

N° 42

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 octobre 2002

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la ratification du protocole coordonnant la *convention internationale de coopération* pour la *sécurité* de la *navigation aérienne* « *Eurocontrol* » du 31 décembre 1960 suite aux différentes modifications intervenues,

Par M. André ROUVIÈRE,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. André Dulait, *président* ; MM. Robert Del Picchia, Guy Penne, Jean-Marie Poirier, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, *secrétaires* ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Paul Dubrulle, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean Faure, André Ferrand, Philippe François, Jean François-Poncet, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Xavier Pintat, Jean-Pierre Placade, Bernard Plasait, Jean Puech, Yves Rispat, Roger Romani, Henri Torre, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

Voir le numéro :

Sénat : 388 (2001-2002).

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
I. EUROCONTROL : UNE CRÉATION EUROPÉENNE PRÉCOCE, QUI A FAIT L'OBJET DE PLUSIEURS MODIFICATIONS	5
II. UNE AUGMENTATION CONSIDÉRABLE DU TRAFIC AÉRIEN AU-DESSUS DE L'EUROPE	6
III. UNE NOUVELLE STRUCTURE DE DÉCISION QUI ASSOCIERA PLUS ÉTROITEMENT LES USAGERS CIVILS ET MILITAIRES	11
CONCLUSION	13
EXAMEN EN COMMISSION	14
PROJET DE LOI	15
ANNEXE I - ÉTUDE D'IMPACT	16
ANNEXE II - LISTE DES ÉTATS MEMBRES D'EUROCONTROL	19

La création d'Eurocontrol, organisation européenne pour la sécurité et la navigation aérienne, découle d'un accord passé, le 13 décembre **1960**, entre six pays européens (**Allemagne, Belgique, France, Grande-Bretagne, Luxembourg et Pays-Bas**).

Depuis cette date, la nature et **l'intensité du trafic aérien** survolant le continent européen ont profondément évolué. Pour intégrer ce changement rapide, le **dispositif original de 1960 a été entièrement actualisé en 1981**, puis **à nouveau modifié en 1997**.

La présente convention vise donc à intégrer les différentes modifications intervenues au fil du temps dans les textes régissant l'organisation, de façon à ce qu'ils constituent un ensemble ordonné et cohérent.

Par ailleurs, la conférence de 1997 a également **restructuré les mécanismes de prise de décision au sein d'Eurocontrol**, pour mieux y associer les usagers, tant civils que militaires.

Sous la pression des faits, certaines de ces dispositions sont, d'ores et déjà, entrées en vigueur, notamment au sein des pays membres de l'Union européenne.

Il est donc opportun que la France, qui est un des fondateurs de l'organisation, ratifie cette convention d'actualisation.

I. EUROCONTROL : UNE CRÉATION EUROPÉENNE PRÉCOCE, QUI A FAIT L'OBJET DE PLUSIEURS MODIFICATIONS

Le caractère précurseur de la création de l'organisation Eurocontrol a eu, comme contrepartie négative, que le développement rapide du trafic aérien européen a rendu certaines de ses dispositions obsolètes dès la fin des années 1970.

Par ailleurs, le nombre des Etats parties à Eurocontrol s'est également accru, de 6 lors de sa création, à 27 en 2002.¹

Une première réforme d'importance est intervenue en 1981, et les dispositions qui en sont issues constituent le texte actuel régissant l'organisation.

Au regard des clauses de 1960, les principales évolutions consistent, d'après les réponses fournies à votre rapporteur, en :

« - la préparation d'un centre commun de gestion des courants de trafic et d'une politique de gestion de ces flux ;

- la reconnaissance institutionnelle du centre de contrôle en route de Maastricht, géré par Eurocontrol, et la suppression de la mention initiale donnant à Eurocontrol la vocation de contrôler directement la circulation aérienne civile en espace supérieur dans toute l'Europe ;

- la révision des clés de contributions des parties contractantes au budget de l'organisation à la suite de l'augmentation du nombre de celles-ci. »

Parallèlement, un accord multilatéral de 1981 entre 11 Etats créait un système central de perception des redevances de routes et confiait la gestion de ce système à Eurocontrol.

