

N° 31

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 octobre 2016

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le **financement et l'efficacité de la sûreté du transport aérien,***

Par M. Vincent CAPO-CANELLAS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufile, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
AVANT-PROPOS	11
 PREMIÈRE PARTIE PROTÉGER L'AVIATION CIVILE D'UNE MENACE TERRORISTE SANS PRÉCÉDENT	
I. LA SÛRETÉ DU TRANSPORT AÉRIEN, UN ENJEU DE SÉCURITÉ PUBLIQUE MAJEUR.....	13
A. LE TRANSPORT AÉRIEN : UNE CIBLE SYMBOLIQUE, UN IMPACT ÉCONOMIQUE POTENTIELLEMENT TRÈS DESTRUCTEUR.....	13
1. <i>Le transport aérien, emblème de la mondialisation des échanges et acteur de la souveraineté des États</i>	<i>13</i>
2. <i>La lourde facture économique des attentats contre l'aviation civile</i>	<i>14</i>
B. LA SÛRETÉ FAIT L'OBJET D'UNE RÉGLEMENTATION TRÈS PRÉCISE, AU NIVEAU INTERNATIONAL ET EUROPÉEN	15
1. <i>La notion de sûreté a sa logique propre, distincte de celle de la sécurité du transport aérien</i>	<i>15</i>
2. <i>L'essentiel de la réglementation en matière de sûreté de l'aviation civile est édicté par les instances internationales et européennes</i>	<i>15</i>
II. SIMPLIFIER LA GOUVERNANCE POUR GAGNER EN RÉACTIVITÉ.....	17
A. UNE TRÈS GRANDE VARIÉTÉ D'ACTEURS, UNE COORDINATION COMPLEXE....	17
1. <i>Sous l'autorité du ministre chargé des transports, autorité compétente dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, la direction générale de l'aviation civile est au cœur du dispositif de la sûreté aérienne</i>	<i>17</i>
2. <i>Les services du ministère de l'intérieur jouent un rôle clef dans la mise en œuvre de la stratégie française de sûreté de l'aviation civile</i>	<i>19</i>
a) <i>La police aux frontières (PAF) et la gendarmerie du transport aérien (GTA) se partagent le maintien de l'ordre public et de la sûreté dans les aéroports</i>	<i>19</i>
(1) <i>La PAF, qui intervient côté ville, peine à assurer l'ensemble de ses missions dans un contexte où celles-ci s'alourdissent et où ses effectifs stagnent</i>	<i>19</i>
(2) <i>La GTA, qui est présente côté piste, a vu ses moyens renforcés ces dernières années.....</i>	<i>21</i>
b) <i>Des services de renseignement qu'il est nécessaire d'étoffer rapidement pour faire face à l'aggravation de la menace terroriste</i>	<i>21</i>
c) <i>Si le préfet est le responsable local au nom de l'État de la sûreté des aéroports, le dispositif est en pleine évolution en Île-de-France</i>	<i>22</i>
(1) <i>Les préfets de droit commun jouent un rôle fondamental dans l'application des règles de sûreté aéroportuaire sur le terrain</i>	<i>22</i>
(2) <i>Alors qu'un préfet délégué est chargé des questions de sûreté à Roissy-Charles-de- Gaulle, c'est le préfet du Val de Marne qui est directement responsable de la plateforme d'Orly, ce qui entraîne une moindre réactivité</i>	<i>23</i>
(3) <i>Le préfet de police de Paris, nouvel acteur de la sûreté aéroportuaire de Roissy- Charles-de-Gaulle ?</i>	<i>24</i>

3. Les ministères de la défense, des affaires étrangères et du budget jouent également un rôle dans la mise en œuvre de la politique de sûreté, même si celui-ci est plus limité	25
4. Les aéroports et les compagnies aériennes sont directement responsables de la sûreté de leurs installations et aéronefs, sous le contrôle des services de l'État	26
a) Les aéroports sont responsables du bon accomplissement des mesures de sûreté prévues par la réglementation nationale et européenne	26
b) Les compagnies aériennes doivent respecter de nombreuses obligations	26
c) Une communication insuffisante entre l'État et les acteurs privés	26
5. Une coordination interministérielle complexe, assurée dans le cadre de la commission interministérielle de la sûreté aérienne (CISA) et animée par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)	27
B. AMÉLIORER L'ANALYSE DE LA MENACE GRÂCE À PARAC, NOUVEAU PÔLE D'ANALYSE DU RISQUE	28
C. VERS UNE AGENCE DE LA SÛRETÉ DU TRANSPORT AÉRIEN ?	29
III. LUTTER CONTRE LES MENACES TRADITIONNELLES ET ÉMERGENTES GRÂCE À LA « DÉFENSE EN PROFONDEUR »	30
A. RENFORCER LES OUTILS DE LUTTE CONTRE LES MENACES TRADITIONNELLES	30
1. L'inspection filtrage traditionnelle est en voie de modernisation avec le programme Vision sûreté	31
2. Le défi du passage aux EDS de standard n° 3 pour l'analyse des bagages de soute	34
3. Le contrôle du fret et du courrier, un enjeu à ne pas négliger	36
4. Les contrôles d'accès en zone de sûreté à accès réglementé doivent être renforcés dans un contexte de radicalisation possible de certains membres de la communauté aéroportuaire	36
5. Les sociétés privées de sûreté, maillon essentiel de la chaîne de sûreté aéroportuaire	38
6. Le passenger name record (PNR) : un atout pour la sûreté aérienne	40
7. Faut-il différencier les contrôles en fonction des passagers ?	42
B. FAIRE FACE AUX MENACES ÉMERGENTES	43
1. Comment renforcer la sécurité dans les aéroports ?	43
2. Les missions « vols entrants », une initiative très efficace mise en place depuis 2011 dans les pays « sensibles »	45
3. Après la tragédie du vol MH17 atteint par un missile au-dessus de l'Ukraine, la DGAC a défini des zones de survol à éviter	46
4. Le contrôle des sites potentiels de tirs de missiles sol-air à très courte portée (MANPADS)	47
5. Lutter contre les drones malveillants	48
6. Tester la résistance des systèmes informatiques aux intrusions des hackers	49
C. UNE TENTATIVE DE SYNTHÈSE, LA « DÉFENSE EN PROFONDEUR »	49

SECONDE PARTIE
UN COÛT ÉLEVÉ, UN FINANCEMENT QUI PÈSE
SUR LA COMPÉTITIVITÉ DU TRANSPORT AÉRIEN

I. UN COÛT DÉJÀ TRÈS CONSÉQUENT ET QUI VA CONTINUER À AUGMENTER DANS LES ANNÉES À VENIR.....	51
A. TENTATIVE D'ÉTABLIR LE COÛT DE LA SÛRETÉ AÉROPORTUAIRE EN FRANCE	51
1. <i>Un coût en forte augmentation pour les aéroports</i>	51
2. <i>Des coûts propres pour les compagnies aériennes qui sont loin d'être négligeables</i>	52
3. <i>Le coût de la sûreté de l'aviation civile serait d'environ un euro par passager pour les services de l'État.....</i>	53
B. UNE DYNAMIQUE À LA HAUSSE AVEC L'ACCROISSEMENT DE LA MENACE.....	54
II. LE FINANCEMENT DE LA SÛRETÉ AÉROPORTUAIRE EST ASSURÉ PAR UN IMPÔT SPÉCIFIQUE, LA TAXE D'AÉROPORT, DONT LA GOUVERNANCE ET L'ASSIETTE POURRAIENT ÊTRE AMÉLIORÉES	54
A. LA TAXE D'AÉROPORT, UN IMPÔT QUI PÈSE SUR LE PRIX DES BILLETS DES PASSAGERS	54
1. <i>Les tarifs de la taxe d'aéroport varient selon la taille des aéroports, répartis en trois classes</i>	54
2. <i>Une péréquation entre gros et petits aéroports via une majoration de la taxe d'aéroport</i>	56
3. <i>Des dépenses remboursées en fonction des coûts déclarés par les gestionnaires d'aéroports, un rendement très efficace grâce à la collaboration des compagnies aériennes</i>	57
4. <i>Une taxe qui ne permet pas de couvrir l'ensemble des coûts de la sûreté aéroportuaire</i>	58
B. LA TAXE D'AÉROPORT PÈSE SUR LA COMPÉTITIVITÉ DES AÉROPORTS ET DES COMPAGNIES FRANÇAISES, CAR ELLE EST NETTEMENT PLUS CHÈRE QUE LES REDEVANCES PRÉLEVÉES DANS LES AUTRES PAYS EUROPÉENS	60
C. UN SYSTÈME TROP PEU VERTUEUX, QUI DOIT FAIRE L'OBJET DE CONTRÔLES D'EFFICIENCE BEAUCOUP PLUS EXIGEANTS, RENDUS POSSIBLES PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2016.....	61
D. UN ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE DE LA TAXE D'AÉROPORT EST NÉCESSAIRE	64
EXAMEN EN COMMISSION.....	67
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	81
ANNEXES	85
I. TAXES SÛRETÉ PAR PASSAGER AU DÉPART	85
II. SCHÉMA DES FLUX FINANCIERS DE LA TAXE D'AÉROPORT	86

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les principales observations

1. Depuis le 11 septembre 2001, **le transport aérien est l'une des cibles privilégiées** des groupes terroristes. Notre pays ayant fait l'objet de **plusieurs attaques sans précédent** ces deux dernières années, **la sûreté de l'aviation civile** constitue donc **un enjeu majeur pour la sécurité de nos concitoyens**.

2. Les autorités en charge de la sûreté aérienne doivent faire face à **des menaces classiques** – armes à feu, explosifs, risques de complicités à l'intérieur des aéroports – dont le traitement connaît **des évolutions**.

3. **De nouveaux matériels** sont testés **aux postes d'inspection filtrage** pour améliorer **la détection des objets illicites** et **fluidifier le parcours des passagers**. L'installation **d'une nouvelle génération d'appareils de détection des explosifs** dans les bagages de soute doit intervenir d'ici 2020. Avec l'état d'urgence, **la lutte contre la radicalisation des porteurs de badge** donnant accès la zone réservée des aéroports a été considérablement **renforcée**.

4. A ces menaces traditionnelles s'ajoutent désormais **de nouvelles menaces**, dont il faut prendre toute la mesure. Celle qui focalise les attentions est aujourd'hui **le risque d'attentats dans les aérogares**. Mais il y en a beaucoup d'autres dont il convient de se prémunir, telles que **les vols au départ de pays peu sûrs, les survols de zones de conflits, les missiles à courte portée, les drones** ou bien encore **les hackers**.

5. Dans l'ensemble, **la « défense en profondeur »** mise en œuvre par les services de l'État paraît plutôt **efficace**. Néanmoins, le dispositif présente **quelques faiblesses**, liées au **trop grand nombre d'acteurs impliqués** et à **leur coordination parfois difficile**.

6. La sûreté dans les aéroports devrait représenter en 2016 **un coût de 766 millions d'euros**, soit **8,65 euros par passager**. Si on y ajoute **les dépenses de sûreté des compagnies aériennes** et **celles des services de l'État**, on parvient à **un coût par passager de 11,20 euros** en moyenne. Il s'agit **d'un montant élevé** et qui ne va faire **qu'augmenter dans les années à venir** puisque **des investissements importants** devront être réalisés par les aéroports.

7. Les dépenses des aéroports sont **remboursées à l'euro près par la taxe d'aéroport**, qui vient s'ajouter au prix des billets payés par les passagers. Mais, dans un contexte de concurrence exacerbée, **les compagnies aériennes ont le plus grand mal à la répercuter sur les consommateurs**, et ce prélèvement **affecte leur compétitivité**. Il **pénalise également nos aéroports, plus chers en moyenne de 35 %** que leurs homologues européens.

Les principales recommandations

Recommandation n° 1 : Créer une Agence de la sûreté du transport aérien, dotée d'une forte capacité d'analyse et de prospective, et rassemblant des fonctionnaires de l'ensemble des services concernés : DGAC, PAF, GTA, douanes, services secrets.

Recommandation n° 2 : Assurer une meilleure coordination entre les services de l'État en charge de la sûreté aérienne et les grands acteurs privés (compagnies aériennes, aéroports, industriels).

Recommandation n° 3 : Créer un poste de préfet délégué pour la sécurité et la sûreté de la plateforme aéroportuaire d'Orly, placé sous l'autorité du préfet de police de Paris, pour améliorer la réactivité des services de l'État.

Recommandation n° 4 : Étoffer la présence des services de renseignement dans les aéroports.

Recommandation n° 5 : Affecter davantage de policiers aux frontières pour résorber les files d'attente aux postes aux frontières, dans un contexte où le nombre de passagers augmente et où la menace s'accroît.

Recommandation n° 6 : Renforcer l'analyse des menaces émergentes qui pèsent sur le transport aérien : MANPADS, drones, cybersûreté.

Recommandation n° 7 : Multiplier les missions « vols entrants » dans les pays de départ peu sûrs pour garantir un niveau de sûreté suffisant pour les compagnies françaises qui y sont implantées.

Recommandation n° 8 : Ne pas placer des portiques à l'entrée des aérogares, car ces installations coûteuses et inefficaces génèreraient des files d'attente très vulnérables à une attaque terroriste.

Recommandation n° 9 : Systématiser l'analyse comportementale dans les aérogares pour détecter les personnes animées d'intentions malveillantes.

Recommandation n° 10 : Procéder à une analyse permanente des porteurs de badges donnant accès aux zones réservées des aéroports pour identifier les risques de radicalisation.

Recommandation n° 11 : Mettre en place le déport des images des bagages cabine pour favoriser une plus grande efficacité des personnels des sociétés de sûreté aux postes d'inspection filtrage.

Recommandation n° 12 : Financer rapidement le passage aux appareils de détection d'explosifs de standard n° 3 pour l'analyse des bagages de soute, qui doit être achevé d'ici 2020 au plus tard en vertu de la réglementation européenne.

Recommandation n° 13 : Expérimenter le contrôle différencié des passagers pour concentrer les moyens sur les personnes qui présentent le plus de risques et alléger les contrôles sur celles qui en présentent le moins.

Recommandation n° 14 : Assurer un meilleur contrôle de l'utilisation par les aéroports de la taxe d'aéroport, en vérifiant l'efficacité de leurs dépenses de sûreté au-delà de leur simple éligibilité.

Recommandation n° 15 : Inciter les aéroports qui bénéficient de la majoration de la taxe d'aéroport à réaliser des efforts de productivité pour garantir le maintien de ce mécanisme de péréquation.

Recommandation n° 16 : Étudier une possible extension de l'assiette de la taxe de sûreté (chiffre d'affaires des magasins d'aéroports par exemple).

Mesdames, Messieurs,

Le transport aérien est aujourd’hui l’un des principaux symboles de la mondialisation des échanges. On estime ainsi qu’en 2015, **3,5 milliards de passagers** ont été transportés par avion dans le monde, dont **150 millions au départ ou à destination de la France.**

Mais le transport aérien présente **de nombreuses vulnérabilités.** Les avions demeurent **des appareils fragiles** et les aéroports sont **des lieux de passage très fréquentés** et par définition **difficiles à sécuriser** totalement.

Dès lors, le transport aérien apparaît comme **une cible de choix pour les groupes terroristes** désireux de commettre **des attentats** et **des actes de malveillance.**

L’actualité récente est malheureusement venue le confirmer, avec **les tragiques évènements** survenus à **l’aéroport de Zaventem à Bruxelles le 22 mars 2016** et à **l’aéroport Atatürk d’Istanbul le 28 juin 2016.**

Notre pays est lui aussi **directement concerné par ce danger.** Durement frappé par **les attentats de janvier et de novembre 2015, puis de juillet 2016,** perpétrés par l’organisation État islamique ou en son nom, il fait face à **des adversaires très déterminés** et doit vivre, sans doute pour longtemps, avec **un niveau de menace très élevé.**

Dans un premier temps, votre rapporteur spécial avait été alerté par ses interlocuteurs du monde de l’aviation civile sur **les sujets du coût de la sûreté** et du mécanisme qui assure son financement, **la taxe d’aéroport,** les compagnies estimant qu’elle **pénalisait leur compétitivité.** Il avait considéré qu’il s’agissait là un sujet **relevant directement de la compétence de la commission des finances** et avait décidé d’y consacrer un contrôle budgétaire.

Mais à la suite des évènements de ces derniers mois, votre rapporteur spécial a choisi d’adopter **une vision plus globale de la sûreté aéroportuaire,** en étudiant également de très près **la question de son efficacité :** alors que notre pays doit surmonter **une crise sécuritaire sans précédent,** comment **garantir que les investissements consacrés à la sûreté de l’aviation civile** permettront de **réduire la menace** à son minimum tout en évitant tout **gaspillage d’un argent public devenu rare ?**

Notre système de sûreté apparaît **robuste** et s’appuie sur **un ensemble de mesures cohérent,** à même de garantir à nos concitoyens **un très haut niveau de sécurité.**

Mais **la menace** étant **protéiforme** et **en évolution constante**, il convient de **sans cesse s'adapter** et de faire preuve **d'une très grande réactivité**.

C'est là sans doute **une limite de la « défense en profondeur »** promue par la direction générale de l'aviation civile (DGAC), qui repose sur **un trop grand nombre d'acteurs, difficiles à coordonner**. C'est pourquoi votre rapporteur spécial défend l'idée de **la création d'une Agence de la sûreté du transport aérien**.

L'autre limite majeure du système est **son financement**, qui **pèse lourdement sur les compagnies aériennes** via **la taxe d'aéroport** et pourrait voir **son efficacité** nettement renforcée grâce à **des contrôles plus approfondis des dépenses de sûreté des aéroports**.

PREMIÈRE PARTIE PROTÉGER L'AVIATION CIVILE D'UNE MENACE TERRORISTE SANS PRÉCÉDENT

I. LA SÛRETÉ DU TRANSPORT AÉRIEN, UN ENJEU DE SÉCURITÉ PUBLIQUE MAJEUR

A. LE TRANSPORT AÉRIEN : UNE CIBLE SYMBOLIQUE, UN IMPACT ÉCONOMIQUE POTENTIELLEMENT TRÈS DESTRUCTEUR

1. Le transport aérien, emblème de la mondialisation des échanges et acteur de la souveraineté des États

Le transport aérien est aujourd'hui l'un des principaux symboles de la mondialisation des échanges. On estime ainsi qu'en 2015, 3,5 milliards de passagers ont été transportés par avion dans le monde, dont 150 millions au départ ou à destination de la France.

L'aviation civile constitue également un lieu privilégié d'expression de la souveraineté des États.

Les principaux pays du globe possèdent en effet une ou plusieurs compagnies nationales, publiques ou privées, qui constituent une vitrine du savoir-faire de leur État d'origine et un vecteur de liaisons avec le reste de la planète : on parle ainsi du « *pavillon français* » pour désigner Air France et les autres compagnies hexagonales.

Quant aux aéroports, ils constituent, et de loin, la principale frontière des pays développés.

Mais le transport aérien présente de nombreuses vulnérabilités. Les aéronefs, en dépit ou parfois à cause de leur haut degré de sophistication, demeurent des appareils fragiles et les aéroports sont des lieux de passage très fréquentés et par définition difficiles à sécuriser totalement.

Dès lors, le transport aérien apparaît comme une cible de choix pour les groupes terroristes désireux de commettre des attentats et des actes de malveillance, tels que des détournements ou des destructions d'aéronefs, des prises d'otages, des attaques menées contre le public présent dans les aéroports, etc.

De fait, les terroristes veulent démontrer qu'ils sont capables de déjouer tous les contrôles de la sûreté aéroportuaire, et se félicitent de forcer les autorités des pays attaqués à investir des millions d'euros dans la sûreté aéroportuaire.

Le Conseil de sécurité des Nation Unies s'est très récemment inquiété de la recrudescence de ce risque majeur en adoptant le 22 septembre 2016 la **résolution 2309** intitulée « *Menaces contre la paix et la sécurité internationale résultant d'actes de terrorisme : sécurité aérienne* », qui invite tous les États membres de l'ONU à redoubler de vigilance sur cette question.

Notre pays, **durement frappé par les attentats** de janvier et de novembre 2015, puis de juillet 2016, perpétrés par l'organisation État islamique ou en son nom, **fait face à des adversaires très déterminés** et doit **vivre avec un niveau de menace très élevé**.

Or, il occupe **une place centrale dans le réseau aérien européen**, avec **10 000 à 15 000 vols tous les jours**, et **21 aéroports** qui accueillent **plus de un million de passagers par an**.

2. La lourde facture économique des attentats contre l'aviation civile

Les attentats commis contre le transport aérien peuvent provoquer **de lourdes pertes en vies humaines**, comme l'ont rappelé ces derniers mois **les tragiques événements** survenus à **l'aéroport de Zaventem à Bruxelles le 22 mars 2016** et à **l'aéroport Atatürk d'Istanbul le 28 juin 2016**.

Moins médiatisé, **leur impact économique** est également **dévastateur pour les pays touchés**, sur leur sol ou via un aéronef d'une de leurs compagnies nationales. On estime ainsi que **le coût global de l'impact des attentats du 11 septembre 2001** s'est élevé à **3 000 milliards de dollars**.

Une étude de l'organisation professionnelle *Airport Council International Europe* citée par la Cour des comptes dans sa communication à notre commission intitulée « L'État et la compétitivité du transport aérien »¹ évalue **les retombées économiques du secteur aérien en Europe** à **3,3 millions d'emplois** et **203 milliards d'euros de PIB**, soit **1,6 % du PIB européen**.

Pour la France, **l'impact direct de l'aviation civile** représenterait **168 000 emplois**² et **0,6 % du PIB**, un chiffre qui s'élève à **430 000 emplois** et **1,5 % du PIB** en comptabilisant également **les emplois indirects et induits**, voire même à **1,1 million d'emplois** et **4,0 % du PIB** en prenant en compte l'ensemble de ses retombées.

Toute attaque visant ce secteur est donc susceptible d'avoir **un effet négatif considérable** pour **un pan stratégique de notre économie**.

¹ « L'État et la compétitivité du transport aérien », *Cour des comptes, communication à la commission des finances du Sénat, septembre 2016*.

² Dont environ 70 000 emplois dans les compagnies aériennes, 50 000 personnes étant employées par Air France.

