

Résumé du projet de Rapport sur l'aviation civile : un nouveau cap

Le Rapport sur l'aviation civile 2020-2050 fixe un nouveau cap pour un secteur aéronautique durable avec de bonnes liaisons entre les Pays-Bas et le reste du monde. Il offre ainsi des points de repère à toutes les parties impliquées et un programme pour les années à venir, basé sur des objectifs clairs et une approche concrète. Les Pays-Bas ambitionnent de la sorte une position dans le peloton de tête, à la veille d'une transformation mondiale de l'aviation.



Changement de contexte du fait de l'impact du coronavirus

Le présent projet de Rapport sur l'aviation civile a été rédigé avant la propagation mondiale du COVID-19. Les retombées du virus sont considérables dans le monde entier, au niveau sanitaire mais également économique. Le transport aérien de passagers est quasiment au point mort et le secteur aéronautique se retrouve dans la tourmente. Les incertitudes sont nombreuses, qu'elles concernent la durée de cette crise, l'ampleur de son impact final sur le secteur ou la mesure et les délais dans lesquels ce dernier pourra se relever. Autant de questions qui ne sont pas abordées dans la perspective stratégique à long terme esquissée dans le Rapport sur l'aviation civile. Le gouvernement mène une politique qui vise clairement à endiguer les retombées négatives du virus sur le secteur aéronautique. Sa communication à ce sujet se fera par d'autres canaux.

Le contexte du Rapport sur l'aviation civile a donc subi un profond bouleversement ces dernières semaines. Les efforts à court terme porteront sur les moyens sanitaires et les mesures d'urgence économiques.

Malgré ce changement de situation, les ambitions formulées en matière de sécurité, de qualité des liaisons et du cadre de vie ainsi que de climat restent d'actualité. Le gouvernement considère que les questions stratégiques à long terme resteront les mêmes et qu'il est donc pertinent, y compris en cette période, de définir le cap quant à l'avenir de l'aviation civile grâce au présent rapport.

L'aviation civile relie les Pays-Bas au reste du monde. Nous pouvons faire des affaires, aller en vacances et rendre visite à nos parents et amis dans le monde entier. Les distances ne sont pas un obstacle à la rapidité du transport des marchandises. C'est notamment grâce à l'aviation civile que les Pays-Bas, malgré leur taille modeste, sont un carrefour international pour les personnes, le commerce, les investissements et le savoir. Beaucoup en tirent leurs revenus. Mais le vol à voile ou en montgolfière ou le saut en parachute sont aussi des loisirs populaires. Les nouvelles technologies créent toujours plus d'applications utiles pour les drones et autres véhicules aériens sans pilote. En résumé, l'aviation civile contribue grandement à notre prospérité et à notre bien-être.

Le Rapport sur l'aviation civile de 2009 était axé sur le soutien à la croissance du secteur, une politique qui a fait ses preuves : pour un petit pays, les Pays-Bas sont remarquablement reliés au reste du monde, ce qui est crucial pour leur économie ouverte. Ces dernières années, la capacité des aéroports et de l'espace aérien européens est néanmoins restée insuffisante au regard de la demande et le trafic est de plus en plus chargé, une situation qui devrait perdurer, après une période de redressement, alors que de nouveaux utilisateurs s'annoncent déjà tels que les drones, les avions électriques et les voitures volantes. Cela ouvre de nouvelles possibilités tout en constituant de nouveaux défis, concernant notamment le maintien à niveau de la sécurité de l'aviation. L'automatisation peut certes apporter des solutions mais comporte en même temps des risques de défaillances techniques et de cybercriminalité.

Les effets négatifs de l'aviation ne doivent pas non plus être occultés. Les riverains sont dérangés dans leur sommeil et subissent également des nuisances en journée du fait de l'accroissement du trafic aérien. Ils s'inquiètent des risques liés à ce dernier ainsi que des conséquences des particules fines et ultrafines sur leur santé. Les émissions d'azote méritent également l'attention en raison de leurs effets sur la nature. Différents groupes d'acteurs, comme les riverains, les entreprises et les groupements d'intérêts, souhaitent être davantage impliqués dans le processus décisionnel relatif à l'aviation civile.