¹ On trouvera la liste de ces Etats en Annexe II.

II. UNE AUGMENTATION CONSIDÉRABLE DU TRAFIC AÉRIEN AU-DESSUS DE L'EUROPE

Les statistiques relatives à ce trafic sont « consolidées » grâce à l'action régulatrice d'Eurocontrol.

En effet, si l'on prend l'exemple de la France, un tiers des vols environ relie un aéroport français à un aéroport étranger, et un autre tiers traverse l'espace aérien français sans s'y poser, ce qui signifie que ces vols entrent dans les statistiques d'au moins trois Etats. Eurocontrol permet cette consolidation, mais le périmètre de l'organisation a considérablement évolué : de 6 Etats en 1960 à 27 en 2002. Pour les premières décennies, l'évolution du nombre de mouvements d'avions contrôlés en Europe a été extrapolée à partir de l'évolution en France, où des statistiques homogènes disponibles remontent aux années 1970. **La croissance du trafic s'évalue ainsi :**

1973-1980 : 2,4 % par an en moyenne
1980-1990 : 4,3 % par an en moyenne
1990-2000 : 4,9 % par an en moyenne

L'évolution annuelle depuis cette date est la suivante, en valeur absolue et en pourcentage :

ANNEE	TRAFIC ANNUEL	
	NB VOLS	% AN/AN-1
1973	864 180	
1974	909 952	5,30%
1975	950 639	4,47%
1976	980 183	3,11%
1977	1 018 524	3,91%
1978	1 010 044	-0,83%
1979	1 028 339	1,81%
1980	1 022 562	-0,56%
1981	1 007 156	-1,51%
1982	1 019 673	1,24%
1983	1 025 450	0,57%
1984	1 053 361	2,72%
1985	1 066 105	1,21%

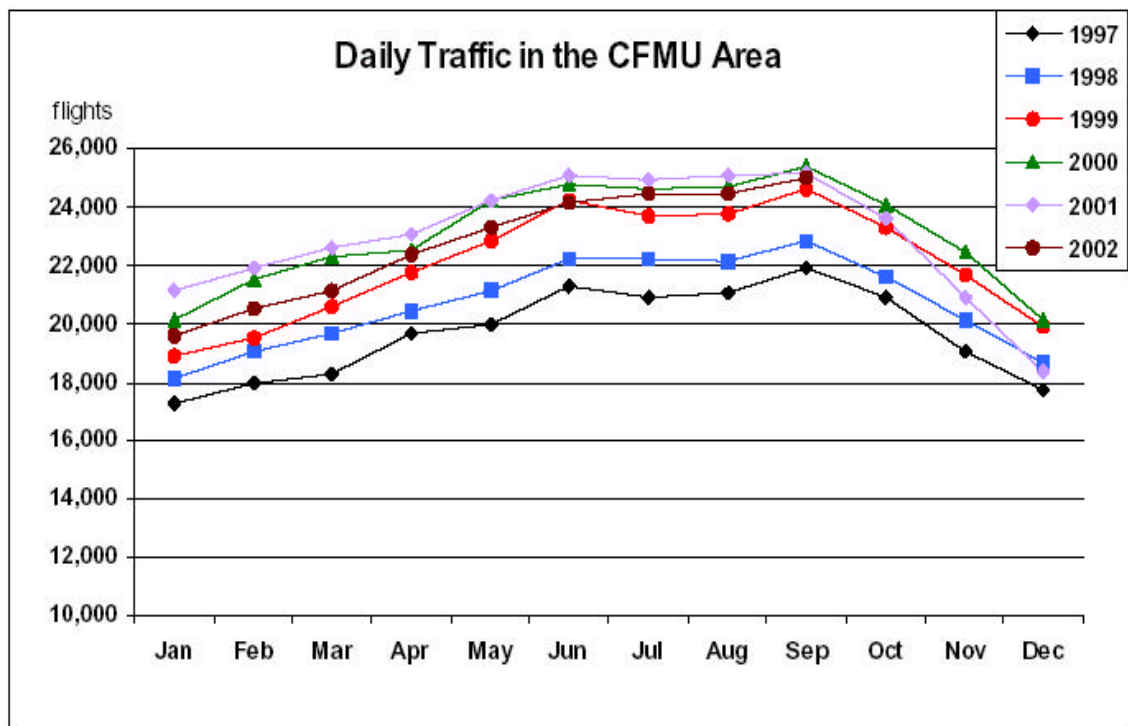
1986	1 144 851	7,39%
1987	1 256 211	9,73%
1988	1 390 350	10,68%
1989	1 488 641	7,07%
1990	1 563 192	5,01%
1991	1 604 632	2,65%
1992	1 689 720	5,30%
1993	1 675 719	-0,83%
1994	1 751 197	4,50%
1995	1 830 942	4,55%
1996	1 931 559	5,50%
1997	2 056 734	6,48%
1998	2 214 573	7,67%
1999	2 392 185	8,02%
2000	2 516 578	5,20%
2001	2 501 025	-0,62%