Plus largement, les attaques terroristes portent **des coups très rudes à l'activité touristique des pays visés** comme en témoigne l'effondrement du tourisme en Tunisie et en Égypte, et dans une moindre mesure, son recul dans notre pays depuis le début de l'année 2015.

B. LA SÛRETÉ FAIT L'OBJET D'UNE RÉGLEMENTATION TRÈS PRÉCISE, AU NIVEAU INTERNATIONAL ET EUROPÉEN

1. La notion de sûreté a sa logique propre, distincte de celle de la sécurité du transport aérien

La sûreté et la sécurité du transport aérien sont deux notions connexes mais qu'il convient de **bien différencier**. Si elles présentent une même finalité, **la préservation des personnes et des biens**, elles obéissent à **des logiques** et à **des contraintes** qui leur sont **propres**.

La sûreté (en anglais *security*) vise à **protéger l'aviation civile** contre **les actes volontaires malveillants** (terrorisme, criminalité organisée, activisme politique, folie individuelle d'un passager, etc.) visant les aéronefs, leurs passagers et les membres d'équipage.

Selon la définition qu'en donne l'annexe 17 de la convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale, la sûreté est « *la combinaison des mesures ainsi que des moyens humains et matériels visant à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicites* ».

La sûreté doit être **distinguée de la sécurité** (en anglais *safety*), qui vise pour sa part à **réduire et maîtriser à un niveau acceptable les risques**, de nature **accidentelle**, liés à **l'exploitation des aéronefs** : technique, météorologique, humaine non intentionnelle (défaillance psychologique d'un personnel, erreur de conception d'un produit, action de pilotage ou de maintenance, etc.).

2. L'essentiel de la réglementation en matière de sûreté de l'aviation civile est édicté par les instances internationales et européennes

La convention relative à l'aviation civile internationale (dite « *convention de Chicago* ») a été signée le 7 décembre 1944 à Chicago. Actuellement, 191 États en sont partie.

Cette convention a donné naissance à l'**Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)** dont le siège est à Montréal. Cette agence spécialisée des Nations unies est chargée de définir « *des normes et pratiques recommandées* » que les États membres doivent **retranscrire dans leur droit national** et **mettre en œuvre**. Pour autant, il n'existe **pas de mécanisme contraignant** en garantissant la bonne application.

Dans un contexte de hausse des actes malveillants envers l'aviation civile, les travaux de la commission de navigation aérienne, du comité du transport aérien et du comité de l'intervention de l'OACI ont abouti à l'adoption par son Conseil, le 22 mars 1974, de **normes et pratiques recommandées rassemblées au sein d'une Annexe 17 à la convention de Chicago**, qui établit la **base du programme de sûreté de l'aviation civile de l'OACI**.

Depuis, cette convention a fait l'objet de plusieurs révisions et sa **neuvième édition comporte quatorze amendements**.

Depuis la fin de l'année 2002, le **programme universel d'audits de sûreté de l'OACI vérifie la mise en œuvre par les États contractants des dispositions de cette annexe**.

À la suite des attentats du 11 septembre 2001, le **règlement (CE) n° 2320/2002**, d'application directe¹, a été adopté afin de **préserver l'aviation civile d'actes d'interventions illicites** et de fournir la base d'une **interprétation commune par les États membres de l'Union européenne de l'Annexe 17 de la convention de Chicago**. Ce règlement a été remplacé par un **nouveau règlement n° 300/2008** en mars 2008².

Il s'appuie sur les principes suivants :

- **chaque État membre est responsable de la sûreté des vols quittant son territoire**, conformément au principe de **la responsabilité de l'État hôte** défini par l'OACI ;

- **tous les passagers, les membres du personnel et les bagages sont inspectés et filtrés avant l'embarquement**. Le fret, le courrier et les approvisionnements de bord font également l'objet de mesures d'inspection et de filtrage avant leur chargement à bord d'un aéronef, à moins qu'ils n'aient été soumis à des contrôles de sûreté appropriés.

Cette réglementation confère à **l'exploitant aéroportuaire l'obligation d'exécuter des mesures de sûreté sur l'emprise aéroportuaire** en plus des mesures qui incombent **aux compagnies aériennes et aux entreprises installées dans la zone réservée**.

En complément de la réglementation de l'Union européenne, la **réglementation nationale** (code des transports, code de l'aviation civile, lois, décrets, arrêtés, décisions) vient **préciser l'organisation et les modalités d'application** des dispositions adoptées au niveau européen.

L'Union européenne veille scrupuleusement à **l'application de ses normes** par les États membres, en réalisant régulièrement sur place **des inspections et des audits des dispositifs de sûreté mis en place dans les**

¹ Sans transposition dans le droit national, à l'inverse des directives.

² D'autres règlements européens encadrent la sûreté de l'aviation civile en Europe, en particulier les règlements n° 272/2009, n° 1254/2009, n° 72/2010 et n° 185/2010 et la décision C (2010) 774.

aéroports. Les inspecteurs européens cherchent à détecter **les éventuels points de non-conformité**, en particulier au niveau de **l'inspection filtrage**.

Ce regard extérieur est précieux, puisqu'**en 2008 notre pays a fait l'objet de recommandations sévères** et, en 2015, **une non-conformité a été relevée à Roissy-Charles-de-Gaulle**, preuve que le système de sûreté est **toujours perfectible** même lorsqu'il atteint **un très haut niveau**.

II. SIMPLIFIER LA GOUVERNANCE POUR GAGNER EN RÉACTIVITÉ

A. UNE TRÈS GRANDE VARIÉTÉ D'ACTEURS, UNE COORDINATION COMPLEXE

Au cours de ses auditions, votre rapporteur spécial a pu mesurer combien la sûreté de l'aviation civile faisait intervenir **un très grand nombre d'acteurs**.

Si **l'autorité directrice, la direction générale de l'aviation civile (DGAC)**, est **clairement identifiée** par tous, **la multiplicité des intervenants rend leur coordination difficile et complexe**.

Ainsi, **un simple arrêté**, parfois urgent, peut nécessiter **pas moins de trois signatures**, dans la mesure où il concerne des directions ministérielles relevant de trois ministres différents, **ce qui allonge considérablement les délais** de décision et de publication.

En outre, les querelles de service, ou les véritables différences de stratégie sur le fond, qui peuvent apparaître, poussent à **la recherche de consensus et de compromis**, qui empêchent parfois **une prise de décision claire et nette**.

Votre rapporteur spécial a ainsi progressivement acquis la conviction que **réduire le nombre d'acteurs du dispositif** pourrait certainement permettre **de gagner en efficacité et en réactivité**.

- 1. Sous l'autorité du ministre chargé des transports, autorité compétente dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, la direction générale de l'aviation civile est au cœur du dispositif de la sûreté aérienne**

L'article 9 du règlement (CE) n° 300/2008 prévoit que chaque État membre de l'Union européenne désigne en son sein **une autorité compétente dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile**.

En France, l'article D. 1443-4 du code de la défense¹ prévoit que **cette autorité compétente est le ministre chargé de l'aviation civile**. À ce titre, il représente le Gouvernement dans **les instances de concertation européenne** relatives à la sûreté de l'aviation civile et est chargé de **la coordination** et de **la surveillance de la mise en œuvre des normes européennes en France**.

Placée sous son autorité, **la direction générale de l'aviation civile (DGAC) élabore et anime la politique de l'État** en matière de sûreté et **veille à son application** par l'ensemble des acteurs du transport aérien.

En son sein, c'est **la direction du transport aérien (DTA)** qui assure **les missions régaliennes** relatives à la sûreté de l'aviation civile : préparation des textes législatifs et réglementaires, établissement du programme national de sûreté de l'aviation civile, suivi des travaux de la commission interministérielle de la sûreté aérienne (CISA). C'est également elle qui **représente la France au sein des instances internationales**, en particulier au niveau de **l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)** et de **l'Union européenne**.

C'est en revanche **la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC)** qui met en œuvre **le programme national de contrôle de la qualité en matière de sûreté**, également exigé par la réglementation européenne. Ses directions locales organisent ou participent à **des inspections et des audits de sûreté locaux, nationaux ou internationaux** et en assurent **le suivi**.

Le service technique de l'aviation civile (STAC), pour sa part, **certifie les matériels de sûreté**, grâce à ses laboratoires techniques qui permettent de réaliser des tests élaborés.

La direction des services de la navigation aérienne (DSNA), enfin, fournit informations et assistance au commandement de défense aérienne pour lui permettre d'exécuter sa mission de sûreté aérienne (voir *infra*). Elle participe à la mise au point **des mesures de restriction ou d'interdiction de survol du territoire**. La DSNA a aussi un rôle **d'alerte** en cas **d'intrusion ou de détournement d'un avion dans l'espace aérien français** ou de détection de tout comportement anormal.

Fort de la mobilisation d'une bonne partie de ses services sur la question de la sûreté du transport aérien, **la DGAC apparaît bien comme le principal lieu d'initiative** de la politique de sûreté dans notre pays.

Mais elle est très loin d'être seule chargée de ce dossier, où **le ministère de l'intérieur joue également un rôle stratégique**.

¹ Cet article dispose que « le ministre chargé des transports est l'autorité compétente au sens du 2 de l'article 5 du règlement n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'instauration de règles communes, dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile. À ce titre, il est chargé de coordonner et de contrôler la mise en œuvre du programme national de sûreté de l'aviation civile qui porte en particulier sur la sûreté des aéroports ».

2. Les services du ministère de l'intérieur jouent un rôle clef dans la mise en œuvre de la stratégie française de sûreté de l'aviation civile

Les services du ministère de l'intérieur assurent une grande partie des missions de sûreté de l'État, par l'action **des préfets, des services de renseignement, de la police et de la gendarmerie.**

a) La police aux frontières (PAF) et la gendarmerie du transport aérien (GTA) se partagent le maintien de l'ordre public et de la sûreté dans les aéroports

(1) La PAF, qui intervient côté ville, peine à assurer l'ensemble de ses missions dans un contexte où celles-ci s'alourdissent et où ses effectifs stagnent

La police aux frontières (PAF) est une direction spécialisée de la police nationale qui a été intégrée dans le dispositif de sûreté de l'aviation civile en 1973.

Elle compte environ **10 380 agents**, dont **8 000 policiers**. Environ **1 680 policiers** de la PAF sont présents à **Roissy-Charles-de-Gaulle** et **500 à Orly**.

Ses services sont implantés sur **les 30 principales plateformes aéroportuaires françaises** en termes de trafic. Dans les petits aéroports, la sûreté côté ville est assurée par la police ou la gendarmerie locale.

Les tâches principales de la PAF sont **les contrôles migratoires aux frontières et la lutte contre l'immigration clandestine et la fraude documentaire.**

Aux termes de l'arrêté interministériel du 7 janvier 2000, la police aux frontières assure également dans les plateformes où elle est présente **la sécurité publique dans les aérogares** ainsi que **dans la partie de la zone de sûreté à accès réglementé (ZSAR) dévolue à l'embarquement des passagers**. Elle est également compétente pour assurer **la sécurité des voies d'accès aux aéroports.**

Jusqu'en 1994, c'est la PAF qui procédait à **l'exécution matérielle des tâches de sûreté**, en particulier **aux postes d'inspection filtrage**. Cette mission a été **progressivement abandonnée** au cours d'une période de transition qui s'est étalée de 1994 à 2001. Depuis 2001, **l'inspection filtrage des passagers et bagages de cabine** est confiée **aux gestionnaires d'aérodromes**, qui ont **délégué cette mission à des sociétés de sûreté privées.**

La PAF a toutefois conservé **un rôle de supervision de ces sociétés de sûreté privées** : elle doit s'assurer de leur vigilance, en réalisant tous les

ans plusieurs centaines de **tests en situation opérationnelle**, qui consistent par exemple à **tenter d'introduire des armes dans des avions**.

Les manquements relevés donnent lieu à **des mises en garde**, voire, dans les cas les plus graves, à **une suspension par le préfet de l'agrément de l'agent défaillant**.

La PAF procède également à **une surveillance vidéo** pour s'assurer que les salariés des sociétés privées réalisent **les bons gestes techniques** (palpation, etc.).

Enfin, la PAF effectue **les enquêtes d'antécédents** sur les plateformes où elle est présente pour chaque personne sollicitant du préfet **une habilitation d'accès en zone de sûreté à accès réglementé** ainsi que pour chaque personne faisant la demande **d'un titre de circulation non soumis à habilitation** (temporaire, accompagnée, etc.).

Au cours de ses auditions, votre rapporteur spécial a pu mesurer que la PAF faisait actuellement **l'objet de vives critiques** de la part d'une partie de ses partenaires de la communauté de l'aviation civile.

Ceux-ci estiment en effet **qu'elle ne parvient plus à assumer correctement l'ensemble de ses missions**, qui se sont **considérablement alourdies ses dernières années** dans un contexte de **hausse du nombre de passagers** et de mise en place de **mesures de contrôles d'identité renforcés** avec l'état d'urgence.

Ces difficultés se matérialisent tout particulièrement dans **l'allongement des files d'attente aux postes aux frontières**, qui représentent **un risque sécuritaire** (cibles plus faciles à atteindre) et **nuisent à l'attractivité des aéroports français**.

Dès lors, nombreux sont ceux qui plaident pour que la PAF bénéficie **de moyens humains supplémentaires, se recentre sur ses métiers principaux** - les contrôle d'identité aux frontières, la police des aéroports, le renseignement aéroportuaire, le transit des personnes - et **abandonne d'autres missions annexes**, comme la **sécurité publique des voies d'accès de Roissy-Charles-de-Gaulle**, qui pourraient être assurées par la **préfecture de police de Paris** (voir *infra*).

<p>Recommandation n° 5 : Affecter davantage de policiers aux frontières pour résorber les files d'attente aux postes aux frontières, dans un contexte où le nombre de passagers augmente et où la menace s'accroît.</p>
--

(2) La GTA, qui est présente côté piste, a vu ses moyens renforcés ces dernières années

Placée pour emploi auprès du directeur général de l'aviation civile, **la gendarmerie des transports aériens (GTA)**, qui compte environ **1 020 agents**, assure **le contrôle de l'application des mesures de sûreté aéroportuaire côté piste**, à l'exception de la zone dédiée à l'embarquement des passagers (postes d'inspection filtrage, salles d'embarquement, passerelle), qui relève de la compétence de la PAF¹.

Elle y est chargée du **contrôle du respect des mesures de sûreté applicables aux personnels, véhicules, aéronefs, bagages de soute, fret, approvisionnements de bord et fournitures d'aéroport**.

Selon son directeur, entendu par votre rapporteur spécial, **la GTA a bénéficié depuis trois ans d'une très légère augmentation de ses effectifs** (une dizaine d'ETP²), notamment pour **développer ses activités dans le renseignement** et participer à **la lutte contre le phénomène de radicalisation**. En outre, elle a bénéficié **de nouveaux moyens en véhicules**, en particulier **des véhicules blindés**.

b) Des services de renseignement qu'il est nécessaire d'étoffer rapidement pour faire face à l'aggravation de la menace terroriste

Les services de renseignement sont très mobilisés pour **faire face aux menaces qui pèsent sur l'aviation civile**.

Au sommet du dispositif, c'est **l'unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT)**, qui comprend environ **80 agents**, qui est plus particulièrement **responsable de l'évaluation de la menace qui pèse sur le transport aérien**.

Directement placée sous la responsabilité du directeur général de la police nationale, elle réalise **l'analyse de l'ensemble des informations et renseignements que les différents services chargés de leur collecte (DGSI, DGSE, renseignements territoriaux) lui transmettent** et qui permettent **d'assurer l'information des autorités gouvernementales**.

À ce titre, elle est destinataire de **l'ensemble des informations sur le terrorisme en France et à l'étranger**. Toutes les semaines, elle synthétise les renseignements récoltés pour établir **un état de la menace classifié** : c'est sur la base de cet état de la menace que le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) **décide du niveau du plan Vigipirate**.

Ces dernières années, elle concentre une grande partie de ses ressources à **la lutte contre la radicalisation** et à **la surveillance de l'activité des groupes djihadistes désireux de s'attaquer au transport aérien**.

¹ Sur les aérodromes où la PAF est absente, la gendarmerie nationale et la sécurité publique assurent les missions de police générale en zone côté ville de l'aéroport.

² Équivalent temps plein.

Sur le terrain, dans les aéroports français, **la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI)** est présente et **la PAF et la GTA** contribuent également au recueil de renseignements.

Toutefois, Philippe Riffaut, préfet délégué pour la sécurité et la sûreté des plateformes aéroportuaires de Roissy-Charles-de-Gaulle et du Bourget auprès du préfet de la Seine-Saint-Denis, a fait part à votre rapporteur spécial de **l'insuffisante présence des services de renseignement dans les plateformes placées sous sa responsabilité**, soulignant **leur rôle crucial dans le repérage et la détection des personnes à risques, des réseaux et des phénomènes de radicalisation**, notamment pour les **personnels des nombreuses entreprises sous-traitantes qui interviennent sur les plateformes**.

S'il a indiqué à votre rapporteur spécial avoir obtenu **un renforcement conséquent des services de renseignement sur la plateforme de Roissy-Charles-de-Gaulle** avec l'arrivée de personnels **du renseignement territorial**, il n'en demeure pas moins **qu'une hausse des effectifs présents sur le terrain demeure nécessaire**.

Recommandation n° 4 : Étoffer la présence des services de renseignement dans les aéroports.

c) Si le préfet est le responsable local au nom de l'État de la sûreté des aéroports, le dispositif est en pleine évolution en Île-de-France

(1) Les préfets de droit commun jouent un rôle fondamental dans l'application des règles de sûreté aéroportuaire sur le terrain

L'article L. 6332-2 du code des transports confère **aux préfets** dont les départements comportent un ou plusieurs aéroports **des pouvoirs de police aéroportuaire**.

Dans ce cadre, ils sont chargés de **fixer les limites de la zone côté ville et de la zone côté piste, de déterminer les accès à la zone de sûreté à accès réglementé (ZSAR) et de définir les conditions d'accès, de circulation et de stationnement dans la zone côté ville** des personnes et des véhicules¹.

C'est également le préfet de département qui **délivre, refuse ou retire les habilitations d'accès en ZSAR, les titres de circulation** et, conjointement avec le procureur de la République, **l'agrément des agents de sûreté**.

¹ Notamment des taxis, voitures de louage et véhicules de transport.

Coordonnateur de l'action des différents services, **il préside le comité local de sûreté** et peut prononcer, après avis de la commission de sûreté, **des sanctions administratives** (y compris des amendes) à l'encontre des personnes physiques ou morales.

En cas d'évènement grave, le préfet se déplace sur l'emprise aéroportuaire pour prendre **la direction des opérations de crise ou de secours**. Il **adapte également les mesures locales** selon les consignes données dans le cadre **du plan Vigipirate**.

- (2) Alors qu'un préfet délégué est chargé des questions de sûreté à Roissy-Charles-de-Gaulle, c'est le préfet du Val de Marne qui est directement responsable de la plateforme d'Orly, ce qui entraîne une moindre réactivité

Le préfet délégué pour la sécurité et la sûreté des plateformes aéroportuaires de Roissy-Charles-de-Gaulle et du Bourget auprès du préfet de la Seine-Saint-Denis est chargé de **la coordination des services de l'État en matière de sûreté et de sécurité sur les deux plateformes de Roissy-Charles-de-Gaulle et Le Bourget**.

Selon Philippe Riffaut, actuel détenteur de cette fonction, la dimension et le volume d'activité de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle ont rendu **indispensable la création d'un poste de préfet délégué auprès du préfet de la Seine-Saint-Denis**, accaparé par d'autres tâches.

Il a toutefois relevé lors de son audition que **la question d'étendre sa compétence à la plateforme d'Orly ou de créer un poste de préfet délégué à la plateforme d'Orly** faisait actuellement l'objet d'un débat, dans le cadre de **la réflexion en cours sur le rôle du préfet de police dans la sûreté des aéroports** (voir *infra*).

Selon lui, une telle évolution du dispositif permettrait **d'harmoniser les arrêtés de police, d'uniformiser la politique des habilitations et d'assurer une mise en cohérence globale du système de sûreté aéroportuaire de la région capitale**.

Votre rapporteur spécial partage ce diagnostic : la création d'un poste de préfet délégué à la plateforme d'Orly, qui pourrait être placé sous l'autorité du préfet du Val-de-Marne ou, mieux encore, sous celle du préfet de police, **permettrait de renforcer la sûreté du deuxième aéroport français**.

<p>Recommandation n° 3 : Créer un poste de préfet délégué pour la sécurité et la sûreté de la plateforme aéroportuaire d'Orly, placé sous l'autorité du préfet de police de Paris, pour améliorer la réactivité des services de l'État.</p>
--

(3) Le préfet de police de Paris, nouvel acteur de la sûreté aéroportuaire de Roissy-Charles-de-Gaulle ?

Depuis le 14 septembre 2009, **le préfet de police de Paris**, en lien avec ses collègues préfets des trois départements de la petite couronne¹ qui agissent sous son autorité et par délégation, **est responsable de la sécurité publique de l'ensemble de l'agglomération parisienne.**

Or, **la plateforme de Roissy-Charles-de-Gaulle est l'un de ses principaux points d'entrée** et constitue un enjeu majeur en termes de contrôle migratoire et de lutte contre le trafic de drogue, la criminalité organisée et le terrorisme.

Dans la mesure où **les services de la PAF peinent**, selon plusieurs des interlocuteurs de votre rapporteur, **à assurer l'ensemble de leurs missions, la préfecture de police souhaite s'impliquer dans la politique de sûreté de Roissy-Charles-de-Gaulle** en :

- **confiant au préfet de police**, et non plus à la PAF, **la responsabilité d'assurer la sécurité publique sur les voies d'accès à l'aéroport**, la PAF demeurant seule responsable de la sécurité à l'intérieur de l'aérogare ;

- **procédant au rattachement du préfet délégué pour la sécurité et la sûreté des plateformes aéroportuaires de Roissy-Charles-de-Gaulle et du Bourget au préfet de police** et non plus au préfet de la Seine-Saint-Denis ;

- **créant un service territorial de renseignement de la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP) au sein de la plateforme**, étroitement coordonné avec les services de renseignement de la DSRI et de la PAF, sous l'autorité du préfet délégué, qui bénéficiera d'importantes délégations de responsabilité.