Par ailleurs, les besoins en espace de l'aviation doivent être examinés dans une perspective élargie tenant compte de ceux revendiqués à d'autres fins comme l'habitat, les activités industrielles et la transition énergétique. Depuis le dernier Rapport sur l'aviation civile de 2009, la communauté internationale a adopté des objectifs climatiques, en 2015 lors de la conférence de Paris et, spécifiquement pour l'aviation, au sein de l'organisation onusienne OACI. Tous ces développements sont déterminants pour les missions à assigner à l'aviation.

Son caractère fortement innovant permet à l'aviation de réduire ses effets négatifs. Ainsi les avions sont-ils toujours plus économiques, silencieux et propres. Mais l'augmentation du trafic pourrait à l'avenir annihiler ces progrès et renforcer les émissions de gaz à effet de serre, qui contribuent au changement climatique.

1.1 Vers un nouvel équilibre

Le Rapport sur l'aviation civile prône une approche intelligente et durable, axée en premier lieu sur la sécurité, comme formulé dans l'accord de coalition de 2017. Les bonnes performances de l'aéroport d'Amsterdam-Schiphol et de la compagnie aérienne nationale sont cruciales pour notre économie et notre attractivité en tant que pays d'implantation d'entreprises étrangères. Le gouvernement veut que le secteur de l'aviation soit prêt pour l'avenir. À cet effet, celui-ci doit diminuer ses nuisances et les émissions de substances polluantes. Le développement futur de l'aviation doit s'accompagner d'une réduction de son impact négatif sur l'homme, la nature et l'environnement. C'est dans ces limites que ce développement reste possible.

Le gouvernement a indiqué axer désormais sa politique aérienne sur la qualité (Lettre à la Chambre du 5 juillet 2019). Il s'agit de trouver un nouvel équilibre entre la qualité du cadre de vie et la qualité du réseau de liaisons internationales. Il est nécessaire à cet effet de prendre des engagements clairs, de formuler des règles univoques et d'assurer leur strict respect. Il n'est plus possible d'accepter une croissance inconditionnelle. L'État va fixer des cadres clairs à la croissance dans l'intérêt public, ce qui devrait renforcer la confiance mutuelle de toutes les parties prenantes. Ce nouveau cap s'inscrit dans la ligne de l'avis formulé en 2019 par le Conseil pour l'environnement et l'infrastructure.

Le changement ne sera pas instantané. Le présent projet de Rapport sur l'aviation civile esquisse le programme à long terme et donne de nouvelles orientations. Il décrit les défis à relever et le cap choisi par le gouvernement. Pour certains volets, la politique en cours peut être poursuivie, d'autres en revanche nécessitent l'élaboration de nouveaux instruments.

C'est le cas par exemple pour la politique climatique et la meilleure prise en compte des nuisances sonores ressenties. Il est important, dans un souci d'efficacité, de mettre en place une structure de participation adaptée. La concertation avec les parties intéressées est en effet essentielle pour, une fois leur apport dûment considéré, définir une nouvelle politique.

Certaines décisions pouvant mettre des années à produire des effets, il a été décidé d'adopter une décision intermédiaire pour l'aéroport d'Amsterdam-Schiphol. Cela donnera un cadre clair aux riverains et au secteur et permettra à Schiphol de mener les études nécessaires en temps voulu et avec la rigueur requise et de parcourir les différentes étapes de procédure indispensables à la prise de décision. Ouvrir rapidement des perspectives pour les années à venir et pour le long terme permettra au secteur aéronautique de faire les investissements nécessaires en matière de sécurité, d'innovation et de durabilité.

À court terme, les règles relatives à Schiphol seront ancrées dans une version modifiée de la décision sur le trafic aéroportuaire. À long terme, des possibilités de croissance du secteur pourront être envisagées, dans le respect des principes et conditions énoncés dans le Rapport sur l'aviation civile.

Dans le présent rapport, le gouvernement néerlandais esquisse son ambition pour un meilleur équilibre de l'aviation civile jusqu'en 2050. Ce document se base sur les résultats d'une large démarche participative, divers avis, l'étude d'impact sur l'environnement menée à cet effet (Royal HaskoningDHV et al., 2020a) et le corpus de connaissances scientifiques. La démarche participative a inclus différents entretiens régionaux sur l'aviation, une enquête sur l'adhésion publique, ainsi que les apports des acteurs sociaux et des parties intéressées.

L'impact des décisions et propositions pour les usagers, les riverains et l'économie a donc clairement été pris en compte. La possibilité de considérer l'aviation comme un secteur et un mode de transport « normaux » a également été examinée, de même que l'applicabilité et la contrôlabilité des options et la teneur du concept de « qualité ».