Le trafic découle, pour l'essentiel, des vols civils commerciaux, qui relèvent des organismes de contrôle aérien nationaux. **Eurocontrol est chargé de la coordination entre Etats européens, mais la planification du trafic appartient à l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI), créée en 1944 par la Convention de Chicago.**

Ces vols civils bénéficient, depuis 1996, d'un système de gestion des flux, dénommé CFMU (Control Flow Management Unit), qui est exploité à Bruxelles par Eurocontrol. Ce système est destiné à la connaissance de la demande de trafic et des capacités des organismes de contrôle, et à leur ajustement réciproque. Il permet d'affiner les coordinations entre vols civils et militaires, l'utilisation optimale des routes aériennes, et la régulation de la demande par des attentes au sol si la capacité d'écoulement d'un centre de contrôle vient à être dépassée.

Les flux se répartissent inégalement dans l'année, comme le retrace le graphique suivant :

EVOLUTION DU TRAFIC QUOTIDIEN DANS LA ZONE GÉRÉE PAR EUROCONTROL



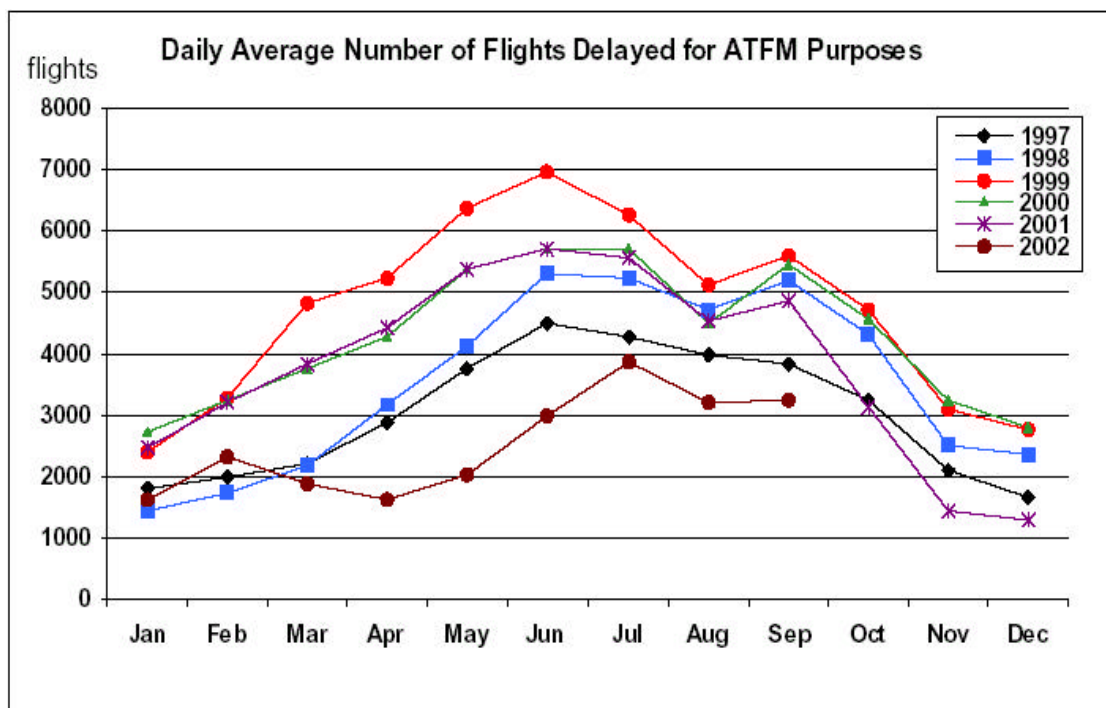
Pour leur part, les centres de contrôles français traitent, en 2002, entre 6500 et 8400 vols par jour.