Il s'agit d'assurer **une coordination effective de l'ensemble des acteurs impliqués dans la sécurité des aéroports et des territoires limitrophes**, dans le cadre des missions zonales du préfet de police.

Celles de ses mesures qui nécessitent une modification législative ont été inscrites à **l'article 27 du projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain** qui a été déposé au Sénat le 3 août 2016².

Cette réforme a le désavantage de **rajouter un acteur supplémentaire** sur la plateforme de Roissy-Charles-de-Gaulle.

Si elle devait être adoptée, votre rapporteur spécial estime nécessaire qu'elle aille **au bout de sa logique** en prévoyant **une architecture claire pour**

¹ Les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne.

² L'exposé des motifs de ce projet de loi prévoit que « l'article 27 transfère la police des aérodromes de Paris-Charles-de-Gaulle et du Bourget, actuellement exercée par le préfet de la Seine-Saint-Denis au profit du préfet de police. Il prévoit également, dans le prolongement de la police d'agglomération parisienne, l'extension de la compétence du préfet de police pour préserver l'ordre public sur ces mêmes emprises aéroportuaires. »

la gouvernance des aéroports franciliens, avec un préfet délégué pour la sécurité et la sûreté des plateformes aéroportuaires de Roissy-Charles-de-Gaulle et du Bourget et un préfet délégué pour la sécurité et la sûreté de la plateforme aéroportuaire d'Orly, tous deux **placés sous l'autorité du préfet de police**.

En outre, cette évolution administrative devrait s'accompagner de **l'affectation d'effectifs suffisants pour assurer cette nouvelle mission de sécurité publique** sur les voies d'accès à Roissy-Charles-de-Gaulle.

3. Les ministères de la défense, des affaires étrangères et du budget jouent également un rôle dans la mise en œuvre de la politique de sûreté, même si celui-ci est plus limité

Le ministère de la défense est **responsable de la sécurité de l'espace aérien national (EAN)**.

Pour faire face aux éventuelles menaces, en particulier les détournements d'avions, la France s'est dotée **d'une défense aérienne robuste** après le 11 septembre 2001.

Placée sous la responsabilité **du commandement de la défense aérienne et des opérations aériennes (CDAOA)** de l'armée de l'air et s'appuyant sur **un maillage de radars** couvrant l'ensemble du territoire, **une chaîne de commandement centralisée et des intercepteurs armés en alerte réactive** (8 avions de chasse et 5 hélicoptères), cette organisation permet de disposer **d'une posture permanente de sûreté (PPS) « air »** en mesure d'empêcher un avion de ligne de venir s'écraser contre des cibles au sol.

Le rôle **du ministère des affaires étrangères** en matière de sûreté aérienne est **relativement mineur**. Toutefois, il a été régulièrement sollicité ces dernières années dans le cadre **des missions « vols entrants » et « MANPADS »** diligentées par la DGAC (voir *infra*).

Dans le cadre de leurs missions de protection¹, **les services douaniers**, directement rattachés au ministre du budget, **contrôlent la mise en œuvre effective**, par les agents habilités et les transporteurs aériens, **des mesures de sûreté relatives au fret sur les plateformes de Roissy-Charles-de-Gaulle, d'Orly et du Bourget**. Ils participent sur ces plateformes **aux actions de surveillances normalisées**, coordonnées par la DSAC, **des entreprises relevant de leur compétence** (inspections d'agents habilités).

À Roissy, **une brigade de 22 agents** est ainsi **spécifiquement formée et dédiée à la sûreté du fret**. Elle a réalisé **4 835 contrôles** en 2015.

¹ Les services de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), direction directement rattachée au ministre du budget, exercent diverses missions sur les aéroports : fiscale, économique et commerciale, lutte contre la fraude et les grands trafics internationaux, protection de la sécurité et de la santé publique.

4. Les aéroports et les compagnies aériennes sont directement responsables de la sûreté de leurs installations et aéronefs, sous le contrôle des services de l'État

a) Les aéroports sont responsables du bon accomplissement des mesures de sûreté prévues par la réglementation nationale et européenne

En vertu de l'article L. 6341-2 du code des transports, **les exploitants d'aérodromes** sont chargés de mettre en œuvre « *les mesures de sûreté destinées à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite* », en collaboration avec les autres acteurs privés du transport aérien et les services de l'État.

Les exploitants d'aérodrome assurent, pour les passagers traités dans les installations communes de l'aérodrome, **l'inspection filtrage des passagers et de leurs bagages de cabine et des bagages de soute.**

Les exploitants sont également tenus de réaliser **l'inspection filtrage des personnels, véhicules, biens et produits pénétrant dans la zone de sûreté à accès réservé (ZSAR)** par des accès communs. Ils doivent **aménager les infrastructures aéroportuaires** en tenant compte des impératifs de sûreté et former leur personnel à la sûreté.

En outre, les exploitants d'aéroport, au travers de leur service gestionnaire, **gèrent la fabrication et la remise des autorisations d'accès au côté piste et des laissez-passer pour les véhicules accédant à la zone de sûreté à accès réglementé.**

b) Les compagnies aériennes doivent respecter de nombreuses obligations

Les compagnies aériennes sont chargées **d'informer leurs passagers sur les mesures de sûreté applicables, de les présenter**, avec leurs bagages, à **l'inspection filtrage** et de **les protéger jusqu'à l'embarquement**. Leur **personnel** est également soumis à **cette inspection filtrage**.

Elles s'assurent de **l'intégrité de leurs aéronefs** et de **tout ce qui y est introduit**. Elles **forment leurs personnels aux règles de sûreté et délivrent des cartes de navigants** à leurs membres d'équipages.

c) Une communication insuffisante entre l'État et les acteurs privés

Au cours de ses échanges avec plusieurs directeurs de la sûreté d'opérateurs privés (aéroports, compagnies aériennes), votre rapporteur spécial a été **surpris de constater** qu'il existait **très peu de lieux de concertation entre les représentants de l'État et ces directeurs de la sûreté**, et que **beaucoup d'informations circulaient de façon informelle**, grâce aux relations personnelles entretenues pas les différents acteurs.

Dans la mesure où **les gestionnaires d'aéroports et les compagnies aériennes** sont au cœur de la problématique de la sûreté de l'aviation civile, il paraît **indispensable de renforcer et de formaliser à l'avenir les**

échanges entre les services de l'État et les directeurs de la sûreté des acteurs privés.

Recommandation n° 2 : Assurer **une meilleure coordination** entre les services de l'État en charge de la sûreté aérienne et les **grands acteurs privés** (compagnies aériennes, aéroports, industriels).

5. Une coordination interministérielle complexe, assurée dans le cadre de la commission interministérielle de la sûreté aérienne (CISA) et animée par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)

Les acteurs de la sûreté du transport aérien étant particulièrement nombreux et répartis entre plusieurs ministères, la nécessité d'une **coordination interministérielle** s'est rapidement faite sentir et a dû être renforcée ces dernières années avec la hausse du niveau de la menace.

Cette coordination est assurée par le **secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)**, chargé d'assister le Premier ministre dans l'exercice de ses responsabilités **en matière de défense et de sécurité nationale**.

À ce titre, il anime et coordonne les travaux interministériels relatifs à la politique de défense et de sécurité nationale, dont les **politiques de sûreté aérienne et aéroportuaire** et la **politique de défense aérienne**.

Il assure le **secrétariat de la commission interministérielle de la sûreté aérienne (CISA)**. Créée en 2007, la CISA est le lieu où, deux fois par an, sont arrêtées les **grandes orientations de la politique de sûreté aérienne de notre pays**, en présence de tous les services de l'État concernés. Depuis sa création, la CISA s'est réunie à **23 reprises**, sous la présidence du directeur de cabinet du Premier ministre.

Article D 1443-1 du code de la défense relatif aux missions de la CISA

La commission interministérielle de la sûreté aérienne assiste le Premier ministre pour la détermination, la coordination et le suivi de la politique nationale en matière de sûreté et de défense aériennes, visant à prévenir et à contrer les actes illicites et les agressions menées contre les aérodromes, les aéronefs et leurs passagers ou impliquant des aéronefs de quelque manière que ce soit.

À ce titre, la commission interministérielle de la sûreté aérienne :

1° Propose au Premier ministre des orientations en matière de sûreté et de défense aériennes et les objectifs à atteindre par les départements ministériels compétents ;

2° Coordonne l'élaboration des mesures générales de sûreté aérienne et leur évaluation ;

3° Veille à la préparation par les départements ministériels des mesures de sûreté et de défense aériennes leur incombant, à l'harmonisation de ces mesures et à leur mise en œuvre ;

4° Formule tout avis ou recommandation en matière de politique de sûreté ou de défense aériennes sur le plan national, européen ou international ;

5° Peut être saisie des projets de lois et de textes réglementaires dans les domaines de la sûreté et de la défense aériennes ;

6° Peut proposer des thèmes de missions d'inspection aux ministres intéressés.

Source : code de la défense

Si une partie des acteurs qu'il a rencontrés lui ont vanté **la robustesse de ce dispositif de coordination interministérielle**, votre rapporteur spécial a davantage été sensible aux remarques de ceux qui ont relevé **sa relative fragilité et son manque de réactivité**.

Il a également été surpris de découvrir **qu'un véritable pôle d'analyse de la menace n'avait été créé que très récemment au sein de la DGAC**.

B. AMÉLIORER L'ANALYSE DE LA MENACE GRÂCE À PARAC, NOUVEAU PÔLE D'ANALYSE DU RISQUE

En juillet 2013, la CISA a demandé à la DGAC de mettre en place **une structure à même d'évaluer les menaces pesant sur la sûreté du transport aérien** dans un contexte particulièrement difficile.

Créée officiellement en juillet 2014 au sein de la sous-direction de la sûreté et de la défense de la DGAC, **le pôle d'analyse du risque pour l'aviation civile (PARAC) entend apporter une véritable réponse** à cette problématique jusque-là insuffisamment explorée.

À ce stade, **cette unité demeure de taille très modeste**. Selon son chef, Patrick Amar, « *notre petite équipe de quatre personnes évalue le risque aérien à partir des informations transmises par les services spécialisés français et internationaux. Nous utilisons pour cela une méthodologie qui consiste à combiner les menaces et les vulnérabilités. Nous souhaitons créer une véritable culture de l'analyse du risque pour être de plus en plus à même de prévenir une tentative d'attentat* ».

Depuis sa mise en place, le PARAC a engagé différentes actions. Après une analyse des menaces existantes dans les pays en conflit et une évaluation des aéronefs les survolant, c'est notamment lui qui a été à l'origine des **mesures d'interdiction de survol prescrites aux compagnies aériennes françaises**.

Si votre rapporteur spécial ne peut que **saluer la mise en place de cette structure**, qui crée **un véritable espace d'analyse et de prospective en matière de sûreté du transport aérien**, il considère que sa **taille** demeure encore **trop réduite** pour lui permettre d'appréhender l'ensemble des aspects d'une question en évolution rapide. **Une augmentation de ses effectifs et de ses moyens lui paraît donc nécessaire**.

C. VERS UNE AGENCE DE LA SÛRETÉ DU TRANSPORT AÉRIEN ?

Le niveau de sûreté de l'aviation civile dans notre pays est **l'un des plus performants au monde**.

Mais le dispositif que l'État a construit au fur et à mesure de l'évolution de la réglementation doit **évoluer** pour **anticiper encore mieux les menaces émergentes** et **faire preuve d'agilité, de souplesse et de réactivité**.

Alors que le risque d'un nouvel attentat sur notre sol est très élevé, **la multiplicité des acteurs** impliqués dans la politique de sûreté **ralentit la prise de décision** et **peut pénaliser son efficacité**.

Il faut **une direction clairement identifiée**, qui puisse s'appuyer sur **une chaîne hiérarchique solide**. **Un lieu unique** où soit **pensée** la sûreté de l'aviation civile et soient **appréhendées l'ensemble des menaces** est également **indispensable**.

C'est pourquoi votre rapporteur spécial considère qu'il pourrait être souhaitable de créer progressivement **une Agence de la sûreté du transport aérien**, dotée **d'une forte capacité d'analyse et de prospective**, et rassemblant des fonctionnaires de l'ensemble des services qui travaillent sur cette problématique.

Les missions et l'architecture de cette agence devraient naturellement faire l'objet d'une réflexion approfondie, qui pourrait s'inspirer des modèles qui existent d'ores-et-déjà à l'étranger, tels que la

Transportation Security Administration (TSA) américaine ou l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA).

Recommandation n° 1 : Créer une Agence de la sûreté du transport aérien, dotée d'une forte **capacité d'analyse et de prospective**, et rassemblant des fonctionnaires de l'ensemble des services concernés : DGAC, PAF, GTA, douanes, services secrets.

III. LUTTER CONTRE LES MENACES TRADITIONNELLES ET ÉMERGENTES GRÂCE À LA « DÉFENSE EN PROFONDEUR »

Le transport aérien est confronté depuis les années 1970 à **des actes de malveillance**, qui ont démontré **tout leur potentiel de nocivité** lors des attentats du 11 septembre 2001.

Si l'ensemble des acteurs de la sûreté de l'aviation civile doivent être capable de **détecter avec toujours plus d'efficacité les menaces traditionnelles** - armes, explosifs - ils doivent également **assurer une veille constante pour repérer les nouvelles menaces émergentes** : attentats dans les aéroports, MANPADS, drones, hackers, etc.

A. RENFORCER LES OUTILS DE LUTTE CONTRE LES MENACES TRADITIONNELLES

Historiquement, la sûreté du transport aérien vise à s'assurer que **rien ni personne** - passagers, membres d'équipage, personnel de l'aéroport, bagages de cabine, bagages de soute - **ne peut accéder à un aéronef sans avoir préalablement été contrôlé**.

L'ensemble des dispositifs mis en œuvre pour garantir ce contrôle sont très régulièrement **audités et inspectés** (par la PAF, la GTA, des contrôleurs de sûreté), et donnent lieu à **des constats de « manquement de sûreté » en cas de défaillance**¹.

Les chiffres qui ont été communiqués à votre rapporteur spécial par le préfet délégué pour la sécurité et la sûreté des plateformes aéroportuaires de Roissy-Charles-de-Gaulle et du Bourget pour l'aéroport de Roissy **sont plutôt rassurants** : selon ses chiffres, **366 manquements de**

¹ Des sanctions sous forme d'amendes (jusqu'à 500 euros pour un individu et 7 500 euros pour une entreprise) existent pour ces manquements. Mais elles n'ont aucun effet dissuasif comme le reconnaît le Préfet délégué. Ainsi Air France Industrie, qui a un volume d'infractions important, provisionne dans son budget le produit des amendes à payer dans l'année.

sûreté auraient été relevés en 2015 sur 464 000 contrôles, soit un **taux de défaillance de 0,08 %**.

Ces manquements sont très divers : personnels de l'entreprise de nettoyage des avions qui ont oublié de fermer l'avion en partant, objet oublié dans l'avion, bagage non contrôlé, palpation mal exécutée par un agent de sûreté à un point d'inspection filtrage, etc.

1. L'inspection filtrage traditionnelle est en voie de modernisation avec le programme Vision sûreté

Conformément à la réglementation européenne, **tous les passagers et leurs bagages de cabine** doivent subir **une inspection filtrage à l'entrée des salles d'embarquement**. Cette inspection filtrage des passagers et des bagages de cabine (IFPBC) a été considérablement **renforcée** après les attentats du 11 septembre 2001.

En premier lieu, **un grand nombre d'objets sont interdits en cabine : les armes à feu, les explosifs ou composants d'explosifs, les objets coupants et contendants** ou bien encore **les liquides d'un volume supérieur à 100 millilitres**.

Les passagers passent systématiquement sous **un portique détecteur de métaux**, dont le but est de **repérer des armes** (pistolet, couteau, etc.). S'ils portent une masse métallique sur eux, **le portique sonne**. En outre, le portique sonne également de façon **aléatoire**. Un agent de sûreté de même sexe doit alors procéder à **une palpation de la personne dont le passage a déclenché l'alarme du portique**.

Depuis 2014, **des équipements détecteurs de traces (ETD) d'explosifs** sont également utilisés sur les passagers de façon aléatoire, tout comme **des équipements de détection spécifiques (LEDS)** sur leurs liquides, gels et pâtes autorisés¹.

Simultanément, **les bagages de cabine** des passagers sont contrôlés par **un appareil de détection radioscopique (rayons X)** pour détecter **des armes** ou **des chaînes pyrotechniques**. En cas de doute, un agent de sûreté peut procéder à **l'ouverture et à la fouille des bagages concernés**.

La détection des armes ou des explosifs dans les bagages de cabine est **un exercice particulièrement délicat** et qui exige **une concentration de tous les instants**. Afin de **maintenir l'attention des agents de sûreté en éveil**, des images présentant **des anomalies** leur sont régulièrement présentées de façon **aléatoire** afin de s'assurer qu'ils parviennent à **les repérer**.

¹ Cette mesure concerne les liquides, aérosols et gels (LAG) essentiels (aliments pour bébés et médicaments ou produits à usage médical) d'un volume supérieur à 100 millilitres (mais limités aux besoins du voyage envisagé) ou placés dans des sacs scellés (duty free).

L'imagination sans limite des terroristes contraint également la DGAC à compléter et enrichir les types d'anomalies à détecter. Ainsi, le 2 février 2016, une explosion est venue percer le fuselage de l'airbus A321 de la compagnie Daallo Airlines assurant le vol 3159 Daallo Airlines entre Mogadiscio et Djibouti. Selon l'hypothèse la plus probable, **l'explosif aurait été placé dans un ordinateur portable**. Depuis cet incident, la vigilance sur ce type de matériel a été renforcée partout dans le monde, y compris dans notre pays.

L'inspection filtrage des passagers est soumise à **plusieurs injonctions contradictoires**.

Si son objet est **d'assurer la sûreté du transport aérien**, elle doit également tenir compte **des impératifs commerciaux des compagnies aériennes et des aéroports**, qui, soucieux de leur attractivité, cherchent à **réduire l'inconfort pour les passagers** du passage par les postes d'inspection filtrage.

Le programme d'innovation nationale Vision sûreté, vaste programme d'expérimentation mis en place par la DGAC pour la période 2014-2017, vise notamment à **tester de nouveaux outils** améliorant à la fois **l'efficacité des contrôles de sûreté** effectués sur les passagers et à **améliorer leur confort**.

Le programme Vision sûreté

Vision sûreté est un programme d'innovation nationale lancé par la DGAC en juin 2014 pour une durée de trois ans portant sur le contrôle des passagers et de leurs bagages de cabine. Il a pour objectif de promouvoir l'innovation en matière d'inspection filtrage des passagers sur la base de projets opérationnels proposés par l'industrie, en explorant des solutions techniques et organisationnelles nouvelles.

À travers ce programme, la DGAC souhaite améliorer simultanément le niveau de sûreté et de qualité de service offerts au passager tout en préservant la compétitivité des opérateurs nationaux.

Pour ce faire, il a été décidé d'accompagner les acteurs de la sûreté aéroportuaire porteurs de projets innovants, ou qui souhaiteraient en mettre en place, en travaillant sur les axes d'amélioration suivants :

- améliorer la détection d'explosifs sur les passagers ;
- améliorer la détection d'explosifs dans les bagages de cabine ;
- évaluer l'intention du passager et/ou adapter les mesures de sûreté aux passagers ;
- impliquer le passager en tant qu'acteur de la sûreté ;
- reconnaître les agents de sûreté comme des sources de progrès.

Les cinq axes stratégiques du programme Vision sûreté



Source : DGAC

Ces cinq axes doivent prendre en considération dès la conception les contraintes opérationnelles de l'inspection filtrage (résilience face aux erreurs, flexibilité des mesures, imprévisibilité, confort, contrôle et surveillance) et les contraintes économiques des différents acteurs.

L'objectif est d'émettre des recommandations concrètes à la fin de ce programme suite aux tests effectués. L'utilisation du multiplexage, d'algorithmes différenciés, l'automatisation des lignes sont autant de pistes prometteuses qui sont testées à travers ce programme d'expérimentation dont les résultats seront disponibles d'ici la fin de l'année 2016.

Source : DGAC

Dans ce cadre, **un analyseur de chaussures (SAMDEX) permettant de détecter métaux et explosifs** a ainsi été testé entre le 8 juillet et le 30 septembre 2015 à l'aéroport de Nice. Après les essais réalisés en laboratoire par le service technique de l'aviation civile (STAC), **plus de 15 000 contrôles ont été effectués** à l'aide de cet équipement qui **évite aux passagers de se déchausser**, puisqu'il leur suffit de glisser un pied puis l'autre dans le scanner. La DGAC, forte **des très bons résultats** obtenus par ce matériel, a sollicité la création d'un groupe de travail sous l'égide de la Commission européenne pour **intégrer cet équipement dans la liste des équipements autorisés par les normes de l'Union européenne**.

Simultanément, **un scanner de sûreté** a été expérimenté à Nice et à Lyon en second niveau de contrôle. Cet équipement, qui n'a entraîné **aucun problème de flux** selon la DGAC, permet de **cibler les zones suspectes** sans pour autant nuire à l'intimité des passagers, un avatar représentant le corps humain. Cette technologie n'apparaît toutefois **pas encore suffisamment mature**, au regard du nombre trop important d'alarmes.

L'utilisation des équipes cynotechniques sur les passagers semble très prometteuse selon Aéroports de Paris, en termes de **souplesse d'utilisation** et de **rapidité des contrôles**.

Surtout, le programme Vision sûreté permet actuellement de tester à Toulouse et à Lyon le **multiplexage**, qui consiste à **délocaliser la fonction de contrôle des images des bagages de cabine hors du poste d'inspection filtrage** pour permettre aux agents de sûreté de travailler **au calme**, loin des passagers, et d'améliorer ainsi **leurs facultés de concentration**.

Si ces tests ont permis de déceler **des difficultés** - insuffisante interconnexion des systèmes, erreurs d'aiguillage et problèmes dans la récupération des bagages -, le **multiplexage est assurément une piste très intéressante pour améliorer l'efficacité des agents de sûreté** dans la détection des armes susceptibles d'être introduites dans des bagages de cabine, tout en contribuant à l'amélioration de leurs conditions de travail.

Recommandation n° 11 : Mettre en place le déport des images des bagages cabine pour favoriser une plus grande efficacité des personnels des sociétés de sûreté aux postes d'inspection filtrage.