Cette version est un projet ouvert à la consultation. Chacun peut y réagir, sachant que ces réactions seront évaluées et prises en compte dans la version définitive du Rapport sur l'aviation civile que le gouvernement adoptera en 2020.

1.2 Place centrale accordée aux intérêts publics

Le Rapport sur l'aviation civile rejoint les objectifs de développement durable fixés par les Nations unies en 2015 : Santé (ODD 3), Énergie (ODD 7), Économie (ODD 8), Infrastructure & Innovation (ODD 9), Climat (ODD 13), Biodiversité (ODD 15) et Partenariat mondial (ODD 17).

Le Rapport sur l'aviation civile 2020-2050 est axé autour de quatre intérêts publics :

1. La sécurité des Pays-Bas au sol et dans les airs.
2. La qualité des liaisons entre les Pays-Bas et le reste du monde.
3. L'attractivité et la salubrité du cadre de vie.
4. Le développement durable des Pays-Bas.

1. Sécurité

La sécurité des Pays-Bas au sol et dans les airs est une priorité. On entend par là la sécurité et la protection des passagers et de l'équipage, ainsi que la sécurité des riverains. Les évolutions de l'aviation ne sauraient se faire au détriment de celles-ci, raison pour laquelle le contrôle de la gestion intégrale de la sécurité de l'aviation néerlandaise est entre les mains de l'État. Les décisions importantes conduisant à des changements majeurs du trafic aérien sont toujours précédées d'une analyse de sécurité menée de façon indépendante. Cette analyse est destinée à faire une évaluation prospective des éventuelles conséquences en matière de sécurité, par exemple concernant la fréquence, la trajectoire et les modalités des vols. C'est le ministre de l'Infrastructure et de la Gestion de l'eau qui donne l'ordre d'effectuer une analyse de la sécurité des aéroports civils.

Si l'automatisation est susceptible d'améliorer la sécurité et l'efficacité des processus aéronautiques, elle est aussi source de nouvelles vulnérabilités, face notamment à la cybercriminalité, au terrorisme et au risque de défaillance technique des systèmes. L'État travaille de concert avec le secteur pour protéger l'aviation civile contre ces risques.

2. Qualité des liaisons

Les Pays-Bas doivent rester correctement reliés aux destinations majeures mondiales. Cela passe par un espace aérien moderne, efficace et durable. Le gouvernement veut donc autant que possible donner la priorité aux liaisons les plus favorables à l'économie et à l'emploi néerlandais. Il élabore à cet effet un cadre d'action pour la qualité du réseau et examine comment utiliser l'instrumentaire existant en vue de renforcer cette dernière. Il vise également, si possible et nécessaire, l'adaptation des cadres européens.

3. Qualité du cadre de vie

La réduction des effets négatifs de l'aviation sur la santé publique est une condition à son développement futur. Le gouvernement cherche comment améliorer la mesure du bruit des avions et son calcul, ainsi que la synergie entre ces deux données. Il s'efforce également de mieux cerner les facteurs déterminants dans la perception des nuisances sonores afin de mener une politique adaptée en la matière. Cela demande une approche sur mesure par aéroport civil, définie dans le cadre de décisions aéroportuaires. L'aviation civile va par ailleurs contribuer à la réalisation des objectifs de l'accord sur la qualité de l'air (Lettre à la Chambre du 13 janvier 2020), définis en concertation entre l'État, les communes et les provinces.

Pour le gouvernement, il importe d'améliorer la qualité du cadre de vie et de la nature (en particulier concernant le dépôt d'azote) autour des aéroports. L'utilisation de l'espace fait l'objet d'arbitrages dans le cadre de la politique environnementale, et notamment de la Stratégie nationale en matière d'environnement et d'aménagement du territoire (NOVI). En concertation avec les provinces et les communes, l'État étudie si les instruments de la loi sur l'environnement et l'aménagement du territoire peuvent favoriser une meilleure harmonisation entre l'espace réservé à l'aviation et celui consacré à l'habitat, aux activités industrielles et à la transition énergétique.