Les régions où le trafic est le plus complexe sont celles où se concentrent les flux principaux, qui s'inscrivent **entre les plus grands aéroports européens : Londres, Paris, Francfort, Amsterdam, Bruxelles, Zürich, Milan**, et les grands flux vers la péninsule ibérique, qui présentent eux-même un caractère saisonnier marqué. Ceci concerne plus concrètement les centres de contrôle en route de Londres, de Maastricht, Reims et Aix-en-Provence.

Il s'ajoute des phénomènes saisonniers et de fin de semaine, où les flux se concentrent sur des destinations touristiques.

Néanmoins, au cours des dernières années, **les retards des vols liés à la gestion du trafic aérien ont été réduits en Europe**, comme le montre le graphique ci-dessous, par des gains de capacité de l'ensemble du système.

NOMBRE MOYEN QUOTIDIEN DE VOLS AYANT SUBI DES RETARDS



(*) ATMF (Air Traffic Flow Management) : gestion des courants de trafic aérien.

Les prévisions d'évolution du trafic pour l'aire géographique Eurocontrol, publiées en mars 2002 par le groupe STATFOR¹ (qui réunit à Eurocontrol des prévisionnistes issus de divers horizons, y compris de transporteurs aériens), portent sur la période 2002-2009 (en milliers de vols et évolutions en pourcentages) :

¹ (Air Traffic Statistics and Forecasts) : Statistiques et prévisions relatives au trafic aérien.

Total	2001 (réel)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var. 09/01 (%)	Variation moyenne annuelle (%)
-------	----------------	------	------	------	------	------	------	------	------	----------------------	---

Hypothèse haute

Total	8382	8,517	8,899	9,339	9,749	10,192	10,622	11,040	11,415		
Variation en %		1.6	4.5	4.9	4.4	4.5	4.2	3.9	3.4	36.2	3.9

Hypothèse moyenne

Total	8382	8,352	8,717	9,114	9,421	9,737	10,065	10,406	10,735		
Variation en %		-0.4	4.4	4.5	3.4	3.4	3.4	3.4	3.2	28.1	3.1

Hypothèse basse

Total	8382	8,247	8,571	8,865	9,050	9,260	9,441	9,641	9,863		
Variation en %		-1.6	3.9	3.4	2.1	2.3	2.0	2.1	2.3	17.7	2.1

A cette croissance du volume des flux aériens traités par Eurocontrol correspond une évolution des contributions des Etats membres, qui sont alimentées par les **redevances de route acquittées par les compagnies aériennes**.