De façon plus générale, la DGAC cherche constamment, en lien avec les industriels spécialisés, à **favoriser le développement de matériels** permettant à la fois de **détecter davantage d'objets illicites** (en particulier les explosifs) et de **fluidifier le passage aux postes d'inspection filtrage** pour les passagers.

À cette fin, le service technique de l'aviation civile (STAC) dispose de **laboratoires spécialisés** qui lui permettent d'évaluer **les performances de nouveaux matériels** proposés par les industriels en vue de **leur certification**.

La détection des explosifs artisanaux étant l'un des enjeux majeurs d'amélioration de l'inspection filtrage, un nouveau laboratoire destiné à évaluer les équipements chargés de cette détection est actuellement en cours de construction.

2. Le défi du passage aux EDS de standard n° 3 pour l'analyse des bagages de soute

Après leur enregistrement, l'ensemble des bagages de soute des passagers sont soumis à **une inspection filtrage des bagages de soute (IFBS)**, procédure à laquelle votre rapporteur spécial a pu assister lors de ses déplacements à Roissy-Charles-de-Gaulle et à Orly. L'IFBS vise à détecter **la présence d'éventuels explosifs** susceptibles de se déclencher en vol.

Cette inspection filtrage est réalisée par des appareils appelés **Explosive detection system (EDS)**. En cas de doute, l'EDS envoie le bagage, généralement de façon automatique, vers **un tomographe**¹, appareil qui effectue un contrôle plus approfondi.

Si le doute sur la présence d'explosifs ou d'objets interdits est confirmé par un agent de sûreté, il est fait **appel au passager pour procéder à la fouille manuelle de son bagage**. En cas de besoin, le bagage est isolé et il est fait appel aux services de déminage.

Les EDS actuellement utilisés dans notre pays correspondent au **standard n° 2**. Leurs dimensions et leur poids sont **relativement contenus**².

Or, la réglementation européenne prévoit que l'ensemble des EDS installés en France devront être équipés de la technologie la plus moderne, le **standard n° 3**, d'ici au **1^{er} septembre 2020**. Par rapport aux EDS de standard n° 2, **les EDS de standard n° 3 sont trois à quatre fois plus volumineux et plus de trois fois plus lourds**³.

L'intégration de ces équipements dans les installations existantes nécessite donc, suivant les cas, **des travaux de renforcement de charpentes et structures des bâtiments** qui les accueillent, de modification de circuits de convoyage des bagages et d'adaptation liés à leur acheminement et à leurs exigences de maintenance⁴.

De même, en cas d'alarme, **l'analyse des images par les opérateurs** nécessite en moyenne **plus de temps sur les EDS de standard n° 3**⁵ que sur les EDS de standard n° 2⁶. Il faut donc **augmenter le temps de convoyage des bagages en aval des machines et rallonger les tapis convoyeurs de 20 à 35 mètres**, dans des environnements parfois très réduits en termes d'espace.

L'ensemble de ces contraintes peut entraîner dans certains aéroports, comme dans le terminal Sud d'Orly, **des travaux de réaménagements importants**, lorsque **la construction de nouvelles surfaces de tri**⁷ est indispensable.

¹ La tomographie permet de reconstruire le volume d'un objet à partir d'une série de mesures effectuées par tranche depuis l'extérieur de cet objet.

² Dimensions L x l x H = 2,40 mètres x 1,56 mètres x 1,89 mètres et poids 2 tonnes.

³ Dimensions L x l x H = 5,10 mètres x 2,20 mètres x 2,26 mètres et poids 6,65 tonnes.

⁴ Libération d'une emprise autour de la machine, mise en place de moyens de levage.

⁵ 40 à 70 secondes.

⁶ 20 secondes au maximum.

⁷ À Orly, le passage au standard n° 3 nécessite ainsi la réalisation d'un bâtiment spécifique attendant au terminal côté piste, ayant comme conséquences la fermeture de trois à quatre postes avions pendant la durée des travaux, le dévoiement des taxiways au droit de l'extension et le repositionnement des routes de traversées des taxiways. Cette opération a également un impact pendant la durée des travaux sur les capacités d'enregistrement (- 20 % de banques), sur les capacités d'embarquement (fermeture de huit portes d'embarquement et de 2 500 mètres carrés de salle d'embarquement), et sur les capacités de livraisons bagages (- 20 à 25 % de tapis de livraison).

Surtout, le passage aux EDS de standard n° 3 représente **un défi financier majeur**, puisque son coût est estimé à **600 millions d'euros** uniquement pour **Aéroports de Paris (ADP)**.

Recommandation n° 12 : Financer rapidement le passage aux appareils de détection d'explosifs de standard n° 3 pour l'analyse des bagages de soute, qui doit être achevé d'ici 2020 au plus tard en vertu de la réglementation européenne.

3. Le contrôle du fret et du courrier, un enjeu à ne pas négliger

Fret et courrier peuvent être embarqués soit dans **des avions affectés au transport de passagers**, soit dans **des avions tout-cargo ou tout-courrier**.

La totalité du fret et du courrier est soumise à **des contrôles de sûreté avant chargement**. Un transporteur aérien, s'il n'a pas réalisé lui-même de tels contrôles, ne doit accepter à bord que du fret ou du courrier contrôlé par un « *agent habilité* », un « *chargeur connu* » ou un client en compte.

4. Les contrôles d'accès en zone de sûreté à accès réglementé doivent être renforcés dans un contexte de radicalisation possible de certains membres de la communauté aéroportuaire

Les emprises aéroportuaires, côté piste, sont clôturées avec **des accès spécifiques** nécessitant, pour y entrer, **la détention d'un titre de circulation aéroportuaire** : elles constituent **la zone de sûreté à accès réglementé** (« *côté piste* » pour les professionnels de l'aviation civile).

Une partie de cette zone, qui englobe obligatoirement les zones où stationnent les avions d'un certain tonnage, la zone de tri bagage et la zone d'embarquement des passagers, est appelée **partie critique de la zone de sûreté aéroportuaire (PCZSAR)**.

Toute personne ou véhicule qui y pénètre doit être « *inspecté filtré* ». Les véhicules entrent dans cette zone par **des postes d'accès routier d'inspection filtrage (PARIF)** et le personnel travaillant sur l'aéroport par **des postes d'inspection filtrage personnel (PIF personnel)**.

En outre, **des rondes et patrouilles** doivent être mises en œuvre par l'exploitant aéroportuaire de manière régulière **sur toute l'emprise aéroportuaire** pour **contrôler les personnes et les véhicules** s'y trouvant et

surveiller les bagages et le fret en attente de chargement à bord des aéronefs.

Dans le contexte sécuritaire très difficile que connaît aujourd'hui notre pays, les responsables des services de renseignement considèrent que « *la menace de l'intérieur* » (appelée aussi « *menace interne* ») **que subit le transport aérien**, c'est-à-dire la menace représentée par des personnes travaillant dans le transport aérien, ayant accès à la zone de sûreté à accès réglementé (ZSAR) et susceptibles de commettre ou de faciliter la commission d'actes criminels ou terroristes, **n'a jamais été aussi élevée**.

Cette menace est prise d'autant plus au sérieux qu'elle **s'est matérialisée très récemment**, il est vrai dans un aéroport bien moins sécurisé que les aéroports français, à l'occasion de l'explosion ayant atteint le 2 février 2016 le fuselage de l'airbus A321 de la compagnie Daallo Airlines assurant le vol 3159 Daallo Airlines entre Mogadiscio et Djibouti.

En effet, **l'explosif placé dans un ordinateur portable**, avait, selon l'enquête, été remis au terroriste présumé par **un complice ayant accès à la zone de sûreté à accès réglementé** de l'aéroport.

Le risque que craignent par-dessus tout les autorités responsables de la sûreté aéroportuaire est donc la radicalisation – qui peut survenir très rapidement, comme plusieurs attentats récents l'ont malheureusement démontré – de personnes ayant accès à la zone de sûreté à accès réglementé.

Outre **l'inspection filtrage des personnels** (équipages, personnels de l'État, personnels de l'entreprise gestionnaire de l'aéroport ou de ses sous-traitants), **le principal enjeu sécuritaire** pour réduire la menace de l'intérieur consiste à **systématiquement contrôler leurs antécédents** : la **qualité du système des habilitations des personnels qui interviennent dans la zone réservée de l'aéroport** est donc fondamentale.

Recommandation n° 10 : Procéder à **une analyse permanente des porteurs de badges** donnant accès aux zones réservées des aéroports pour identifier les risques de radicalisation.

Selon Philippe Riffaut, préfet délégué pour la sécurité et la sûreté des plateformes aéroportuaires de Roissy-Charles-de-Gaulle et du Bourget auprès du préfet de la Seine-Saint-Denis, **environ 80 000 habilitations**, délivrées pour **trois ans maximum**, permettent **au personnel de Roissy-Charles-de-Gaulle** d'accéder à la zone de sûreté à accès réglementé de l'aéroport.

Avec les renouvellements, les départs et les arrivées, ce sont **environ 45 000 habilitations qui sont examinées ou réexaminées tous les ans**.

Depuis 2015, **84 habilitations ont été retirées pour des raisons de radicalisation** et 600 l'ont été pour des raisons de délinquance.

Selon Philippe Riffaut, **le licenciement des personnels dont l'habilitation a été retirée n'est pas sans soulever des difficultés juridiques**, puisque la justice a considéré à plusieurs reprises que ces licenciements étaient illégaux ou abusifs.

Il convient enfin de noter que **14 perquisitions administratives ont été réalisées à Roissy-Charles-de-Gaulle et à Orly dans le cadre de l'état d'urgence** et quelque **5 000 casiers de personnels des deux aéroports fouillés** à ces occasions.

Il n'existe en revanche **aucune sorte d'habilitation pour les personnels qui travaillent en zone publique**, ce qui a d'ailleurs pu conduire des personnes dont l'habilitation pour la zone de sûreté à accès réglementé avait été retirée à vouloir y travailler.

Dans la mesure où la zone publique apparaît désormais comme une zone de vulnérabilité, **une forme d'habilitation pourrait également y être envisagée.**

5. Les sociétés privées de sûreté, maillon essentiel de la chaîne de sûreté aéroportuaire

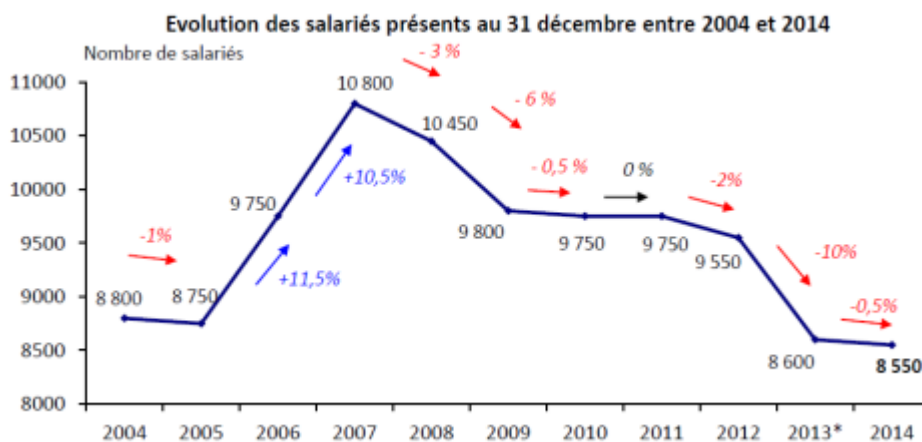
Les sociétés privées de sûreté aéroportuaire, dont les principales sont ICTS France, Brinks Security Service, Securitas Transport Aviation Security et Hub Safe (filiale d'Aéroports de Paris) sont regroupées au sein **du syndicat des entreprises de sûreté aéroportuaire (SESA)** et réalisent **un chiffre d'affaires annuel de 400 millions d'euros.**

Elles représentent **un effectif compris entre 8 500 et 9 000 personnes, en baisse d'environ 10 % depuis 2009.**

Cette réduction du personnel employé par ces sociétés s'explique avant tout par **les gains de productivité** réalisés grâce à **l'amélioration du matériel de sûreté**, et notamment à l'allongement et à l'élargissement des postes d'inspection filtrage.

Ainsi, chaque poste d'inspection filtrage permet aujourd'hui de **contrôler 150 passagers par heure en moyenne contre 110 passagers par heure en 2009.**

Évolution des salariés des sociétés de sûreté aéroportuaire



Source : DGAC

Le niveau de rémunération de la profession est supérieur d'environ 30 % aux autres métiers de surveillance.

Ces conditions favorables ont été obtenues après les conflits sociaux de 2002 et 2011. Selon le SESA, le salaire net moyen des agents de sûreté est de l'ordre de 1 800 euros par mois.

Le recrutement du personnel des sociétés privées de sûreté obéit à des règles particulièrement drastiques : les agents de sûreté doivent obtenir une certification professionnelle ; l'enquête de sécurité permettant l'obtention d'un titre de circulation aéroportuaire doit être renouvelée au plus tard tous les trois ans ; les enquêtes administratives permettant l'obtention du double agrément du préfet et du procureur de la République doivent être renouvelées au plus tard tous les cinq ans ; l'enquête administrative permettant le renouvellement de la carte professionnelle doit être renouvelée tous les cinq ans.

Le recrutement des sociétés de sûreté aéroportuaire : des critères très exigeants

Les personnels de ces sociétés doivent être ressortissants français ou d'un État membre de l'Union européenne et, depuis le 1^{er} janvier 2013 :

- être titulaire d'un certificat de qualification professionnelle (CQP) d'agent de sécurité après formation dans un centre agréé par la commission nationale paritaire de l'emploi et de formation professionnelle des entreprises de sécurité (177 h pour un agent polyvalent, 150 h 30 pour un agent contrôlant les passagers et le bagage de soute et 135 h 15 pour un agent spécialisé fret) ;

- suivre une formation certifiante, délivrée par un formateur certifié par la DGAC, et subir avec succès, à l'issue de la formation, un examen de certification ;

- détenir un double agrément garantissant leur moralité, délivré conjointement par le préfet et le procureur de la République en vertu de l'article L. 6342-4 du code des transports, qui prévoit que cet agrément peut être « *refusé ou retiré lorsque la moralité de la personne ou son comportement ne présentent pas les garanties requises au regard de la sûreté de l'État, de la sécurité publique, de la sécurité des personnes ou de l'ordre public ou sont incompatibles avec l'exercice des missions* ».

Après leur formation, les agents de sûreté se voient attribuer une carte professionnelle délivrée par le conseil national des activités de prévention et de surveillance (CNAPS), établissement public placé auprès du ministère de l'Intérieur.

Le CNAPS, compétent pour les agents de sécurité et de sûreté aéroportuaire, est chargé de garantir la moralité de la profession des sociétés de surveillance et de sûreté et réalise des audits sur ces sociétés. Il perçoit à cet effet une rémunération de 0,5 % sur les marchés contractés par ces sociétés.

Il soumet les agents de sécurité à une double enquête de moralité et à la vérification d'absence de condamnation pénale définitive (article L. 612-7 du code de la sécurité intérieure).

Or le code des transports avec l'article L. 6342-3 prévoit aussi la détention par les agents de sûreté d'un double agrément qui nécessite une enquête comparable à celle demandée par le code de sécurité intérieure.

La superposition de ces deux procédures parallèles est probablement génératrice de lourdeurs administratives et de surcoûts pour les entreprises de sûreté, qui sont évidemment pris en compte dans les marchés et répercutés sur les exploitants aéroportuaires.

La certification des agents de sûreté est obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2013. Les examens de certification sont organisés par l'École nationale de l'aviation civile (ENAC) pour les agents ayant suivi une formation certifiante conformément à l'arrêté du 21 septembre 2012 relatif à la formation pour la sûreté de l'aviation civile. 7 700 agents ont été certifiés en 2013. La certification doit être renouvelée tous les 5 ans. Les agents de sûreté ont le droit à 4 essais et dès le troisième essai doivent suivre à nouveau la totalité de la formation initiale.

Source : Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)

6. Le *passenger name record* (PNR) : un atout pour la sûreté aérienne

Après les tragiques attentats du 13 novembre 2015, la France a souhaité **accélérer l'adoption** par les institutions de l'Union européenne (UE) **d'un *passenger name record* (PNR) européen**, dont la première mouture remontait à 2007.

La commission des affaires européennes du Sénat avait **soutenu le Gouvernement** sur ce point, en rappelant, dans son rapport « La lutte contre le terrorisme : une priorité pour l'Union européenne »¹, qui faisait suite à ses

¹ Rapport d'information n° 442 (2015-2016) de MM. Philippe Bonnecarrère et Simon Sutour, fait au nom de la commission des affaires européennes, déposé le 4 mars 2016.

résolutions n° 78 et n° 88 adoptées respectivement le 15 mars et le 1^{er} avril 2015, « *l'urgence de la mise en œuvre du PNR européen* ».

Une directive européenne **réglementant l'utilisation des données des dossiers passagers** a été adoptée par le **Parlement européen** le 14 avril 2016 puis par le **Conseil de l'Union européenne** le 21 avril¹. Les États membres disposent de **deux ans** à compter de la publication de cette directive pour **adopter les mesures nationales** nécessaires à sa transposition.

Les données des dossiers passagers (données PNR) sont **des informations non vérifiées communiquées par les passagers**, qui sont **recueillies et conservées par les transporteurs aériens** au moment où les passagers réservent leurs billets d'avion.

Les données des dossiers passagers (données PNR)

- le nom du passager ;
- les dates du voyage ;
- l'itinéraire ;
- le numéro du siège ;
- les données relatives aux bagages ;
- les coordonnées du passager ;
- le moyen de paiement utilisé.

Source : Parlement européen

La directive prévoit que les transporteurs aériens qui proposent des vols **entre un pays tiers et le territoire d'au moins un État membre de l'UE** ou **entre deux États de l'UE**² pourront **transmettre les données PNR aux autorités compétentes**³ de cet État membre. Pour ce faire, ils utiliseront la **méthode « push »**, ce qui signifie que les États membres **ne disposeront pas d'un accès direct à leurs systèmes d'information**⁴.

Les données PNR pourront être **conservées pendant une période de cinq ans et trente jours**.

¹ Un accord provisoire conclu par les négociateurs du Parlement et du Conseil le 2 décembre 2015 sur une directive européenne réglementant l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) à des fins de prévention et de détection de formes graves de criminalité et d'infractions terroristes ou d'enquêtes et de poursuites en la matière, a été approuvé par le Parlement européen en plénière le 14 avril 2016 par 179 voix pour et 9 abstentions. Le texte a ensuite été adopté par le Conseil de l'UE le 21 avril.

² Dans ce cas, à condition d'en informer la Commission européenne.

³ Dénommées « unité de renseignements passagers ».

⁴ À noter que les pays de l'UE pourront également choisir de collecter et traiter les données PNR des agences de voyage et des tour-opérateurs, étant donné qu'ils gèrent aussi la réservation de vols.

Les États membres **partageront les alertes** créées à partir du traitement des données PNR, lorsque cela s'avèrera **nécessaire pour la prévention, la détection, l'enquête et la poursuite d'infractions terroristes ou de criminalité grave**. Par ailleurs, les États membres auront le droit de **demandeur les données PNR d'un autre pays de l'UE dans le cadre d'une enquête spécifique**.

Dans la mesure où le PNR est accompagné de **solides garde-fous en matière de protection des données personnelles des passagers**, votre rapporteur spécial considère que ce dispositif offrira **un outil précieux à la lutte antiterroriste** et constituera **un atout de poids pour renforcer la sûreté du transport aérien** dans notre pays.

7. Faut-il différencier les contrôles en fonction des passagers ?

Eu égard au niveau de la menace, il peut être utile **d'étudier l'ensemble des dispositifs de sûreté** mis en place par des pays développés confrontés à un risque terroriste analogue à celui que connaît aujourd'hui notre pays.

Israël a ainsi mis en place **des contrôles différenciés des passagers** du transport aérien, dont il serait possible de s'inspirer en France.

Le niveau de risque sûreté du passager est analysé **avant le passage du poste d'inspection filtrage**, notamment par le biais **d'un entretien** qui peut se limiter à un échange de quelques secondes ou davantage en cas de besoin¹.

Les questions les plus fréquentes concernent l'identité du passager, sa destination, le but de son voyage, la raison de sa présence en Israël, les caractéristiques de ses bagages, etc.

En cas de doute, **d'autres questions plus précises** peuvent être posées.

Dans tous les cas, l'objectif est **d'observer les réactions du passager et d'analyser son comportement** face à des questions qui peuvent le déstabiliser.

Le niveau de contrôle de sûreté jugé nécessaire est alors déterminé sur la base de cette analyse du risque de sûreté. **80 % des passagers, considérés comme à faible risque**, ne subissent que **des contrôles normaux**. Les autres passagers peuvent, le cas échéant, **subir des contrôles plus approfondis**.

Ce type de procédé, utilisé également par **l'Agence nationale américaine de sécurité dans les transports (TSA)** avec le dispositif

¹ Il convient de noter qu'en Israël le passager subit également des contrôles à l'entrée de l'accès routiers de la plateforme et à l'entrée des aéroports, ce que ne préconise pas votre rapporteur spécial.

Precheck, peut paraître **intrusif**. Pour autant, votre rapporteur spécial estime qu'il mériterait d'être **expérimenté en France**, sous réserve d'être **précisément encadré**, dans la mesure où il présente **une réelle efficacité** dans les pays qu'ils l'ont mis en place.

Recommandation n° 13 : Expérimenter le contrôle différencié des passagers pour concentrer les moyens sur les personnes qui présentent le plus de risques et alléger les contrôles sur celles qui en présentent le moins.

B. FAIRE FACE AUX MENACES ÉMERGENTES

1. Comment renforcer la sécurité dans les aérogares ?

Les attentats survenus à l'aéroport de Zaventem à Bruxelles le 22 mars 2016 puis à l'aéroport Atatürk d'Istanbul le 28 juin 2016 ont visé les aérogares de ces deux aéroports, **espaces publics totalement libres d'accès** dans la plupart des pays du monde, même si la Turquie avait mis en place des contrôles aux entrées de l'aéroport Atatürk.