4. Développement durable

Un ambitieux plan climatique a été formulé pour le secteur de l'aviation. Le gouvernement souhaite de la sorte favoriser à terme l'adéquation avec les objectifs de l'Europe et ceux de l'accord national sur le climat (découlant de l'accord de Paris) concernant la quasi-neutralité climatique en 2050. Les Pays-Bas œuvrent à cet effet, au sein de l'Europe et de l'OACI, à des objectifs climatiques plus ambitieux. Dans cette perspective, ils appliquent les engagements du projet d'accord sur l'aviation durable, dont l'objectif est de ramener progressivement les émissions

de CO₂ en 2030 au niveau de 2005, puis de les réduire de moitié par rapport à cette date en 2050 pour arriver au final à des émissions nulles en 2070. Si des accords plus ambitieux sont conclus au niveau international, les Pays-Bas s'aligneront en fixant de nouveaux objectifs nationaux.

Ces quatre intérêts publics interagissent de différentes façons et ont également un effet en termes de capacité. Il existe ainsi une relation entre les objectifs climatiques et le nombre de vols autorisé. Dans l'étude d'impact environnemental (EIE), l'État a examiné les effets des accords climatiques inclus dans le projet d'accord sur l'aviation durable (Lettre à la Chambre du 27 mars 2019). Vu le caractère relativement récent de cette approche en matière de climat, il existe de nombreuses incertitudes, autant sur les possibilités d'atteindre les objectifs que sur les effets à en attendre. Selon l'EIE, la mise en œuvre des engagements du projet d'accord sur l'aviation durable est réalisable et permet même, dans un scénario optimiste, la croissance modérée du secteur. Ce dernier s'est déjà mis au travail et les premiers résultats concrets sont manifestes.

Les éventuels effets de la pénurie sur le réseau de liaisons dépendent en partie des possibilités de croissance accordées aux aéroports pivots dans les pays voisins des Pays-Bas. Vu l'importance de connexions de qualité, le gouvernement effectuera un suivi rigoureux des effets de la pénurie. Pour gagner suffisamment de potentiel de croissance, il est essentiel que les compagnies aériennes mélangent au moins 14 % de biokérosène à leur carburant en 2030. Des technologies durables, comme l'avion électrique et hybride, doivent également y contribuer. Cela ouvre des possibilités pour l'industrie néerlandaise, aéronautique ou autre. La clé du succès est une approche internationale.

Il existe une relation entre le nombre de mouvements d'avions et la santé. Si la baisse du niveau sonore et la propreté des avions évoluent plus rapidement que le nombre de vols, les nuisances sonores devraient baisser et la santé des personnes s'améliorer.

Durabilité et santé publique sont en interaction, selon des modalités qui dépendent des évolutions technologiques. Ainsi les avions électriques sont-ils plus silencieux mais si quelques avions classiques sont remplacés par une multitude d'avions électriques et de drones, cela peut entraîner davantage de nuisances et de risques au niveau de la sécurité. Par ailleurs, un kérosène meilleur pour le climat ne l'est pas forcément pour la qualité de l'air.

1.3 Une approche adaptative

Vu les nombreuses incertitudes, le gouvernement opte pour une approche adaptative : sur la base des objectifs fixés pour le long terme, il prendra des engagements pluriannuels et vérifiera régulièrement si les objectifs sont atteints ou s'il est nécessaire d'ajuster la politique. L'État va fixer des cadres clairs à la croissance dans l'intérêt public, ce qui déterminera les capacités dans les airs et au sol.

Faire face à la croissance attendue de la mobilité internationale peut notamment passer par une meilleure coordination des capacités des différents aéroports. Le gouvernement souhaite également favoriser le trafic ferroviaire international et les lignes de bus de longue distance, grâce à une meilleure connexion avec le transport aérien. Il examinera à cet effet les investissements nécessaires dans les aéroports et le réseau routier et ferroviaire, ainsi que les moyens de couvrir ces dépenses.

Une fois redécoupé, l'espace aérien pourra être utilisé de façon plus efficace pour l'aviation commerciale et militaire, les services de secours et l'aviation légère. Ce redécoupage tiendra compte de l'émergence des drones pour le transport des personnes et des marchandises.

Le gouvernement ne fait pas le choix de la construction d'un aéroport en mer ni du lancement d'études propres à ce sujet. Il fixera en revanche les conditions permettant aux parties qui le souhaitent d'engager des études.

La réservation d'espace pour une piste parallèle (Kaagbaan) à Schiphol reste d'actualité, dans l'attente d'une décision définitive du gouvernement à ce sujet au plus tard en 2021 après l'achèvement de toutes les études pertinentes.