Pour 2002, la contribution française s'établit à 17,2 % du total des contributions des Etats contractants, soit environ 51,3 M € devant le Royaume-Uni : 16,7 % et 49,8 M €, l'Allemagne: 16,3 % et 48,7 M €, et l'Italie : 10,5 % et 31,5 M€

Les sommes recouvrées auprès de la France au titre de sa contribution annuelle au Budget général d'Eurocontrol ont été les suivantes depuis la création de l'organisation (source : Eurocontrol) :

1962	928.935 Francs français (*) ¹
1970	181.165.367 Francs belges ²
1980	4.713.217 Ecus ³
1990	14.622.596 Ecus
1991	17.869.561 Ecus
1992	26.741.394 Ecus
1993	38.522.338 Ecus
1994	34.501.237 Ecus
1995	40.789.426 Ecus
1996	40.114.324 Ecus
1997	38.256.591 Ecus
1998	40.574.007 Ecus
1999	42.734.985 Euros
2000	49.184.970 Euros
2001	49.480.164 Euros
2002	51.297.508 Euros (**)

(*) Il s'agissait encore de l'Association Eurocontrol.

(**) Budget 2002 révisé à la suite de l'adhésion de la République d'Albanie, approuvé par la Commission.

¹ 141.615 euros

² 4.490.972 euros

³ 1 Ecu = 1 Euro

III. UNE NOUVELLE STRUCTURE DE DÉCISION QUI ASSOCIERA PLUS ÉTROITEMENT LES USAGERS CIVILS ET MILITAIRES

Ce sont au total 27 Etats, dont la France, qui ont **adopté en 1997 le principe d'une nouvelle organisation d'Eurocontrol**. Ce nouvel agencement touche notamment l'élaboration et l'application des décisions.

La convention vise, tout d'abord, à **étendre le champ d'application d'Eurocontrol à la gestion des flux en croissance continue du trafic aérien européen par un système central, et à mieux associer les utilisateurs de ces flux à cette gestion**.

Elle porte également sur la mise en place d'une **nouvelle structure décisionnelle** d'Eurocontrol ; la structure actuelle comporte deux niveaux :

- **la Commission permanente** pour la sécurité aérienne définit la politique générale de l'Organisation, que

- **l'Agence pour la sécurité de la navigation aérienne** exécute.

La présente convention établit désormais trois niveaux :

* **l'Assemblée générale**, réunissant des membres de rang ministériel, élaborera les grandes orientations ;

* **le Conseil**, où siégeront les directeurs des autorités aériennes civiles et militaires, en tirera les décisions adéquates ;

* enfin, une nouvelle **Agence**, dont les statuts sont annexés à la convention, exécutera ces décisions.

Cette nouvelle organisation s'accompagnera de la **suppression de la règle de l'unanimité dans les prises de décisions, qui devront désormais être adoptées à une double majorité de 75 %**, en nombre de votants, et en voix pondérées.

Cependant, les Etats conservent la possibilité d'invoquer devant l'Assemblée générale ou le Conseil « des raisons impératives d'intérêt national touchant la défense ou la sécurité » pour ne pas appliquer certaines décisions auxquelles ils s'opposent. **Pour compléter cette nouvelle structure de décision, trois commissions sont créées :**

* une commission, composée d'experts indépendants, est **chargée d'évaluer les résultats des organismes de contrôle aérien des Etats-membres** ;

* une commission chargée d'élaborer une réglementation commune en matière de sécurité aérienne ;

* un **comité permanent d'interface civile-militaire**, qui associera des représentants de l'aviation civile et de la défense.

Par ailleurs, le **Directeur général de l'Agence**, qui sera nommé pour 5 ans par l'Assemblée générale sur proposition du Conseil, disposera des capacités d'initiative précédemment dévolues à l'ancienne Agence.

Une annexe IV, jointe à la présente convention, répartit entre le Conseil, l'Assemblée générale et l'Agence les modalités de fixation des montants des redevances de route, qui constituent l'essentiel du financement d'Eurocontrol.

Ces redevances sont actuellement fixées, du fait des dispositions de l'accord multilatéral qui les a créées, en 1981, pour une durée de 5 ans, prorogeable par tacite reconduction. Grâce à la présente convention, ces redevances seront désormais fixées pour une durée indéterminée, avec néanmoins une possibilité éventuelle de dénonciation à l'échéance d'un délai de 20 ans.