Si ce type d'attentat n'est pas nouveau, **l'ampleur de ces deux attaques** attribuées à l'organisation État islamique a mis en lumière **la très grande vulnérabilité de ces zones publiques**¹, aussi faciles à frapper pour des terroristes que des gares, des grands magasins, des stations de métro ou des événements festifs, mais **avec un écho susceptible d'être supérieur** compte tenu du caractère très symbolique de l'aviation civile.

Il est d'ailleurs probable que **l'accès de plus en plus contrôlé à la zone réservé des aéroports** ait conduit les terroristes à **privilégier les attaques envers les zones publiques**, qui leur apparaissent comme **des cibles plus faciles à frapper**.

Bien qu'évoquée dans l'annexe 17 de la convention de Chicago, la sécurité des zones publiques est le plus souvent **du ressort des services de sécurité publique de droit commun** et ne relève donc pas nécessairement des autorités de sûreté de l'aviation civile. Assurer la sécurité des zones publiques nécessite donc **un effort de coopération important** entre ces deux types d'autorités et les exploitants aéroportuaires.

La mesure la plus souvent évoquée dans le débat public pour sécuriser les zones publiques des aéroports est **la mise en place à l'ensemble**

¹ Les zones publiques des aéroports, également appelées « côté ville » par les professionnels du secteur de l'aviation civile, comprennent les zones d'enregistrement, les comptoirs d'accueil, certaines zones de livraison des bagages, les parkings au contact des aérogares, etc.

de leurs entrées de portiques de sécurité, analogues à ceux des postes d'inspection filtrage.

Votre rapporteur spécial a acquis la conviction que **la mise en place de ce type de matériels ne représentait pas une bonne solution** pour renforcer la sûreté des zones publiques.

Elles auraient en effet pour premier effet de **rendre beaucoup plus difficile et lent l'accès aux aérogares**, provoquant **l'apparition de files d'attente à l'extérieur**. Or ces files d'attentes présenteraient **une très grande vulnérabilité** en cas d'attaque terroriste par arme à feu ou par explosifs.

Du reste, **les portiques présents aux entrées de l'aéroport Atatürk d'Istanbul non nullement permis d'empêcher les terroristes de pénétrer à l'intérieur de l'aérogare** pour y perpétrer un massacre : des vigiles, même armés, placés auprès d'un portique peuvent difficilement s'interposer face à des personnes bien entraînées et lourdement armées.

En outre, elles entraîneraient **une très nette dégradation du niveau de confort des passagers**, qui devraient subir des temps d'attente supplémentaires, voire les intempéries climatiques, puisque les files se formeraient à l'extérieur des aérogares.

Enfin, **le coût** de telles installations serait **extrêmement élevé**, puisqu'un aéroport comme celui de Roissy devrait être équipé de **plus de deux cents portiques**.

Recommandation n° 8 : Ne pas placer des portiques à l'entrée des aérogares, car ces installations **coûteuses et inefficaces** génèreraient **des files d'attente très vulnérables** à une attaque terroriste.

Dès lors, **comment améliorer la sécurité des personnes et des biens dans les zones publiques des aéroports** ? Plusieurs pistes intéressantes méritent d'être explorées.

Il est d'abord possible de **renforcer encore les dispositifs de vidéoprotection** en s'assurant que l'ensemble des zones publiques soient **filmées en permanence par des caméras**. Plus important encore, il est nécessaire **qu'un nombre suffisant d'agents puissent examiner les images de ces caméras en direct** pour repérer les personnes dont le comportement est suspect.

L'analyse comportementale est en effet **l'une des principales pistes** explorées à l'heure actuelle par la DGAC et les exploitants aéroportuaires pour améliorer la sûreté dans les aérogares.

Fondée sur **un ensemble de techniques d'observations**, elle doit permettre à des personnels dûment formés et entraînés de **repérer les attitudes anormales** de personnes présentes dans les aéroports et susceptibles de présenter un danger : comportement erratique, tremblements, sudations abondantes, etc. Selon les responsables d'Aéroports de Paris, **l'analyse comportementale permettrait d'obtenir des résultats très efficaces** dans la prévention des actes de malveillance.

Recommandation n° 9 : Systématiser l'analyse comportementale dans les aéroports pour détecter les personnes animées d'intentions malveillantes.

En complément, d'autres moyens peuvent être déployés : **patrouilles policières ou militaires** dans le cadre de l'opération Sentinelle, **équipes cynophiles** pour tenter de détecter d'éventuels explosifs, **contrôles aléatoires et ponctuels aux entrées des aéroports**, etc.

2. Les missions « vols entrants », une initiative très efficace mise en place depuis 2011 dans les pays « sensibles »

L'attentat manqué d'Umar Farouk Abdulmutallab le 25 décembre 2009 sur un vol Lagos-Amsterdam-Detroit puis l'explosion de l'avion de la compagnie russe Métrojet en provenance de Sharm el-Sheik le 31 octobre 2015 ont montré **la vulnérabilité des vols en provenance de pays qualifiés de « sensibles » à destination des pays occidentaux**. Dans le cas du vol de la Métrojet, **une simple canette contenant des explosifs** introduite à bord, sans doute **grâce à des complicités internes à l'aéroport**, a suffi à provoquer la catastrophe.

Ces pays dit « sensibles » sont des pays **confrontés à un important risque terroriste** (présence de l'État islamique dans le Sinaï égyptien par exemple) et dont **la sûreté aéroportuaire présente des failles** susceptibles d'être exploitées pour porter atteinte à des aéronefs occidentaux.

Or **notre pays entretient des relations diplomatiques et d'échanges commerciaux** très nourris **avec des pays situés dans la zone sahélienne** et confrontés à **l'action de groupes terroristes** comme Al Quaida au Maghreb Islamique (AQMI).

Pour faire face à cette menace de plus en plus prégnante, la DGAC a mis en place depuis 2011 à la demande du SGDSN **un programme dit « vols entrants »** consistant à envoyer sur place **des équipes d'experts français**¹

¹ Composées de personnels de la DGAC, de la PAF et de la GTA.

chargés **d'auditer les moyens mis en œuvre** par le pays visité pour **assurer la sûreté de l'aviation civile** au départ de ses aéroports.

Il s'agit d'abord de **faire prendre conscience aux autorités des pays** dont la sûreté aéroportuaire présente **des défaillances** des principales mesures à mettre en place pour **relever son niveau**, avec l'appui technique de notre pays.

Mais la DGAC dispose également de leviers supplémentaires pour renforcer la sûreté des aéronefs français au départ de pays « *sensibles* », puisqu'elle peut faire adopter **des arrêtés interministériels¹ valables trois mois et renouvelables imposant aux compagnies aériennes** à destination de la France **des mesures de sûreté renforcées**, afin de pallier aux insuffisances des systèmes de sûreté locaux. À ce jour, selon la DGAC, **trois pays ont fait l'objet de tels arrêtés**.

La France participe également avec six autres pays à l'« *Aviation Security core group* » qui se réunit régulièrement pour **dégager des synergies dans les programmes « vols entrants » nationaux**.

Recommandation n° 7 : Multiplier les missions « vols entrants » dans les pays de départ peu sûrs pour garantir un niveau de sûreté suffisant pour les compagnies françaises qui y sont implantées.

3. Après la tragédie du vol MH17 atteint par un missile au-dessus de l'Ukraine, la DGAC a défini des zones de survol à éviter

La tragédie de la **destruction** au-dessus de l'est de l'Ukraine **du vol 17 de Malaysia Airlines (MH17)** reliant Amsterdam à Kuala Lumpur survenue le 17 juillet 2014 a fait prendre conscience à la communauté internationale d'un nouveau risque pour le transport aérien : **le survol des zones de conflit**.

De fait, **aucune consigne ou recommandation** ne conseillait aux compagnies aériennes **d'éviter de survoler cette zone** en proie à une guerre civile opposant des séparatistes pro-russes à l'armée ukrainienne. Or, le 28 septembre 2016, le parquet néerlandais a démontré, au terme de son enquête préliminaire, **qu'un missile BUK avait été tiré contre le vol MH17** depuis les zones contrôlées par les séparatistes pro-russes.

¹ Sur le fondement de l'article L. 6341-4 du code des transports, issu de l'article 23 de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme.

La France, à l'instar d'autres États, a décidé **d'émettre des recommandations auprès des compagnies françaises**, sous la forme de **circulaires d'information aéronautiques (AIC)**, qui leur **interdisent de survoler certaines zones géographiques** ou **imposent un survol au-dessus d'un certain pallier**. Ces interdictions ou restrictions se fondent sur **des analyses de risques de présence de matériels antiaériens** déployés et susceptibles d'être utilisés.

La **circulaire d'information aéronautique du 29 octobre 2015**, disponible sur le site internet public de la DGAC, demande ainsi aux transporteurs aériens français **de ne pas faire pénétrer leurs aéronefs dans les espaces aériens** de l'Ukraine, de l'Irak, de la Libye, de la Syrie et du Yémen.

Par ailleurs, **l'altitude de vol doit demeurer supérieure ou égale à 7 200 mètres** dans les espaces aériens de l'Afghanistan, du Pakistan, du Soudan, du Soudan du Sud, de la Somalie ainsi que dans la zone nord-ouest de l'espace aérien de l'Iran.

4. Le contrôle des sites potentiels de tirs de missiles sol-air à très courte portée (MANPADS)

Ces dernières années, l'aviation civile internationale a vu émerger une nouvelle menace : **les missiles sol-air à très courte portée (SATCP ou Man-portable air-defense system - MANPADS)**.

En effet, dans des zones comme **le Levant** (Irak, Syrie) et **le Sahel**, ces missiles, utilisés en cas de conflit armé pour **abattre des avions de chasse et des hélicoptères**, sont tombés aux mains de groupes terroristes, qui pourraient être désireux de s'en servir **pour atteindre un avion de ligne** au décollage, en approche ou à l'atterrissage. Du reste, il n'est pas impossible que ce type de matériel puisse également être en circulation en France.

Sous l'impulsion du SGDSN, la France a mis en place **un programme spécifique en deux volets** destiné à éviter toute attaque contre un aéronef français à l'aide de MANPADS.

À l'étranger, des missions analogues aux missions « vols entrants » **sensibilisent les autorités locales et forment les services compétents afin d'identifier et de surveiller les sites potentiels de tir (SPT)**, c'est-à-dire les points d'où un tir de MANPAD pourrait atteindre un avion. **Quatre pays africains** ont pu bénéficier de cette formation depuis le début de l'année 2015.

Sur le territoire national, **tous les aéroports accueillant plus d'un million de passagers par an** devront avoir été évalués vis-à-vis de la menace MANPADS d'ici 2017.

À ce stade, **les sites potentiels de tir de huit plateformes aéronautiques** ont été déterminés en 18 mois, grâce à des équipes de la gendarmerie des transports aériens (GTA) et de l'armée de l'air. **L'évaluation des SPT des aéroports parisiens a été réalisée avant la COP 21.**

Une fois qu'ils ont été identifiés, il est nécessaire de **faire patrouiller les forces de l'ordre** au niveau de ces sites potentiels de tir mais également, autant que faire se peut, **d'installer des dispositifs de vidéoprotection** pour garantir une surveillance constante.

Des synergies ont pu être exploitées avec la Grande-Bretagne et les États-Unis qui disposent également de programmes MANPADS et ont développé **un logiciel très efficace dans l'identification des sites potentiels de tir.**

5. Lutter contre les drones malveillants

À la suite de survols de certaines de nos centrales nucléaires par des drones aériens non autorisés, le Premier ministre a confié au SGDSN la coordination des travaux interministériels visant à **lutter contre l'emploi des drones aériens à des fins malveillantes.**

De fait, ce risque **concerne tout particulièrement l'aviation civile.** En Syrie et en Irak, des drones ont été utilisés comme **bombardiers** par le groupe terroriste État islamique, et pourraient se révéler **particulièrement dangereux** s'ils étaient **utilisés contre un avion de ligne au décollage ou à l'atterrissage.**

Si elles n'étaient pas malveillantes, **des intrusions de drones** ont ainsi déjà **retardé des vols** à Manchester, Dubaï et Pékin et des incidents sans gravité ont été signalés en France.

Exprimées dans un rapport sur le sujet remis au Parlement le 20 octobre 2015, des recommandations d'ordre juridique visant notamment à mieux sensibiliser les télépilotes de drones ont été reprises dans **une proposition de loi déposée par nos collègues Xavier Pintat et Jacques Gautier** et imposant aux propriétaires de drones **cinq nouvelles obligations** (information, formation, enregistrement, signalement électronique et lumineux, limitation des performances). Cette proposition de loi a été **définitivement adoptée en deuxième lecture par notre Haute assemblée à l'unanimité le 13 octobre 2016.**

Sur le plan capacitaire, le SGDSN a soutenu financièrement, avec l'appui de l'Agence nationale de la recherche (ANR), le développement rapide de **trois solutions intégrées de détection et de neutralisation de drones.**

Ces travaux ont permis à la France de **prendre la tête des pays européens impliqués dans la lutte anti-drones (LAD)** et de contribuer activement au « *C-UAV Pioneer Group* » où elle s'est associée à six autres États membres pour orienter plus efficacement les travaux en cours au sein de l'UE.

6. Tester la résistance des systèmes informatiques aux intrusions des hackers

Votre rapporteur spécial a été sensibilisé à **la question de la cybersûreté de l'aviation civile** par les responsables de la sûreté du groupe Airbus.

Ses interlocuteurs n'ont pas manqué à cette occasion de lui signaler que **l'OACI ne disposait pour le moment d'aucune réglementation sur cette problématique**, qui devrait pourtant **figurer au premier rang de ses préoccupations**, dans la mesure où **les groupes terroristes disposent très probablement de nombreux hackers dans leurs rangs**.

Alors que les modèles d'aéronefs anciens étaient relativement peu connectés, les plus récents le sont bien davantage : or, **leurs systèmes informatiques standardisés sont de mieux en mieux connus des hackers**, ce qui les rend **plus vulnérables**.

Pour parer à cette menace, les industriels comme Airbus organisent **une séparation des différents réseaux informatiques de leurs appareils**, de sorte qu'il ne puisse y avoir aucune communication possible entre celui de la cabine de pilotage et les systèmes auxquels ont accès les passagers pour leur travail ou leurs loisirs en vol.

Pour **tester la robustesse de ces réseaux cloisonnés**, les industriels **salarient des équipes de hackers qui tentent d'en dévoiler les failles**.

La menace concerne également **les aéroports** : les pirates informatiques de l'organisation État islamique sont parvenus à **mettre hors-service le système informatique de l'aéroport de Hobart** en Australie pendant plusieurs heures en avril 2015.

La cybersûreté doit donc devenir une priorité de notre politique de sûreté de l'aviation civile.

C. UNE TENTATIVE DE SYNTHÈSE, LA « DÉFENSE EN PROFONDEUR »

Pour **renforcer l'imperméabilité du système de sûreté** du transport aérien français, la DGAC promeut le concept de « *défense en profondeur* ».

Selon elle, « *ce concept implique la mise en place de nombreuses lignes de défense, cohérentes mais indépendantes entre elles, dont l'efficacité ne peut être évaluée par le test d'une seule barrière mais bien de l'ensemble du système* :

aucune des mesures s'inscrivant dans le concept de défense en profondeur ne peut garantir à elle seule la mise en échec d'un acte illicite contre l'aviation civile. Chaque mesure n'a de sens que prise au sein d'un ensemble d'autres mesures afin de constituer un système global, cohérent et robuste. »

Cette conception, qui défend **une approche globale et systémique**, allant du renseignement à la vérification périodique des antécédents des personnes ayant accès aux zones de sûreté à accès réglementé, de l'inspection filtrage des passagers aux actions de surveillance dans la zone publique et côté piste, va indéniablement **dans le bon sens**.

Mais, pour ne pas devenir une ligne Maginot, elle doit sans cesse être renouvelée grâce à **une analyse du risque pesant sur l'aviation civile constante et évolutive**, en essayant, autant que faire se peut, de **toujours avoir un coup d'avance sur des terroristes** à l'imagination sans limite.

<p>Recommandation n° 6 : Renforcer l'analyse des menaces émergentes qui pèsent sur le transport aérien : MANPADS, drones, cybersûreté.</p>
--

SECONDE PARTIE UN COÛT ÉLEVÉ, UN FINANCEMENT QUI PÈSE SUR LA COMPÉTITIVITÉ DU TRANSPORT AÉRIEN

I. UN COÛT DÉJÀ TRÈS CONSÉQUENT ET QUI VA CONTINUER À AUGMENTER DANS LES ANNÉES À VENIR

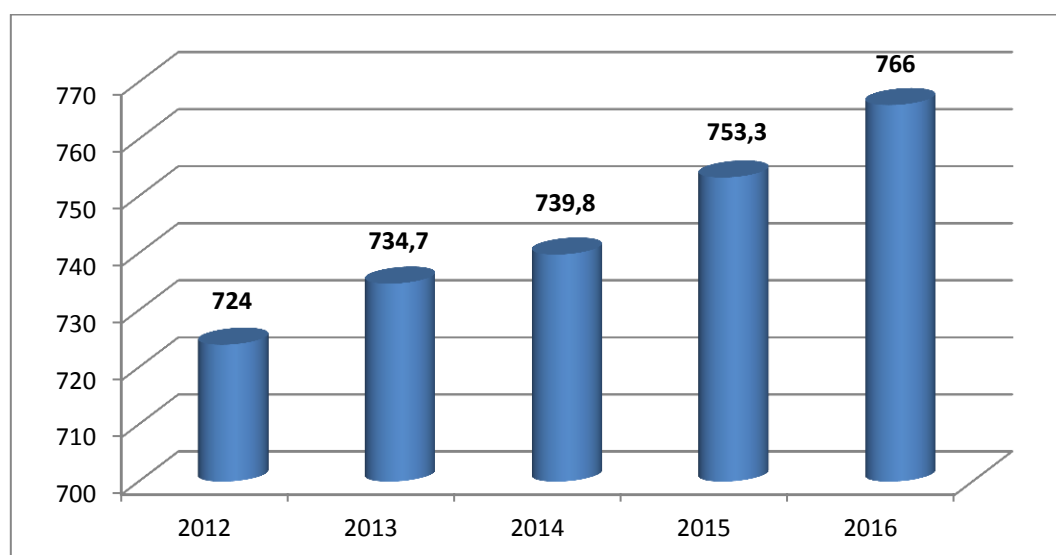
A. TENTATIVE D'ÉTABLIR LE COÛT DE LA SÛRETÉ AÉROPORTUAIRE EN FRANCE

1. Un coût en forte augmentation pour les aéroports

Pour 2016, le coût prévisionnel total des missions de sûreté confiées aux exploitants d'aérodromes en France (y compris aérodromes d'outre-mer) est estimé à **766 millions d'euros**, soit **une hausse de 1,69 % par rapport à 2015** et de **5,8 % par rapport à 2012**.

Le coût de la sûreté du transport aérien pour les aéroports de 2012 à 2016

En millions d'euros



Source : DGAC

Selon le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), auteur d'une « Étude de parangonnage sur le coût et le financement de la sûreté aéroportuaire »¹, en 2012, **l'inspection filtrage des**

¹ Étude de parangonnage sur le coût et le financement de la sûreté aéroportuaire, Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), octobre 2014.

passagers et des bagages de cabine (IFPBC) représentait 53 % des coûts de la sûreté aéroportuaire, l'inspection filtrage des bagages de soute (IFBS) 25 % des coûts et le contrôle des accès en zone réservé (CACZR) 22 % des coûts.

En outre, il convient de noter que les dépenses de personnel représentaient **72 % des coûts de la sûreté.**

Ces dernières années, **le coût par passager embarqué a eu tendance à se stabiliser, voire à diminuer** : alors qu'il était de **8,99 euros en 2012**, il a baissé à **8,93 euros en 2013, 8,83 euros en 2014, 8,75 euros en 2015** et devrait atteindre **8,65 euros en 2016**, selon la DGAC.

Mais, selon le CGEDD, ce léger mouvement de baisse fait suite à **une hausse de 435 % en euros constants** entre 2000 et 2013, qui s'explique essentiellement par **le durcissement considérable des dispositifs de sûreté après le 11 septembre 2001.**

En moyenne, **les dépenses de sûreté par passager diminuent lorsque le trafic croît**, avec une exception pour les plus grands aéroports.

Selon le CGEDD, en 2012, ce coût était de **9,09 euros sur les aéroports de plus de 8 millions de passagers, de 6,65 euros sur les aéroports accueillant entre 1 et 8 millions de passagers, de 11,78 euros pour les aéroports dont le trafic est compris entre 100 000 et 1 million de passagers et de 14,72 euros pour les aéroports accueillant moins de 100 000 passagers.**

2. Des coûts propres pour les compagnies aériennes qui sont loin d'être négligeables

Selon le rapport du CGEDD, **les compagnies aériennes supportent des coûts propres en matière de sûreté de l'ordre de un euro par passager.**

Ces coûts correspondent :

- à **la surveillance des aéronefs**, qui est à la charge des compagnies en dehors des parties critiques, **au pastillage des avions**, à **l'achat de badges pour le personnel travaillant en zone de sûreté à accès réservé** ;

- **aux formations à la sûreté pour le personnel au sol et le personnel navigant** ;

- **au gardiennage et aux postes d'inspection filtrage** dans les zones de maintenance des avions ;

- **aux charges de leur personnel propre dédié à la sûreté** ;

- à **la sûreté du fret**, qui est à la charge des opérateurs ;

- à **la redevance acquittée à la DSAC** pour son activité de surveillance par les compagnies aériennes détenant un agrément de sûreté.

L'ensemble de ces coûts pour la compagnie Air France en 2012 était de **1,62 euro par passager** et de **27,36 euros par tonne de fret**.

3. Le coût de la sûreté de l'aviation civile serait d'environ un euro par passager pour les services de l'État

Dans son rapport, le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a tenté d'évaluer pour l'année 2012 **le coût représenté par le travail des fonctionnaires des services de l'État chargés de la sûreté du transport aérien**, à savoir les agents de la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC), de la gendarmerie du transport aérien (GTA), de la direction du transport aérien (DTA) et de la police aux frontières (PAF).

Dans cette perspective, il a calculé **le nombre d'équivalents temps plein (ETP) consacrés à cette mission** par ces différents services.

