appartient à la puissance publique donc aux Etats membres et à l'UE de prendre les décisions courageuses qui s'imposent.

Les élus de « Ville et Aéroport » condamnent l'abandon du projet de troisième aéroport dans le grand Bassin Parisien pour un hypothétique « troisième réseau aéroportuaire » qui repose sur le développement de plates-formes existantes en région. Il faut que le gouvernement concrétise dès aujourd'hui ce troisième réseau encore virtuel car pour l'instant élus et riverains le juge comme un bel artifice médiatique, utilisé pour faire espérer.

Il est possible de concilier développement durable et transport aérien à condition d'envisager le développement économique de l'aéroport avec à l'esprit le double impératif de l'environnement et de la sécurité. D'autre part, cela suppose l'instauration d'un dialogue continu et transparent entre tous les acteurs : pouvoirs publics, direction d'aéroport, gestionnaire d'aéroports, collectivités locales, élus riverains et associations.