Au total, cette convention **modernise** des dispositions existantes, qui ne sont plus adaptées au volume actuel du trafic aérien, et **améliore** les procédures de prise de décision en les rendant plus transparentes, et en y associant tant les autorités militaires que les compagnies aériennes civiles, qui constituent les principales parties intéressées à leurs conséquences.

CONCLUSION

La création, en 1960, d'Eurocontrol a été une réussite, comme en témoigne notamment le nombre d'Etats membres de cette organisation : de 6 à sa création, ils sont passés à 27 en 2002.

Cependant, l'extension géographique considérable de cette organisation européenne, conjuguée à une intensification sans cesse accrue des flux de trafic aérien au-dessus de ce continent comme ailleurs dans le monde, a rendu nécessaire l'actualisation de cette organisation, que ce soit dans ses missions, dans sa structure décisionnelle comme dans ses modalités de financement.

La présente convention permet cette adéquation entre l'organisme et ses missions, et il est donc opportun de l'adopter.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du 31 octobre 2002, la commission a procédé à l'examen du présent rapport.

A la suite de cet exposé, M. André Dulait, président, a souhaité connaître les modalités de calcul des redevances de route, qui constituent le principal financement d'Eurocontrol.

En réponse, M. André Rouvière a précisé que ces redevances étaient fixées à hauteur de 30 % en proportion du produit intérieur brut des Etats membres, et à hauteur de 70 % des montants financiers acquittés par les compagnies aériennes survolant le continent européen.

La commission a **adopté** le projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée la ratification du protocole coordonnant la convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne « Eurocontrol » du 13 décembre 1960 suite aux différentes modifications intervenues, adopté à Bruxelles le 27 juin 1997, et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 388 (2001-2002).

ANNEXE I - ÉTUDE D'IMPACT¹

Etat du droit et situation de fait existant et leurs insuffisances

La ratification de la convention de 1997 est devenue urgente, du fait de l'attente croissante de décisions concernant l'organisation de l'espace aérien ou permettant une harmonisation technique réellement homogène dans tous les Etats en matière de normes de matériels ou d'échanges de données, d'intéropérabilité, ou de réglementation de sécurité.

La convention Eurocontrol amendée depuis 1960 (ci-après dénommée «convention amendée» permettait certes en l'état une mise en oeuvre anticipée de certaines dispositions prévues dans la convention révisée de 1997. Ont notamment été institués différents comités qui sont, à présent, expressément mentionnés dans le texte de 1997.

Cependant, la situation actuelle demeure insatisfaisante. En effet, le régime d'adoption des décisions liant les Etats qui suppose l'unanimité est toujours en vigueur et cadre mal avec les nouvelles tâches confiées à l'Organisation et la nécessité urgente de lancer une harmonisation technique et opérationnelle à une vaste échelle, de développer en commun des logiciels ou des services nouveaux ou encore d'adopter de nouvelles normes réglementaires en la matière. La modification de ce régime d'adoption relève d'une révision de la convention Eurocontrol.

Bénéfices escomptés en matière

** d'emploi*

La ratification de cette nouvelle convention ne devrait pas avoir par elle-même d'effet direct sur l'emploi. Cependant, indirectement, elle peut aboutir à la création d'emplois en France, notamment au Centre expérimental Eurocontrol de Brétigny-sur-Orge, par l'élargissement de ses travaux d'études et de recherche.

Par ailleurs, l'efficacité accrue de l'Organisation ne peut que contribuer, à terme, à la mise en place d'un système de gestion du trafic aérien encore plus efficace en Europe, ce qui aura des effets bénéfiques pour la qualité et, par conséquent, le volume de transport aérien, eux-mêmes profitables à la croissance de l'économie et l'emploi des Etats européens, dont la France. Cet impact n'est cependant pas quantifiable.