Ces résultats sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Nombre d'ETP consacrés par l'État à la sûreté du transport aérien et coût par passager

En ETP	DSAC	GTA	DTA	PAF	Total	ETP/million de passager	Coût par passager (en euros)
Échelon central	16,0	-	58	-	74,0	-	-
Paris	18,8	267	-	103,8	389,6	9,27	0,65
Province	63,4	371	-	88,6	523,0	17,13	1,20
Outre-mer	15,4	67	-	34,1	116,5	24,95	1,75
Total	113,6	705	58	226,5	1 103,1	13,27	0,93

Source : CGEDD

En supposant un coût moyen par ETP, charges sociales et frais de fonctionnement inclus, de 70 000 euros par an, les experts du CGEDD parviennent à **un coût total d'environ 75 millions d'euros**, soit **un coût moyen par passager de 0,93 euro**, un chiffre nettement inférieur à celui de la sûreté incombant aux aéroports mais **tout de même important**.

B. UNE DYNAMIQUE À LA HAUSSE AVEC L'ACCROISSEMENT DE LA MENACE

Le coût de la sûreté de l'aviation civile a été **très dynamique** ces dernières années, avec **la hausse du trafic**, et, surtout, la mise en place de **réglementations toujours plus contraignantes**.

Loin de s'atténuer, **cette hausse rapide** devrait spontanément se **poursuivre dans les années à venir**.

Dans l'immédiat, **le passage au standard n° 3 d'ici 2020 des EDS** chargés d'analyser les bagages de soute représente **un enjeu financier très important**, puisqu'il est évalué à **600 millions d'euros** pour Aéroports de Paris et **100 millions d'euros** pour les aéroports de province.

Les « shoe scanners », les scanners corporels, le multiplexage actuellement en cours de test dans le cadre du programme d'innovation nationale « Vision sûreté » représenteront également **de lourds investissements** le jour où ils seront mis en place.

Enfin, **la mobilisation toujours accrue des services de l'État** pour assurer la sécurité des passagers qui empruntent les aéroports et les aéronefs français entraînera **une hausse des emplois qui y seront consacrés** (PAF, renseignement aéroportuaire).

Il est donc important de réfléchir à **la meilleure façon de réduire les coûts** qui peuvent l'être via **des gains de productivité** et d'envisager **des modifications dans les modalités de gestion et dans l'assiette de la taxe d'aéroport**, qui constitue la principale ressource de financement de la sûreté aéroportuaire.

II. LE FINANCEMENT DE LA SÛRETÉ AÉROPORTAIRE EST ASSURÉ PAR UN IMPÔT SPÉCIFIQUE, LA TAXE D'AÉROPORT, DONT LA GOUVERNANCE ET L'ASSIETTE POURRAIENT ÊTRE AMÉLIORÉES

A. LA TAXE D'AÉROPORT, UN IMPÔT QUI PÈSE SUR LE PRIX DES BILLETS DES PASSAGERS

1. Les tarifs de la taxe d'aéroport varient selon la taille des aéroports, répartis en trois classes

En vertu de l'article L. 6341-2 du code des transports, **les exploitants d'aérodromes** sont chargés de mettre en œuvre **« les mesures de sûreté destinées à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite »**, en collaboration avec les autres acteurs privés du transport aérien et les services de l'État.

Ils sont également chargés d'assurer **certaines mesures de sécurité** : services de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs (SSLIA), services de prévention du péril animalier (SPPA) et contrôles environnementaux.

Une décision du Conseil d'État du 20 mai 1998¹ a considéré que les dépenses de sécurité incendie sur les aéroports étaient **une mission régaliennne et ne pouvaient être financées par une redevance**. La logique de cette décision a conduit la DGAC à **l'appliquer également à la sûreté aéroportuaire**.

Tirant les conséquences de cette jurisprudence, la loi relative à l'organisation de certains services de transport aérien² a redéfini l'exercice de ces missions et l'article 136 de la loi de finances pour 1999³ a assuré leur **financement en créant une taxe d'aéroport**, dont le régime juridique et l'assiette sont fixés par **l'article 1609 quater viciés du code général des impôts**.

La taxe d'aéroport, perçue par la DGAC, **est reversée aux aéroports pour rembourser à l'euro près leurs dépenses en matière de sûreté et de sécurité**.

En vertu de cet article, cette taxe est **perçue depuis le 1^{er} juillet 1999 au profit des personnes publiques ou privées exploitant des aéroports ou groupements d'aéroports**⁴ dont le trafic embarqué ou débarqué s'élève, en moyenne, sur les trois dernières années civiles connues, à plus de 5 000 unités de trafic (UDT)⁵.

Elle est due par toute entreprise de transport aérien public et s'ajoute au prix acquitté par le client. Elle est assise sur le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarqués par l'entreprise sur chaque aéroport.

Les tarifs de la taxe d'aéroport par passager sont fixés par arrêté conjoint du ministre chargé de l'aviation civile et du ministre chargé du budget, dans les limites des fourchettes prévues par la loi, à partir du 1^{er} avril de chaque année. **Un taux d'abattement**, dont le taux est fixé par l'arrêté dans la limite de 40 %, est **applicable aux passagers en correspondance** (ce taux est fixé au plafond de 40 % depuis 2013).

Les aéroports ou groupements d'aéroports sont répartis **en trois classes** en fonction de leur trafic et le tarif de la taxe par passager est compris entre les valeurs correspondant à la classe dont il relève.

¹ Arrêt n° 179784 180959 du Conseil d'État rendu le 20 mai 1998.

² Loi n° 98-1171 du 18 décembre 1998 relative à l'organisation de certains services de transport aérien.

³ Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999.

⁴ Un groupement d'aéroports se définit comme un ensemble d'aéroports relevant d'une même concession ou délégation de service public.

⁵ Une unité de trafic est égale à un passager ou 100 kilogrammes de fret ou de courrier.

En 2016, les tarifs planchers et plafonds applicables par classe d'aérodrome sont les suivants¹ :

Classe	1	2	3
Nombre d'UDT de l'aérodrome ou du groupement d'aérodromes	plus de 20 millions	entre 5 et 20 millions	de 5001 à 5 millions
Tarif par passager	de 4,30 à 11,50 euros	de 3,50 à 9,50 euros	de 2,60 à 14,00 euros

Les tarifs applicables sur chaque aérodrome ou groupement d'aérodrome ont été fixés par **un arrêté du 10 mars 2016**².

Pour le fret, le tarif est fixé de façon uniforme à **1 euro par tonne de fret pour les trois classes d'aéroports**.

En 2016, la France comptait **un** groupement d'aéroports de **classe 1** (Aéroports de Paris), **4** aéroports de **classe 2**, **87** aéroports de **classe 3** et **71** aéroports **non assujettis à la taxe d'aéroport** en raison d'un trafic inférieur à 5 000 unités de trafic (UDT).

2. Une péréquation entre gros et petits aéroports via une majoration de la taxe d'aéroport

Le IV *bis* de l'article 1609 *quater* du code général des impôts précité dispose qu'à compter du 1^{er} janvier 2010, le tarif par passager de la taxe d'aéroport fait l'objet **d'une majoration** fixée, dans la limite d'un montant de 1,25 euro, par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'aviation civile.

Le produit de cette majoration est **affecté aux exploitants des aérodromes ou des groupements d'aérodromes de classe 3** ainsi qu'**aux exploitants des aérodromes dont le trafic est trop faible** pour bénéficier de la taxe d'aéroport.

L'arrêté du 10 mars 2016 précité prévoit que **le tarif de cette majoration est fixé à 1,25 euro**.

Lorsque l'application du tarif plafond fixé par la loi conduit à des ressources insuffisantes pour faire face au financement des missions

¹ L'article 103 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a relevé de 13 euros à 14 euros le plafond des aérodromes et groupement d'aérodromes de classe 3.

² Arrêté du 10 mars 2016 fixant la liste des aérodromes et groupement d'aérodromes et le tarif de la taxe d'aéroport applicable sur chacun d'entre eux ainsi que le tarif de la majoration de la taxe d'aéroport.

normalement couvertes par la taxe d'aéroport, l'aérodrome concerné bénéficie du **reversement d'une partie de la majoration s'il appartient à la classe 3 ou s'il n'est pas éligible à la taxe d'aéroport**. Les taux de reversement de la majoration pour chacun de ces aérodromes sont fixés chaque année par arrêté du ministre chargé de l'aviation civile.

Grâce à ce dispositif de péréquation, selon la Cour des comptes, **140 aéroports, sur les 165 aéroports français ayant un trafic commercial, soit 80 % des plateformes, bénéficient d'environ 100 millions d'euros de ressources annuelles au titre du dispositif de péréquation**, avec un montant moyen d'environ 750 000 euros par aéroport et supérieur à un million d'euros pour quatre plateformes en 2015.

Selon le CGEDD, ce mécanisme, qui **pèse sur la compétitivité des aéroports accueillant plus de un million de passagers par an (voir *infra*)**, n'est pas dépourvu d'effets pervers, puisqu'il **n'incite pas les petits aéroports qui en bénéficient à faire des efforts d'efficience pour réduire leurs dépenses de sûreté**.

Votre rapporteur spécial, s'il est favorable à son maintien, considère néanmoins qu'**une nette amélioration de la productivité des dépenses de sûreté des petits aéroports** est indispensable.

Recommandation n° 15 : Inciter les aéroports qui bénéficient de la majoration de la taxe d'aéroport à réaliser des efforts de productivité pour garantir le maintien de ce mécanisme de péréquation.

3. Des dépenses remboursées en fonction des coûts déclarés par les gestionnaires d'aéroports, un rendement très efficace grâce à la collaboration des compagnies aériennes

Pour la **détermination du tarif passager de la taxe d'aéroport**, il est procédé chaque année à **une évaluation**, plateforme par plateforme, **des besoins prévisionnels de financement** pour les missions concernées sur la base de **déclarations détaillées des exploitants** distinguant les postes de dépenses suivants :

- les **salaires des personnels, les dépenses de fonctionnement** (maintenance, exploitation), **les montants des contrats de sous-traitance** ;
- pour les investissements, **l'annuité d'amortissement** ;
- les **frais financiers et les frais généraux**.

Les déclarations sont vérifiées par la DGAC, en particulier quant à la consistance des moyens mis en œuvre et aux règles d'imputation sur la

taxe d'aéroport établies conjointement par les administrations des finances et de l'aviation civile. Les reports financiers éventuels, positifs ou négatifs, des années précédentes et le niveau du trafic prévisionnel sont des données également utilisées dans les calculs.

Les compagnies aériennes, assujetties à la taxe d'aéroport, **déclarent** chaque mois, ou chaque trimestre, **le nombre de passagers, le nombre de tonnes de fret et de courrier embarqués** le mois ou le trimestre précédent sur les vols effectués au départ de chacun des aérodromes concernés par la taxe d'aéroport. Mais elles ne possèdent **aucun moyen de peser sur le tarif de la taxe.**

Les exploitants d'aéroports procèdent annuellement **aux déclarations de coûts éligibles à un remboursement par la taxe d'aéroport.**

Ces déclarations font l'objet localement de **vérifications de la part de la direction interrégionale de la sécurité de l'aviation civile (DSAC-IR)** dont dépend chaque exploitant aéroportuaire et, *in fine*, **par la direction du transport aérien (DTA).** Ces vérifications se traduisent par **des échanges avec les exploitants afin qu'ils justifient ces coûts, puis par une notification des coûts définitivement retenus.**

La taxe est gérée par **un guichet fiscal unique** créé le 1^{er} avril 2012 par la DGAC.

Le rendement de la taxe est déterminé par son taux de recouvrement auprès des compagnies aériennes¹. Il est **supérieur à 99 % pour les aérodromes de la classe 1 et 2 et légèrement inférieur pour ceux de la classe 3**, lorsqu'il s'agit d'aérodromes où le trafic est le fait de compagnies non régulières ou de trafic saisonnier.

Les versements à la suite des déclarations et paiements spontanés des redevables sont complétés par les effets du droit de rectification de la taxe, qui se prescrit en trois ans. Cette période permet de réaliser les opérations de contrôle d'assiette dont les reversements correspondants sont effectués au bénéfice des aérodromes éligibles, qui bénéficient également du versement des pénalités appliquées.

4. Une taxe qui ne permet pas de couvrir l'ensemble des coûts de la sûreté aéroportuaire

Lors de **la crise du transport aérien survenue en 2009**, les recettes de nombreux aéroports ont connu **une diminution substantielle**, ce qui a conduit à **une insuffisance globale du mécanisme de financement de la sûreté aéroportuaire par la taxe d'aéroport de 100 millions d'euros** à la fin de l'année 2010.

¹ Montants reversés/montants attendus par les gestionnaires d'aérodromes d'après leurs données de trafic.

Les recettes de la taxe d'aéroport de 2010 à 2016

Millions d'euros	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Trafic passagers départ (millions)	73,0	78,3	80,5	82,3	83,7	86,1	88,6
Recettes	781,0	899,3	914,7	893,7	921,3	953,1	981,7

Source : DGAC

Grâce à **des relèvements successifs des plafonds des différentes classes d'aérodromes** et à **la reprise du trafic à partir de 2011**, ce déficit global s'est réduit pour atteindre **40 millions d'euros** à la fin de l'année 2013.

Toutefois, en raison de l'obligation de mettre en œuvre **de nouvelles mesures de sécurité et de sûreté**, ce déficit de financement des missions régaliennes est **reparti à la hausse** et s'est de nouveau creusé à -88 millions d'euros en 2015, dont 55 millions d'euros pour les aéroports de la classe 1 gérés par Aéroports de Paris.

Alors qu'un relèvement tarifaire de 2 euros avait permis au mécanisme de financement des aéroports exploités par Aéroports de Paris de retrouver l'équilibre en 2012, **son déficit s'est de nouveau creusé depuis cette date**, en raison de **la mise en œuvre sans compensation en 2013 de l'abattement tarifaire de -40 % sur la taxe d'aéroport pour les passagers en correspondance** et de **l'augmentation des coûts de sous-traitance** liée au renouvellement de 80 % des marchés des entreprises de sûreté en 2015. Selon Aéroports de Paris, **le déficit du mécanisme de financement de la sûreté de ses aéroports** devrait atteindre environ **56 millions d'euros par an entre 2016 et 2018¹**.

À leur échelle, **les plus petits aéroports**, c'est-à-dire les aérodromes de classe 3, qui peuvent prélever entre 2,6 euros et 14 euros par passager au titre de la taxe d'aéroport, **souffrent encore plus qu'ADP de ces difficultés de financement**.

Selon la DGAC, **le déficit global** du mécanisme de financement par la taxe d'aéroport des missions de sûreté et de sécurité des aéroports devrait quelque peu se réduire à **- 73 millions d'euros en 2016**, grâce à la nouvelle

¹ Selon la DGAC, c'est la raison pour laquelle, après une période de stabilité du tarif à 11,50 euros depuis 2011, il est envisagé de proposer dans le cadre du projet de loi de finances 2017 un relèvement de 50 centimes d'euros du tarif plafond applicable aux aéroports de la classe 1 afin d'obtenir une nette diminution de ce déficit et un retour à l'équilibre fin 2018 pour ADP.

hausse tarifaire des aéroports de classe 3¹, mais resterait **nettement trop élevé**.

B. LA TAXE D'AÉROPORT PÈSE SUR LA COMPÉTITIVITÉ DES AÉROPORTS ET DES COMPAGNIES FRANÇAISES, CAR ELLE EST NETTEMENT PLUS CHÈRE QUE LES REDEVANCES PRÉLEVÉES DANS LES AUTRES PAYS EUROPÉENS

En comparant le montant des redevances et taxes de sûreté de 58 aéroports européens importants à la partie de la taxe d'aéroport 2013 des aéroports français accueillant plus de un million de passagers par an, le CGEDD a démontré que **nos aéroports étaient en moyenne 35 % plus chers pour les compagnies aériennes que les autres aéroports européens**, ce qui pénalise naturellement les compagnies basées en France, et en premier lieu Air France.

Les aéroports français sont ainsi **25 % plus chers en moyenne que les aéroports allemands, 60 % plus chers que les aéroports britanniques** (en excluant le cas particulier de Londres), **75 % au-dessus des aéroports suédois et 21 % au-dessus des autres pays européens** hors Espagne et Italie².

Les aéroports parisiens sont en moyenne **43 % plus chers que leurs concurrents européens** et les aéroports régionaux ont **un écart de tarif moyen de 21 % avec ceux des aéroports régionaux européens**.

Selon le CGEDD, cet écart de tarif s'explique en partie, pour les principaux aéroports français, **par la majoration de 1,25 euro destinée à la péréquation** qui bénéficie surtout aux aéroports d'outre-mer et aux aéroports qui accueillent moins de un million de passagers par an.

En l'absence de **cette péréquation**, l'écart de tarif des aéroports de province français ne serait plus que de **10 % en moyenne avec leurs homologues européens**. Le **surcoût des aéroports parisiens** demeurerait néanmoins **élevé**, puisqu'il serait de **33 % par rapport aux autres grands aéroports européens**.

On peut en conclure que **la péréquation explique environ 50 % des écarts de tarifs des aéroports de province avec les aéroports régionaux européens** mais **seulement 23 % des écarts de tarifs des aéroports parisiens avec les grands aéroports internationaux européens**.

¹ L'article 103 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a relevé de 13 euros à 14 euros le plafond des aérodromes et groupement d'aérodromes de classe 3.

² Les aéroports italiens et espagnols ont des tarifs très bas mais il est possible qu'ils bénéficient de subventions ou de prestations de leurs États pour des montants financiers que le CGEDD n'a pas été en mesure de déterminer.

C. UN SYSTÈME TROP PEU VERTUEUX, QUI DOIT FAIRE L'OBJET DE CONTRÔLES D'EFFICIENCE BEAUCOUP PLUS EXIGEANTS, RENDUS POSSIBLES PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2016

Dans le prolongement des recommandations du rapport du groupe de travail sur la compétitivité du transport aérien français¹ de novembre 2014, **le renforcement du contrôle des dépenses de sûreté constitue un axe prioritaire en vue d'un retour à l'équilibre du dispositif de financement par la taxe d'aéroport** des missions de sûreté et de sécurité des aéroports.

Le constat sévère du CGEDD selon lequel « *l'utilisation d'une taxe représentant des dépenses annuelles de plus de 900 millions d'euros n'est pas contrôlée par les compagnies aériennes, et ne l'est que partiellement par la DGAC* » n'est en effet plus tenable.

Ce contrôle implique d'abord de ne financer **que des dispositifs qui relèvent de la sûreté aéroportuaire au sens strict.**

Ainsi, votre rapporteur spécial considère que **le système de sas PARAFE** mis en place par Aéroports de Paris, s'il permet **de fluidifier le passage aux frontières** et de **limiter la formation de files d'attente**, reste avant tout **un outil d'attractivité et non de sûreté** pour les aéroports franciliens.

Pour mémoire, la taxe d'aéroport² a financé, sur la période 2009-2014, environ **45 % du coût total d'installation de 27 sas PARAFE sur les plates-formes d'Aéroports de Paris (ADP)**, ce qui représente une somme de **10,6 millions d'euros**. En complément, l'État a pour sa part directement financé **44 %** de ce coût, soit **10,4 millions d'euros**, via le budget du ministère de l'intérieur. Enfin, ADP a complété ce financement à hauteur de **2,1 millions d'euros** (soit **9 %** du coût total).

Par la suite, **10 sas supplémentaires** ont été financés grâce à **2,6 millions d'euros** provenant de la taxe d'aéroport (soit **80 %** du coût de cette « *deuxième tranche* ») et **600 000 euros** provenant d'ADP (soit **20 %** du coût).

Le système de passage automatisé rapide des frontières extérieures (PARAFE)

Le système de passage automatisé rapide des frontières extérieures (PARAFE) permet, lors de déplacements en avion, de passer la frontière en quelques secondes (une vingtaine), **en empruntant un sas automatique qui identifie le passager grâce à son empreinte digitale**. Les voyageurs évitent ainsi les files d'attente liées au contrôle manuel des passeports.

¹ Rapport du groupe de travail compétitivité du transport aérien français, présidé par Bruno Le Roux (Seine-Saint-Denis, président du groupe SRC), Assemblée nationale, 3 novembre 2014.

² L'article 1609 quater *vicies* du code général des impôts prévoit en effet que le produit de la taxe « contribue, dans une proportion fixée annuellement par arrêté, au financement des matériels de contrôle automatisé aux frontières par identification biométrique installés dans les aéroports ».

Les titulaires d'un passeport biométrique français peuvent emprunter les sas sans inscription préalable.

Pour bénéficier de PARAFE, les autres voyageurs doivent s'inscrire dans un salon situé dans l'un des terminaux des aéroports de Roissy-Charles-de-Gaulle, Orly ou Marseille-Provence. Un policier y relève les empreintes digitales du passager, puis les intègre dans la base de données PARAFE. Cette inscription permet ensuite de s'assurer, grâce à un contrôle optique de l'empreinte digitale, que la personne qui franchit la frontière est bien titulaire du passeport présenté.

Pour profiter du dispositif, il faut être citoyen majeur de l'Union européenne, de l'espace économique européen ou de la Confédération suisse, voire ressortissant majeur des autres États, résidant d'un État membre de l'Union européenne et titulaire d'une carte de séjour européenne portant la mention : « membre de famille d'un citoyen de l'Union européenne ». Il faut également disposer d'un passeport en cours de validité doté d'une bande de lecture optique.

Les données personnelles des personnes volontairement inscrites sont conservées cinq ans. Elles peuvent à tout moment être modifiées ou supprimées à la demande du passager, notamment lorsque ce dernier souhaite renoncer au bénéfice du dispositif.

Au 30 août 2015, **5 423 793 passagers** avaient utilisé le service PARAFE à Roissy-Charles-de-Gaulle ou à Orly depuis son ouverture fin novembre 2009.

Source : site internet parafe.gouv.fr

Surtout, les récents rapports des missions d'inspection concernant le financement de des missions de sûreté et de sécurité des aéroports concluent à **la nécessité de mieux maîtriser les dépenses qu'elles entraînent et d'en améliorer l'efficacité.**

Jusqu'en 2015, **les contrôles sur pièces et sur place de ces dépenses** ne portaient que sur **la stricte imputabilité à la taxe d'aéroport**, conformément à l'article 1609 *quater* du code général des impôts, qui prévoyait que « **les données** [relatives au besoin de financement, aux prestations assurées, aux coûts et aux autres produits des aérodromes] **peuvent faire l'objet de contrôles sur l'année en cours et les deux années antérieures, diligentés par les services de la direction générale de l'aviation civile** ».

Dans sa version résultant de l'article 103 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, cet article prévoit désormais que « **ces contrôles peuvent également porter sur l'adéquation des moyens mis en œuvre par l'exploitant de l'aérodrome ou du groupement d'aérodrome concerné avec la réglementation en matière de sécurité et de sûreté aéroportuaires, ainsi qu'au regard des bonnes pratiques et des usages communément admis par la profession** ».

Ces contrôles devraient, selon la DGAC, **participer au retour à l'équilibre du dispositif de financement** des missions de sûreté et de sécurité des aérodromes.

La nouvelle rédaction de l'article 1609 *quater* du code général des impôts offre en effet la possibilité à la DGAC **d'effectuer des contrôles**

organisationnels portant sur l'adéquation des moyens mis en œuvre par l'exploitant aéroportuaire avec le respect, au moindre coût, de la réglementation, et de pouvoir en tirer les conséquences en termes de financement par la taxe d'aéroport, y compris sous la forme d'un moindre remboursement.

En effet, afin que **les leçons des éventuels dysfonctionnements constatés lors de ces contrôles puissent être tirées**, il dispose également que *« lorsque le contrôle met en évidence des économies de gestion de nature à diminuer le coût des missions de sécurité et de sûreté, l'exploitant d'aérodrome est tenu de soumettre au ministre chargé de l'aviation civile un plan d'actions correctrices dans un délai de trois mois.*

« En l'absence de mesures ou en cas d'insuffisance avérée de celles-ci, la déclaration des coûts éligibles, pour l'année en cours, est retenue à hauteur des montants correspondant aux bonnes pratiques précitées. Pour les années antérieures soumises au contrôle, les déclarations de coûts éligibles sont rectifiées à hauteur des montants correspondant aux bonnes pratiques précitées. Elles donnent lieu à l'émission d'un titre exécutoire, à concurrence du surcoût. »

Afin d'aider les gestionnaires d'aéroports à améliorer leur efficacité, la DGAC a élaboré **un guide de bonnes pratiques** avec l'union des aéroports français (UAF).

Ce guide s'adresse plus particulièrement aux aéroports de classes 3 et aux aéroports non assujettis à la taxe d'aéroport, sur lesquels sont observés **des écarts de coûts significatifs entre aéroports au trafic comparable**. L'objectif consiste à **homogénéiser autant que possible les pratiques tant en termes d'organisation que de moyens**.

À terme, selon la DGAC, il est prévu :

- **d'utiliser les considérations générales du guide comme circulaire fiscale** et de compléter l'arrêté du 30 décembre 2009 relatif aux modalités de déclaration des exploitants d'aérodromes pour l'établissement du tarif passager de la taxe d'aéroport, avec certaines dispositions opposables aux exploitants d'aérodromes ;

- **d'organiser, sur cette base, des contrôles organisationnels sur l'adéquation avec la réglementation des moyens mis en œuvre par l'exploitant aéroportuaire.**

Enfin, votre rapporteur spécial estime que **les compagnies aériennes**, sur qui pèse directement la taxe d'aéroport, **doivent avoir leur mot à dire sur son tarif et sur son utilisation**, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, comme le rappelle le CGEDD dans son rapport : *« les compagnies, même si elles sont informées des évolutions prévisibles de cette taxe sur certains aéroports, ne discutent pas réellement avec les gestionnaires d'aéroports des choix d'investissement et d'exploitation qui sont à l'origine des coûts de sûreté aéroportuaire comme ils le font pour les redevances aéroportuaires ».*

Cette consultation des compagnies aériennes pourrait avoir lieu chaque année à l'occasion de la réunion de la commission consultative économique aéroportuaire (cocoéco), présidée par une personnalité désignée par le préfet, au cours de laquelle elles examinent par ailleurs le niveau des redevances aéroportuaires.

Recommandation n° 14 : Assurer un meilleur contrôle de l'utilisation par les aéroports de la taxe d'aéroport, en vérifiant l'efficacité de leurs dépenses de sûreté au-delà de leur simple éligibilité.

D. UN ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE DE LA TAXE D'AÉROPORT EST NÉCESSAIRE

La taxe d'aéroport, incluse dans le prix des billets d'avion, tend aujourd'hui à **pénaliser les compagnies aériennes françaises, qui ne parviennent pas à en répercuter l'intégralité sur les passagers du transport aérien¹.**

En outre, son montant actuel **ne parvient pas à assurer la totalité du financement des dépenses de sûreté et de sécurité des aéroports**, dans un contexte de hausse du trafic et de menace terroriste aigüe.

Une amélioration de l'efficacité des dépenses de sûreté engagées est clairement **la première des priorités**, comme l'ont démontré les travaux du CGEDD en 2014. Mais elle ne saurait **suffire pour relever les défis du financement de la sûreté aéroportuaire** aujourd'hui.

C'est pourquoi votre rapporteur spécial estime nécessaire **d'envisager différentes pistes d'extension de l'assiette de la taxe de sûreté.**

L'une des voies retenues par le rapport Le Roux de novembre 2014 était d'étudier **la possibilité d'une extension de la taxe d'aéroport aux vols d'avions privés.**

Les missions de sécurité et de sûreté financées permettent effectivement aux aéroports de disposer d'un environnement sécurisé **dont bénéficient** non seulement les compagnies aériennes mais **également tout la communauté aéroportuaire, dont le transport privé.**

Toutefois, au-delà des questions de faisabilité juridique et fiscale, une extension de l'assiette de la TAP à ces acteurs soulève **des interrogations en termes de modalités de calcul et de recouvrement** qui pourraient remettre en cause l'intérêt d'un tel dispositif.

¹ Le président-directeur général d'Air France évalue pour sa part à 78 % le pourcentage du coût de la sûreté du transport aérien qui pèse effectivement sur les compagnies aériennes.

Ainsi, **un forfait de 50 euros** par aéronef d'une masse maximale au décollage supérieure à 2,5 tonnes conduirait à **un produit annuel qui se limiterait à environ 1,5 million d'euros**, pour **un coût de recouvrement certainement élevé**.

Une seconde hypothèse souvent évoquée consisterait à **faire participer les magasins situés dans les aéroports au financement de la sûreté aéroportuaire**¹.

Si une telle piste nécessiterait **des études de faisabilité approfondie**, votre rapporteur spécial considère **qu'elle mérite clairement d'être envisagée**.

L'activité des magasins d'aéroports bénéficie en effet directement des dépenses de sûreté aéroportuaire, condition *sine qua non* d'un trafic important dans les aéroports français.

Recommandation n° 16 : Étudier une possible extension de l'assiette de la taxe de sûreté (chiffre d'affaires des magasins d'aéroports par exemple).

¹ *Le rapport du groupe de travail sur la compétitivité du transport aérien français estimait ainsi que « nombreuses sont les entreprises exerçant leur activité dans l'enceinte de l'aéroport qui bénéficient d'un transport aérien sécurisé (aviation d'affaires, transitaires, assistants en escale, hôtels, boutiques, etc.) sans contribuer au financement de la sûreté et de la sécurité. Modifier l'actuelle assiette de la taxe d'aéroport pour les faire contribuer, sans naturellement les mettre en difficulté, permettrait d'alléger la charge pour les transporteurs aériens, à condition toutefois que les partenaires nouvellement imposés ne répercutent pas cette augmentation de leurs charges sur les transporteurs aériens ».*

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 12 octobre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a entendu une communication de M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial, sur le financement et l'efficacité de la sûreté du transport aérien.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Le transport aérien est aujourd'hui l'un des principaux symboles de la mondialisation des échanges. On estime ainsi qu'en 2015, 3,5 milliards de passagers ont été transportés par avion dans le monde, dont 150 millions au départ ou à destination de la France.

Mais le transport aérien présente de nombreuses vulnérabilités. Les avions demeurent des appareils fragiles et les aéroports sont des lieux de passage très fréquentés et par définition difficiles à sécuriser totalement.

Dès lors, le transport aérien apparaît comme une cible de choix pour les groupes terroristes désireux de commettre des attentats et des actes de malveillance, tels que des détournements ou des destructions d'avions, des prises d'otages, des attaques menées contre le public présent dans les aéroports, etc.

L'actualité récente est malheureusement venue confirmer cette prédilection des groupes terroristes pour le transport aérien, avec les tragiques événements survenus à l'aéroport de Zaventem à Bruxelles le 22 mars 2016 et à l'aéroport Atatürk d'Istanbul le 28 juin 2016.

Notre pays est lui aussi directement concerné par ce danger. Durement frappé par les attentats de janvier et de novembre 2015, puis de juillet 2016, perpétrés par l'organisation État islamique ou en son nom, il fait face à des adversaires très déterminés et doit vivre, sans doute pour longtemps, avec un niveau de menace très élevé.

C'est dans ce contexte très lourd que j'ai choisi de réaliser un contrôle budgétaire sur l'efficacité et le financement de la sûreté du transport aérien. Dans un premier temps, j'avais été alerté par mes interlocuteurs du monde de l'aviation civile sur les sujets du coût de la sûreté et du mécanisme qui assure son financement, la taxe d'aéroport, les compagnies estimant qu'elle pénalisait leur compétitivité. Il y avait donc là un sujet relevant directement de la compétence de notre commission.

Mais à la suite des évènements de ces derniers mois, j'ai choisi d'adopter une vision plus globale de la sûreté aéroportuaire, en étudiant également de très près la question de son efficacité : alors que notre pays doit surmonter une crise sécuritaire sans précédent, comment garantir que les investissements consacrés à la sûreté de l'aviation civile permettront de réduire la menace à son minimum tout en évitant tout gaspillage d'un argent public devenu rare ?

Selon la définition qu'en donne l'annexe 17 de la convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale, la sûreté est « la combinaison des mesures ainsi que des moyens humains et matériels visant à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicites ».

Au cours de mes auditions, j'ai découvert que la politique de sûreté faisait intervenir un nombre d'acteurs considérable dans notre pays.

L'autorité compétente au sens de l'article 9 du règlement européen n° 300/2008, qui assure la responsabilité de l'ensemble du dispositif, est le ministre chargé des transports. Placée sous son autorité, la direction générale de l'aviation civile (DGAC), élabore et anime la politique de l'État en matière de sûreté et veille à son application par l'ensemble des acteurs du transport aérien.

Mais, sur le terrain, c'est le ministère de l'intérieur qui tient le premier rôle.

Côté ville, la police aux frontières (PAF) assure la sécurité dans les aéroports, les contrôles aux frontières, la lutte contre l'immigration clandestine et la supervision des sociétés privées de sûreté. Côté piste, la gendarmerie du transport aérien (GTA) assure le contrôle des mesures de sûreté applicables aux personnels, aux véhicules, aéronefs, bagages de soute, fret, approvisionnement de bord et fournitures d'aéroport. Les services de renseignement sont également présents sur les plateformes.

L'ensemble du dispositif est placé sous la responsabilité du préfet du département dans lequel se situe l'aéroport. À Roissy-Charles-de-Gaulle et au Bourget, un préfet délégué, placé auprès du préfet de la Seine-Saint-Denis, est chargé de cette mission. À Orly, en revanche, c'est directement le préfet qui en est responsable.

Enfin, dans une moindre mesure, les ministères de la défense, des affaires étrangères et du budget – avec la direction générale des douanes et des droits indirects, responsable de la sûreté du fret dans les aéroports parisiens – interviennent également en matière de sûreté.

Pour assurer la coordination de ces nombreux services, une instance baptisée commission interministérielle de la sûreté aérienne (CISA) se réunit tous les six mois à Matignon sous l'égide du cabinet du Premier ministre. Son secrétariat est assuré par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN).

J'ai rencontré la plupart des acteurs que je viens d'énumérer et les échanges que j'ai pu avoir avec eux m'inspirent plusieurs remarques et propositions.

Si la gendarmerie du transport aérien donne entière satisfaction et a vu ses moyens renforcés ces dernières années, la police aux frontières apparaît en difficulté.

Ses effectifs ont été progressivement réduits au cours du temps alors même que le nombre de passagers a augmenté et que ses tâches se sont accrues avec l'état d'urgence et les mesures complémentaires prévues par le plan Vigipirate. En période de forte affluence dans les aéroports, la situation est problématique et il devient urgent de parvenir à résorber les files d'attentes aux frontières, qui nuisent à l'attractivité de nos aéroports et peuvent constituer une cible pour les terroristes. C'est pourquoi il me paraît nécessaire que les effectifs de la PAF puissent être rapidement étoffés.

Il est sans doute également nécessaire qu'elle se recentre sur ses missions principales. C'est notamment le sens de la réforme contenue dans l'article 27 du projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain que nous examinerons prochainement et qui prévoit qu'à l'avenir le préfet de police de Paris sera responsable de la sécurité publique sur les voies d'accès à l'aéroport à la place de la PAF.

Dans la période actuelle, il est essentiel de donner la priorité à nos services de renseignement. Si ceux-ci sont bien présents sur les plateformes aéroportuaires, il paraît nécessaire de renforcer cette présence, qui constitue la première ligne de défense du système de sûreté.

Concernant la gouvernance locale de la sûreté aéroportuaire, il me paraît essentiel que la plateforme d'Orly, qui accueille quelque 30 millions de passagers par an, puisse à son tour bénéficier de la présence d'un préfet délégué dédié.

Enfin, la gouvernance nationale de la sûreté me paraît présenter certaines faiblesses.

Si l'autorité directrice en matière de sûreté de l'aviation civile, à savoir la DGAC, est clairement identifiée par tous, la multiplicité des intervenants rend leur coordination difficile et complexe.

Ainsi, un simple arrêté, parfois urgent, peut nécessiter pas moins de trois signatures, dans la mesure où il concerne des directions ministérielles relevant de trois ministres différents, ce qui allonge considérablement les délais de décision et de publication.

En outre, les querelles de service, ou les véritables différences de stratégie sur le fond, qui peuvent apparaître, poussent à la recherche de consensus et de compromis, qui empêchent parfois une prise de décision claire et nette.

Pour gagner en réactivité, il me paraît souhaitable de chercher à réduire le nombre d'acteurs impliqués.

Dans cette perspective, je crois que nous pourrions progressivement chercher à créer une Agence de la sûreté du transport aérien, dotée d'une forte capacité d'analyse et de prospective, et rassemblant des fonctionnaires de l'ensemble des services qui travaillent sur cette problématique. Cette solution a été retenue, selon des périmètres variés, par les États-Unis avec la *Transportation Security Administration* (TSA) ou bien par le Canada avec l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA).

La sûreté aéroportuaire est constituée d'un ensemble de mesures et de dispositif, que la DGAC a synthétisé dans le concept de « défense en profondeur ». Si, selon elle, aucune de ces mesures ne peut prétendre à elle seule mettre en échec un projet d'attentat, ces mesures prises dans leur ensemble sont censées constituer un système global, cohérent et robuste.

Les menaces traditionnelles auxquelles fait face depuis longtemps l'aviation civile sont l'introduction d'armes ou d'explosifs dans les avions.

La traditionnelle inspection filtrage des passagers et des bagages de cabine connaît actuellement des évolutions importantes, autour de deux grands axes : améliorer le confort des passagers d'une part, renforcer la détection des objets illicites, et en particulier, les explosifs, d'autre part.

La DGAC a mis en place en 2014 pour trois ans un programme d'innovation nationale, baptisé « Vision sûreté », qui entend agir sur ces deux axes en expérimentant les « shoe scanners » qui évitent aux passagers de se déchausser, les scanners corporels ou bien encore le multiplexage, qui permet aux agents de sûreté de regarder les images des bagages de cabine au calme, loin de l'agitation des files de passagers.

Le contrôle des bagages de soute fait face quant à lui à un défi important avec le passage au standard 3 des appareils de détection d'explosifs d'ici 2020. Ce chantier n'a pas encore commencé dans la plupart des aéroports et devrait représenter quelque 600 millions d'euros pour Aéroports de Paris : son financement fait l'objet de nombreux débats. On peut s'étonner que cette question n'ait pas encore été arbitrée à trois ans de l'échéance...

Les mesures d'habilitation des personnels ayant accès à la zone de sûreté à accès réservé font aujourd'hui l'objet d'une attention toute particulière, car il faut éviter à tout prix que des terroristes puissent bénéficier de complicités à l'intérieur des aéroports.

Afin de se prémunir du risque que des sociétés présentes côté pistes puissent compter dans leurs rangs des salariés radicalisés, il est capital de procéder à un réexamen très régulier de leurs droits d'accès et qu'un criblage permanent des fichiers de police permette de détecter les cas problématiques. Depuis 2015, ce sont ainsi 80 personnes qui se sont vues

retirer leur habilitation pour radicalisation dans les aéroports parisiens, où ont eu lieu 14 perquisitions et 5 000 fouilles de casiers dans le cadre de l'état d'urgence.

Mais je me suis surtout intéressé aux nouvelles menaces qui pèsent sur le transport aérien et dont je ne suis pas sûr que tous les acteurs concernés aient toujours pris la pleine mesure.

Suite aux attentats de Bruxelles et d'Istanbul, le principal débat qui agite aujourd'hui le secteur du transport aérien est celui de la sûreté dans les aéroports, qui constituent aujourd'hui des espaces publics dépourvus de contrôle à l'entrée au même titre que les gares ou la plupart des grands magasins.

Certains plaident pour l'installation de portiques de sécurité à l'entrée des aéroports. Il s'agirait, selon moi, d'une erreur.

Ces portiques auraient pour premier effet de rendre beaucoup plus difficile et lent l'accès aux aéroports, provoquant l'apparition de files d'attente à l'extérieur. Or, ces files d'attente présenteraient une très grande vulnérabilité en cas d'attaque terrorisée par armes à feu ou par explosifs.

Du reste, les portiques présents aux entrées de l'aéroport Atatürk d'Istanbul n'ont nullement permis d'empêcher les terroristes de pénétrer à l'intérieur de l'aéroport.

En revanche, plusieurs pistes intéressantes doivent être développées pour faire des aéroports des lieux mieux sécurisés.

La plus intéressante est celle de l'analyse comportementale, qui permet d'obtenir des résultats très probants selon les experts de la DGAC et d'Aéroports de Paris.

Fondée sur un ensemble de techniques d'observation, elle doit permettre à des personnels dûment formés et entraînés de repérer les attitudes anormales de personnes présentes dans les aéroports et susceptibles de présenter un danger.

Associée à des dispositifs de vidéoprotection, à des patrouilles policières ou militaires, à des équipes cynophiles ou bien encore à des contrôles aléatoires et ponctuels aux entrées, cette technique doit permettre d'élever le niveau de sûreté de parties publiques de nos aéroports.

J'estime enfin que notre pays pourrait envisager d'expérimenter le contrôle différencié des passagers pour concentrer les moyens sur les personnes qui présentent le plus de risques et alléger les contrôles sur celles qui en présentent le moins.

Ces dernières années, d'autres menaces ont émergé.

L'explosion de l'avion de la compagnie russe Metrojet en provenance de Sharm el-Sheik en octobre 2015 a montré la vulnérabilité des vols en provenance de pays « sensibles » à destination des pays occidentaux.

Dans ces pays confrontés à un risque terroriste et dont la sûreté aéroportuaire présente des failles, la DGAC a mis en place un programme dit « vols entrants » qui consiste à envoyer sur place des équipes d'experts français chargés d'auditer les moyens mis en œuvre. Il s'agit de faire prendre conscience aux autorités des pays dont la sûreté aéroportuaire présente des défaillances des principales mesures à mettre en place pour relever son niveau, avec l'appui technique de notre pays et, le cas échéant, de prescrire par arrêté à nos compagnies des mesures de sûreté complémentaires. Selon moi, il s'agit là d'une mesure indispensable qui doit être systématisée.

Aussi étonnant que cela puisse paraître, aucune consigne n'empêchait les compagnies aériennes de survoler l'est de l'Ukraine, pourtant en proie à un conflit armé, jusqu'à la tragédie du vol Malaysia Airlines abattu par un missile le 17 juillet 2014. Depuis cette date, la DGAC émet des circulaires d'information aéronautique interdisant de survoler certaines zones géographiques ou imposant un survol au-dessus d'un certain palier, sur la base d'analyses de risque de présence de matériels antiaériens déployés et susceptibles d'être utilisés.

Autre risque de plus en plus présent, celui des tirs de missiles sol-air à très courte portée (MANPADS), qui sont présents dans des régions du globe de plus en plus nombreuses. Pour lutter contre cette menace, il est nécessaire d'identifier et de surveiller les sites potentiels de tir (SPT), c'est-à-dire les points d'un aéroport d'où un tir de MANPAD pourrait atteindre un avion. Notre pays conduit des formations sur ce point à l'étranger, notamment en Afrique, et nos aéroports sont actuellement en cours d'analyse. Une fois qu'ils ont été identifiés, les sites potentiels de tir doivent être constamment surveillés, par des dispositifs de vidéoprotection mais également par des patrouilles de la GTA.

La lutte contre les drones malveillants va être renforcée sur le plan juridique par les dispositions de la proposition de loi de nos collègues Xavier Pintat et Jacques Gautier que nous examinerons demain en deuxième lecture et sur le plan capacitaire par des solutions intégrées de détection et de neutralisation de drones.

Dernier grand point que j'ai identifié : la cybersûreté de l'aviation civile, à laquelle m'ont sensibilisé notamment les responsables de la sûreté d'Airbus.

Ces industriels doivent sans cesse renforcer la sécurité de leurs systèmes d'information pour éviter les intrusions de hackers, qui sont présents dans les rangs des groupes terroristes.

Pour protéger leurs appareils, ils veillent à séparer les différents réseaux informatiques des avions, de sorte qu'il ne puisse y avoir de communication possible entre celui de la cabine de pilotage et les systèmes auxquels ont accès les passagers et testent la robustesse de ces réseaux

cloisonnés avec des équipes de hackers qu'ils salariaient pour tenter d'en dévoiler les failles.

J'en viens à présent à la dernière partie de mon rapport consacrée au coût et au financement de la sûreté du transport aérien.

Le coût de la sûreté repose avant tout sur les aéroports, qui achètent les équipements et sous-traitent les missions d'inspection filtrage à des sociétés privées de sûreté.