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

** d'intérêt général*

La ratification par la France de la convention révisée dans des délais rapprochés est importante pour l'image de la France, non seulement à l'égard des Etats voisins mais également des autres Etats parties à Eurocontrol ou intéressés par ses activités.

En outre, l'évolution prévisible de la configuration de l'organisation Eurocontrol à la suite de prochaines adhésions préfigure l'extension future de la Communauté européenne, tout au moins dans le domaine de l'aviation. Cette Organisation, dont la vitalité est conditionnée par la ratification par tous ses membres de la convention révisée, pourra constituer un vecteur d'influence de la Communauté et plus particulièrement de la France qui y joue un rôle moteur.

** d'incidence financière*

L'élargissement des tâches de l'Organisation se traduit par une augmentation progressive de son budget, par ailleurs grevé par la montée en puissance du financement des pensions. Toutefois, le poids des contributions de la France à ce budget, qui ne représente qu'environ 8 % des redevances de route, est à la charge des transporteurs aériens. Cette proportion de 8 % est stable depuis plusieurs années et ne devrait pas augmenter dans les cinq prochaines années, selon les projections disponibles.

Par ailleurs, rapporté aux charges générales des transporteurs aériens et donc au prix du transport, le poids des redevances de navigation aérienne est lui-même stable, sinon en diminution. L'année 2002 fera cependant exception, en raison de la baisse constatée du trafic aérien.

Les dispositions fiscales demeurent dans leur principe inchangées.

** de simplification des formalités administratives*

Pour les usagers des services de route de la navigation aérienne en Europe, le système d'établissement, de perception et de recouvrement mis en oeuvre par Eurocontrol, jusqu'alors dans le cadre d'un accord multilatéral séparé datant de 1981, est intégré dans les tâches de l'Organisation. Ce système constitue une facilité tant pour les Etats que pour les usagers. La confirmation du rôle d'Eurocontrol et son élargissement constant à de nouvelles Parties contractantes (la Moldavie vient de ratifier la convention révisée, le processus d'adhésion de la Pologne est en cours), de même que les accords de services de même nature qu'Eurocontrol rend à un nombre croissant d'Etats non contractants, représentent pour les transporteurs aériens une simplification croissante des formalités administratives.

** de complexité de l'ordonnement juridique*

La nouvelle convention permet l'adhésion de la Communauté européenne à la convention révisée. Cette adhésion fera l'objet d'un protocole séparé entre ces deux organisations qui sera, lui aussi, soumis à ratification des Etats contractants. Cette adhésion devrait se traduire principalement par la transposition en droit communautaire des décisions d'Eurocontrol liant ses Parties contractantes, ce qui permettra une simplification de l'ordonnement juridique.

Par ailleurs, dans la mesure où la nouvelle convention incorpore les dispositions relatives à la fixation de la redevance pour services de contrôle en route de la navigation aérienne, qui faisaient jusqu'alors l'objet d'un accord multilatéral séparé datant de 1981, des modifications devront être apportées aux décrets, notamment à l'article R.134-1 du code de l'aviation civile, ou autres textes réglementaires régissant cette redevance, pour faire référence à cette nouvelle convention.

ANNEXE II - LISTE DES ÉTATS MEMBRES D'EUROCONTROL¹

La République fédérale d'Allemagne
La République d'Autriche
Le Royaume de Belgique
La République de Bulgarie
La République de Chypre
La République de Croatie
Le Royaume de Danemark
Le Royaume d'Espagne
La République française
Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
La République hellénique
La République de Hongrie
L'Irlande,
La République italienne,
Le Grand-Duché de Luxembourg
La République de Malte,
La Principauté de Monaco
Le Royaume de Norvège
Le Royaume des Pays-Bas,
La République portugaise
La Roumanie
La République slovaque
La République de Slovénie
Le Royaume de Suède
La Confédération suisse,
La République tchèque,
La République de Turquie.

¹ Le principe de l'adhésion de l'Albanie a été accepté en 2002 par la Commission d'Eurocontrol.