Correspondant à 72 % à des dépenses de personnel, ce coût s'élevait à 766 millions d'euros en 2016, en hausse de 5,8 % par rapport à 2012. Pour autant, il convient de noter que le coût par passager a légèrement diminué sur la même période, passant de 8,99 euros à 8,65 euros.

Des experts du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ont également cherché à mesurer le coût de la sûreté pour les services de l'État et sont parvenus à un chiffre de 0,93 euro par passager. Quant au coût directement supporté par les compagnies aériennes, il serait de 1,62 euros par passager pour une compagnie aérienne comme Air France.

Au total, le coût total de la sûreté par passager pourrait donc être estimé à 11,2 euros en moyenne.

Or ce coût, déjà élevé, devrait continuer à augmenter dans les années à venir.

Si les gains de productivité réalisés par les sociétés privées de sûreté ces dernières années sont indéniables, les achats de nouveaux matériels aux postes d'inspection filtrage et le passage au standard 3 pour les appareils de détection d'explosifs des bagages de soute vont représenter de très lourds investissements.

Dès lors, il convient que le financement de la sûreté repose sur un dispositif à la fois équitable et efficient.

Si les coûts de sûreté propres des compagnies sont à leur charge et les dépenses des services de l'État incluses dans les crédits des différents services concernés, les dépenses des aéroports sont remboursés à l'euro près par la taxe d'aéroport.

Cette taxe, qui permet également de rembourser aux aéroports leurs dépenses de sécurité (lutte contre les incendies et le péril animalier), est due depuis le 1^{er} juillet 1999 par les compagnies aériennes et s'ajoute au prix acquitté par le client. Elle est assise sur le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarqués dans chaque aéroport.

Le tarif de la taxe d'aéroport est fixé pour chaque plateforme tous les ans par arrêté. Les aéroports sont répartis en trois catégories et le tarif de la taxe pour chaque aéroport doit respecter la fourchette de la catégorie à laquelle il appartient.

À ce tarif s'ajoute une majoration de 1,25 euro dont le produit est affecté aux exploitants de petits aéroports, selon un mécanisme de péréquation.

Chaque année, les aéroports remplissent une déclaration à la DGAC dans laquelle ils recensent l'ensemble de leurs dépenses de sûreté et sont remboursés par la DGAC grâce aux recettes de la taxe d'aéroport.

Ce système de financement présente plusieurs insuffisances.

Alors même que les recettes de la taxe d'aéroport n'ont cessé d'augmenter ces dernières années et devraient atteindre près de 982 millions d'euros en 2016, le mécanisme de financement des dépenses de sûreté des aéroports par la taxe d'aéroport est en déficit chronique depuis la crise de 2008-2009. Selon la DGAC, il devrait se réduire légèrement en 2016 à 76 millions d'euros, dont 56 millions d'euros pour Aéroports de Paris.

En outre, la taxe d'aéroport pèse sur la compétitivité de nos compagnies aériennes, qui ont les plus grandes peines du monde à la répercuter intégralement sur les prix payés par les passagers, dans un contexte de concurrence exacerbée mais également sur la compétitivité de nos aéroports, qui sont en moyenne 35 % plus chers en matière de sûreté que leurs homologues européens.

Autre grief, ce système de financement par la taxe d'aéroport n'incite pas assez les plateformes à maîtriser leurs dépenses de sûreté et à maximiser leur efficacité, la DGAC s'étant longtemps contenté d'un simple contrôle d'imputabilité des dépenses déclarées par les aéroports.

Si un article de la loi de finances pour 2016 prévoit désormais que la DGAC pourra effectuer des contrôles portant sur l'adéquation des moyens mis en œuvre avec la réglementation en matière de sûreté aéroportuaire et exiger un plan d'actions correctrices, éventuellement accompagné de sanctions financières, en cas de mise en évidence d'économies de gestion de nature à diminuer les coûts, cette mesure législative doit désormais pleinement être appliquée par les services compétents, afin que cessent les écarts de coûts significatifs entre aéroports au trafic comparable qui existent aujourd'hui.

Enfin, il me paraît nécessaire d'étudier différentes pistes pour élargir l'assiette de la taxe d'aéroport, qui pèse aujourd'hui uniquement sur les compagnies aériennes.

Comme le suggérait notre collègue Bruno Le Roux à l'automne 2014, l'ensemble de la communauté aéroportuaire, qui bénéficie de la sûreté des aéroports, devrait être mise à contribution. Pourraient ainsi être concernés les hôtels ou bien encore les magasins d'aéroport.

Mme Michèle André, présidente. – Je m'interroge sur deux de vos recommandations. Vous proposez de systématiser l'analyse comportementale dans les aéroports pour détecter les personnes animées

d'intentions malveillantes. Selon quels critères jugera-t-on qu'une personne est malveillante : est-ce qu'un homme qui marche avec précipitation sera considéré comme animé de telles intentions ?

Vous proposez aussi d'expérimenter le contrôle différencié des passagers. Pour avoir voyagé en Israël, qui utilise ce type de dispositif, je peux témoigner qu'il est difficile d'entrer et de sortir du territoire israélien. Faut-il vraiment mettre en place un contrôle différencié en fonction des personnes ? J'ai le souvenir d'avoir vu, à l'aéroport, une personne se faire appréhender par les services de sécurité parce qu'elle portait une barbe. Je trouverais inquiétant que nous suivions cette voie, car à partir de quel moment bascule-t-on dans un contrôle au faciès ? Je pense que nous devons être prudents dans nos propositions.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je voudrais remercier Vincent Capo-Canellas pour ce rapport qui est la fois concret et complet. Les États-Unis ont fait le choix de renationaliser la sûreté aéroportuaire, en créant une agence fédérale disposant d'agents fédéraux chargés de cette mission. Ce rapport va dans ce sens en proposant de créer une Agence de la sûreté du transport aérien permettant de coordonner les services de l'État et les acteurs privés. Le problème ne vient pas toujours des moyens mais de leur émiettement et de l'absence de coordination.

Je trouve intéressante la recommandation qui propose d'affecter davantage de policiers aux frontières, même si je souhaiterais la nuancer. Il est important que les policiers se concentrent sur de vraies tâches de sûreté et de renseignement. On peut à la fois augmenter le confort des passagers en diminuant les temps d'attente et affecter les policiers à des tâches plus intéressantes en développant d'autres moyens de contrôle des passeports, comme le système PARAFE. Je me réjouis d'ailleurs que le groupe Aéroport de Paris ait décidé de financer lui-même ces systèmes d'inspection automatisés.

M. Philippe Dallier. – S'agissant de la recommandation de créer un poste de préfet délégué pour la plateforme aéroportuaire d'Orly placé sous l'autorité du préfet de police de Paris, pourquoi ne pas avoir un seul préfet délégué pour la sécurité et la sûreté des deux grands aéroports parisiens ? Cela serait-il plus efficace ?

Je m'interroge également concernant la protection contre les drones. Les moyens de défense ont-ils vocation à être au sol ou directement sur les avions ?

M. Marc Laménie. – Cela a été souligné : il existe une multiplicité d'intervenants dans le domaine de la sûreté aérienne. Comment simplifier cette organisation et éviter des problèmes de communication entre les différents services ? La proposition de créer une Agence de la sûreté du transport aérien devrait certainement y contribuer.

Le rapporteur spécial recommande également d'affecter davantage de policiers aux frontières dans les aéroports ; il y a en effet beaucoup à faire en la matière.

Enfin, je partage l'observation de la présidente. Nous devons tenir compte des aspects humains et psychologiques. Préserver l'image positive de notre pays nécessite en effet d'assurer un bon accueil dans les aéroports, avec des personnels chargés de la sûreté suffisamment formés.

M. Thierry Carcenac. – Monsieur le rapporteur spécial, vous recommandez de créer une Agence de la sûreté du transport aérien : avez-vous examiné quelles pourraient être ses relations avec l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex) ? J'ai entendu hier la directrice générale des douanes qui indiquait que des moyens importants allaient être alloués par les douanes françaises pour contribuer à l'exercice des missions de cette agence. Il faut, certes, une coordination mais la superposition de ces différentes agences peut tout de même poser quelques problèmes.

Concernant la recommandation relative à l'affectation de policiers aux frontières supplémentaires, cela dépend ce que l'on en fait... À cet égard, le système de demande préalable d'autorisation de voyage aux États-Unis (Esta) – financé par les voyageurs – permet de contrôler les voyageurs au départ, tout en permettant un contrôle par des bornes automatisées.

Enfin, on observe que les problèmes de sécurité surviennent souvent au moment du départ, au décollage. C'est pourquoi en Israël les contrôles des voyageurs à la sortie du territoire sont très vigilants.

Mme Michèle André, présidente. – Il faut quand même avoir en tête que le contrôle automatisé du passeport et de l'autorisation de voyage Esta, aux États-Unis, ne fonctionne que si le voyageur entre pour la deuxième fois sur le territoire américain. On apprécie davantage l'aéroport Charles de Gaulle après avoir attendu deux heures et demie pour sortir de l'aéroport de New-York !

M. Philippe Dominati. – J'aimerais savoir si le coût de la sûreté par passager inclut ou non les dépenses des autorités régaliennes. Comment ce coût est-il réparti entre le groupe Aéroports de Paris (ADP) et l'État ?

Par ailleurs, concernant l'affectation des locaux, le groupe Aéroports de Paris (ADP) prend-il en charge le coût des locaux utilisés par l'État pour des fonctions de sûreté ou est-ce l'État qui paie ? Le cas échéant, je voudrais connaître, si c'est possible, le montant du loyer dû par l'État à ce titre.

J'ai également quelques interrogations concernant deux des recommandations qui nous ont été présentées.

La création d'un poste de préfet délégué pour la sécurité et la sûreté de la plateforme aéroportuaire d'Orly est-elle vraiment opportune au

moment où l'on prévoit de transférer de nouveaux pouvoirs au préfet de police dans le projet de loi sur le statut de Paris et l'aménagement métropolitain ? La tendance est plus à la concentration qu'à l'éclatement des pouvoirs. La préfecture de police compte déjà de nombreux préfets, faut-il en créer davantage ?

Concernant le renforcement de la présence d'agents de renseignement dans les aéroports, je voudrais rappeler la recommandation que j'avais moi-même formulée dans mon rapport relatif aux moyens consacrés au renseignement intérieur : je préconisais de regrouper les services concourant au renseignement de proximité afin de permettre, à moyen terme, le passage de quatre à deux services de renseignement intérieur. Je crois que la commission d'enquête de l'Assemblée nationale consacrée aux attentats du 13 novembre 2015 a d'ailleurs soulevé les mêmes questions. Si l'on étoffe les effectifs d'agents de renseignement présents dans les aéroports, il faudra choisir le service de renseignement compétent. Quel est l'avis de Vincent Capo-Canellas à ce sujet ?

M. Jean-Claude Requier. – Bien que je puisse comprendre les réticences exprimées par Michèle André au sujet d'un contrôle différencié des passagers, j'ai pu moi-même constater l'efficacité de ce genre de mesures de sécurité.

Concernant le fait d'étoffer la présence des services de renseignement dans les aéroports, je pense qu'il serait très utile que des agents en civil patrouillent dans les aéroports. Ils peuvent se fondre dans la foule, voir et écouter ce qui se passe avec beaucoup plus d'efficacité que des agents en uniforme – même si ceux-ci contribuent peut-être davantage à rassurer les voyageurs.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Aujourd'hui, nous n'avons pas de certitudes sur la façon dont il faut s'adapter, mais nous sommes certains qu'il faut évoluer car la menace a elle-même changé : aujourd'hui, nos systèmes sont trop anciens. Tout à l'heure, lors de l'audition sur la compétitivité du transport aérien, le directeur général exécutif du groupe Aéroports de Paris (ADP) soulignait qu'il était impossible de garantir qu'un nouvel attentat ne surviendrait pas et qu'il fallait donc faire preuve d'humilité sur ces sujets. Je partage ce point de vue.

Concernant les recommandations relatives à l'analyse comportementale, je suis parti du constat que les portiques et les fouilles systématiques à l'entrée des aéroports ne sont pas efficaces. Il faut alors chercher une alternative, et je pense que l'analyse comportementale – d'ailleurs mise en œuvre dans de nombreux pays – offre des possibilités intéressantes. Concernant les contrôles différenciés, j'ai bien indiqué qu'il s'agissait « d'expérimenter » de tels dispositifs, et non de les systématiser. Il faut bien sûr avancer avec prudence, dans le respect des droits et libertés de chacun. Mais il faut reconnaître qu'aujourd'hui, les mesures de sécurité dans

nos aéroports s'apparentent parfois à une « ligne Maginot », avec des contrôles qui peuvent être contournés et qui sont menés un peu au hasard. Il y a un tout un travail de réflexion à mener sur la conception même des espaces de l'aéroport.

C'est aussi pour cela que je propose la création d'une Agence de la sûreté du transport aérien. Une telle agence permettrait de réfléchir à l'aéroport du futur et aux mesures de sécurité à mettre en œuvre.

Les contrôles différenciés ne sont pas des contrôles au faciès : ils se fondent sur le croisement de données objectives, comme le mode d'achat du billet, le fait de disposer d'un billet aller-retour ou non, les informations des fichiers de police...

Je suis d'accord avec le rapporteur général sur la nécessité de développer PARAFE. Le directeur général exécutif d'Aéroports de Paris rappelait précédemment que le groupe a décidé de développer ce système et de passer les marchés correspondants malgré le fait que l'État ne participera plus à son financement. Ce dispositif permet également de recentrer les policiers sur des fonctions plus essentielles.

Concernant la question de Philippe Dallier sur l'utilité d'avoir deux préfets délégués à la sûreté et à la sécurité aéroportuaire en Île-de-France, je tiens d'abord à souligner qu'il est important de sortir la question de la sûreté de la plateforme aéroportuaire d'Orly de la préfecture du Val-de-Marne. Est-ce qu'un même préfet pourrait être responsable de la sûreté des aéroports de Roissy-Charles-de-Gaulle, d'Orly et du Bourget ? Cela me paraît beaucoup. Le préfet délégué à la sûreté de Roissy-Charles-de-Gaulle a eu un temps d'autres missions de police mais il a rapidement conclu qu'il était difficile de les assumer, car on ne peut pas être partout à la fois. D'ailleurs, si une crise se produisait simultanément dans les deux aéroports, où irait le préfet ?

Le Gouvernement propose que le préfet de police assure la sécurité des voies d'accès à l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle et qu'on enlève cette compétence à la police aux frontières (PAF). Je m'inscris dans cette démarche qui permettra d'alléger le travail de la police aux frontières. Le renseignement serait également placé sous l'autorité du préfet de police.

Le risque d'une trop grande concentration des pouvoirs au sein de la préfecture de police est réel. Mais, à l'heure actuelle, le préfet délégué à la sûreté aéroportuaire n'a pas réellement d'autorité sur les forces de police. Dans la réforme proposée, il serait rattaché à la préfecture de police et aurait donc autorité sur ses services - ce serait un début de rationalisation. Je propose donc de régler la situation d'Orly de la même façon que celle proposée pour Roissy, ce qui n'est pas prévu actuellement. Or, il y a suffisamment de passagers à Orly pour que l'on soit dans une logique similaire et que l'on assure le même niveau de sûreté. Faire coexister deux systèmes différents pour les deux aéroports serait assez incompréhensible.

Le coût des services de l'État consacrés à la sûreté de l'aviation civile s'élève à 93 centimes d'euros par passager mais ils ne sont pas financés par la taxe d'aéroport, qui prend en charge les dépenses de sûreté des aéroports. Concernant les locaux, à ma connaissance, les services de police sont hébergés par Aéroports de Paris dans le cadre de conventions réglementées et doivent payer un loyer.

Thierry Carcenac a évoqué les questions frontalières et les douanes ; cela ne correspond pas au domaine de la sûreté et n'entre pas dans le champ de mon contrôle budgétaire. Je n'ai donc pas étudié les relations avec l'agence Frontex.

Je rejoins Marc Laménie sur la volonté de simplifier l'organisation des interventions. L'enjeu en termes d'image est essentiel pour notre pays. Nous devons donc accepter d'évoluer car si de nouveaux attentats devaient avoir lieu et se porter sur des aéroports, ce serait un drame. Les ambitions de progression du nombre de passagers ont déjà été fortement revues à la baisse à la suite des attentats.

La commission a donné acte de sa communication à M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale de l'aviation civile (DGAC)

- M. Patrick GANDIL, directeur général de l'aviation civile ;
- M. Sylvain FOUR, adjoint au sous-directeur des aéroports à la direction du transport aérien ;
- Mme Frédérique GELY, adjointe au sous-directeur de la sûreté et de la défense à la direction du transport aérien ;
- M. Patrick CIPRIANI, directeur de l'aviation civile ;
- Mme Marie-Claire DISSLER, secrétaire générale ;
- M. Éric PLAISANT, conseiller du directeur général.

Union des aéroports français (UAF)

- M. Bertrand EBERHARD, adjoint au délégué général.

Air France KLM

- M. Gilles LECLAIR, directeur de la sûreté ;
- M. Marc VERSPYCK, directeur général adjoint finances ;
- M. Georges LACHENAUD, directeur achats aéroports et navigation aérienne ;
- Mme Patricia MANENT, directrice adjointe Affaires publiques.

Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)

- M. Christian ASSAILLY,
- M. Jean-Michel AUBAS,

Membres permanents du conseil général de l'environnement et du développement durable et coordonnateurs du collège aviation civile.

Préfet délégué pour la sécurité et la sûreté de Roissy-Charles-de-Gaulle et du Bourget

- M. Philippe RIFFAUT, préfet délégué pour la sécurité et la sûreté des plateformes aéroportuaires de Roissy-Charles-de-Gaulle et du Bourget ;
- M. Christophe BLONDEL-DEBLANGY, secrétaire général.

Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT)

- M. Loïc GARNIER, contrôleur général, chef de l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste ;
- M. Olivier CHAZETTE, chef du département sûreté et protection ;
- Mme Agathe LE-HUYNH, chef de cabinet.

AIRBUS

- M. Michel WACHENHEIM, conseiller du PDG d'Airbus ;
- Mme Anne-Sophie de la BIGNE, directeur des affaires civiles à la direction des affaires publiques France d'Airbus Group ;
- M. Pascal ANDREÏ, vice-président, directeur de la sécurité aérienne.

Direction centrale de la police aux frontières

- M. Bernard SIFFERT, contrôleur général, sous-directeur des affaires internationales et trans-frontières et de la sûreté.

Aéroports de Paris (ADP)

- M. Alain ZABULON, directeur de la sûreté du management des risques et de la conformité ;
- M. Jacques LE STANC, adjoint de M. Zabulon, responsable du département Sûreté ;
- M. Philippe PASCAL, directeur finances, gestion et stratégie.

Aéroports de Paris (ADP) : visite des installations de sûreté des aéroports d'Orly et de Paris-Charles-de-Gaulle

- M. Franck GOLDNADEL, directeur général adjoint chargé des opérations aéroportuaires et directeur de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle ;
- M. Franck MEREYDE, directeur de l'aéroport d'Orly.

Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)

- Mme Hélène CROCQUEVIEILLE, directrice générale ;
- M. Philippe LEGUÉ, directeur interrégional des douanes de Roissy ;

- M. Jean-François RUBLER, chef de bureau chargé de l'organisation et de l'animation des services.

Syndicat des entreprises de sûreté aéroportuaire (SESA)

- M. Patrick THOUVEREZ, président.

Préfet de police de Paris

- M. Michel CADOT, préfet de police, préfet de zone de défense et de sécurité de Paris.

Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)

- M. Serge JACOB, directeur adjoint de la protection et de la sécurité de l'État ;

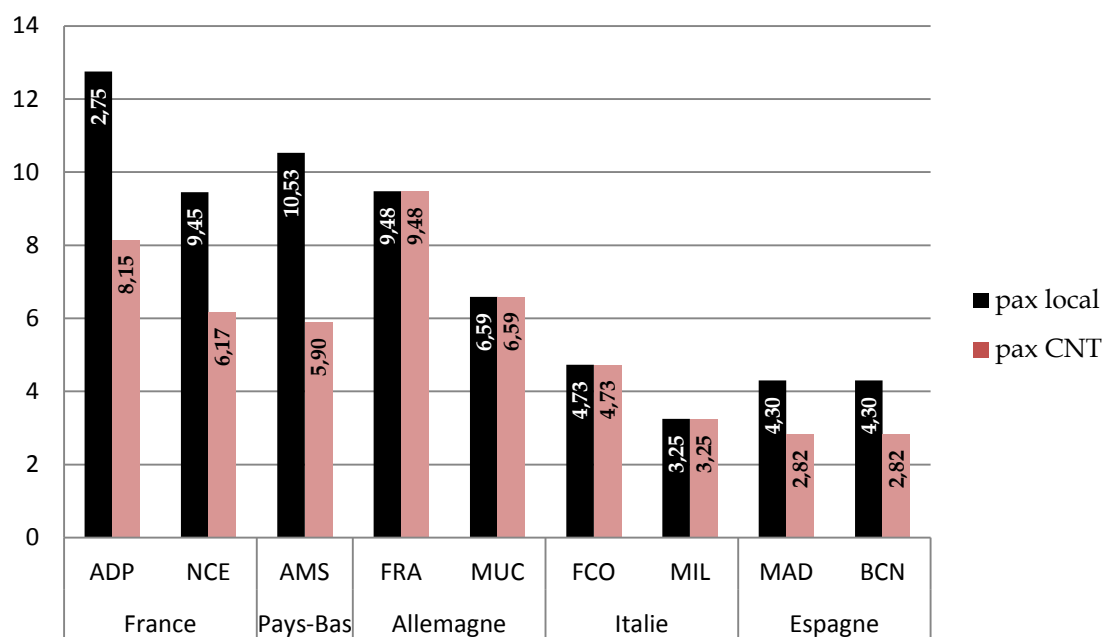
- Colonel Julien SABÉNÉ, chef de la mission interministérielle de la sûreté aérienne.

Gendarmerie des transports aériens

- Général Francis HUBERT, chef de corps.

ANNEXES

I. TAXES SÛRETÉ PAR PASSAGER AU DÉPART

Taxes sûreté par passager au départ
(tarifs 2016)

II. SCHEMA DES FLUX FINANCIERS DE LA TAXE D'AÉROPORT