1.4 Innovation

L'innovation est la clé du succès. À l'avenir, de nouvelles formes de transports vont probablement émerger, de nouveaux fournisseurs et plateformes en ligne proposeront des services de mobilité. De tels acteurs sont susceptibles de se tailler en peu de temps une part importante dans le secteur aéronautique.

Vu les possibilités que l'innovation offre à l'industrie néerlandaise, aéronautique ou autre, le gouvernement va élaborer une stratégie en la matière.

L'arrivée des drones et autres véhicules aériens sans pilote, comme les voitures volantes, fournit des applications utiles et de nouvelles opportunités pour les entreprises. Le décollage et l'atterrissage verticaux suppriment une partie des inconvénients des avions classiques. Le gouvernement veut offrir des marges de manœuvre aux véhicules aériens sans pilote et faciliter les technologies et services innovants, tout en garantissant la sécurité et en veillant aux nuisances.

Les évolutions futures mettent les acteurs traditionnels au défi de s'adapter autant que possible aux nouvelles circonstances. Pour les instances publiques, les questions qui se posent portent notamment sur les moyens de garantir l'utilisation sûre des données, la sécurité et le respect de la vie privée. À cet effet, il est nécessaire pour toutes les parties de disposer d'une infrastructure numérique rapide et ouverte.

Outre l'introduction de nouveaux aéronefs, le secteur est confronté au défi de devenir plus propre, plus silencieux et plus économe, grâce par exemple au kérosène durable ou à d'autres techniques comme le moteur électrique. Les premiers prototypes d'avions électriques sont déjà en mesure de parcourir de petites distances. Il est nécessaire d'innover dans quatre domaines :

1. les technologies de navigation et de communication
2. l'efficacité et la réduction du bruit des moteurs et des avions
3. les carburants durables
4. l'aviation électrique et hybride.

1.5 Contrôle et responsabilité de l'État

Le développement de l'aviation est placé sous le contrôle de l'État, qui protège les intérêts publics et définit entre autres les normes en matière de sécurité, de nuisances et d'émission de substances polluantes.

La réalisation des ambitions du présent rapport implique que le secteur s'attaque à de nouveaux défis et que l'État adopte un autre rôle. Cette législature verra les premières étapes vers la mise en œuvre du Rapport sur l'aviation civile. Il reviendra aux gouvernements suivants de prendre les décisions concernant la poursuite de cette mise en œuvre et ses implications financières pour le long terme, en prenant en compte la situation du secteur suite à la crise du coronavirus. Le secteur aéronautique joue un rôle important dans la réalisation des objectifs à long terme, ce qui signifie aussi qu'il en assume en principe la charge financière. C'est notamment le cas pour l'utilisation de carburants durables en vue de la concrétisation des objectifs climatiques. L'État reste responsable de l'exécution des missions publiques et, par conséquent, du financement de mesures spécifiques concernant par exemple la sécurité des aéroports et leur accessibilité terrestre dans le cadre de l'intermodalité.

Les questions en jeu engageant la plupart du temps l'intérêt national, l'État juge essentiel d'assurer le pilotage au niveau national. Il implique à cet effet les parties intéressées comme les riverains, le secteur, les divers niveaux de l'administration publique et les organisations de la société civile. Le processus de participation sur le développement futur des aéroports régionaux se base sur les recommandations tirées du cas pilote d'Eindhoven. Le gouvernement prendra à la mi-2020 une décision concernant la forme à donner à la concertation avec les parties intéressées par Schiphol, sur la base de l'évaluation du Conseil de concertation de Schiphol et des cadres fixés par le Rapport sur l'aviation civile.

1.5.1 Pays-Bas caraïbes

Pour les Pays-Bas caraïbes, l'aviation est un élément vital, garant du développement économique et social. Le présent rapport s'intéresse en particulier à l'accessibilité de Bonaire, de Saint-Eustache et de Saba.

1.5.2 Relation avec l'aviation militaire

Le présent rapport porte prioritairement sur le développement futur de l'aviation civile. Les mots « aéroport » ou « aviation » y font toujours référence, sauf indication contraire, à l'aviation civile. Les missions constitutionnelles de l'aviation militaire sont :

- la protection de la sécurité nationale ;
- la surveillance de l'espace aérien et de la zone de responsabilité des Pays-Bas ;
- l'intervention internationale dans les situations de conflit ;
- la lutte contre le terrorisme et les éventuelles menaces futures.

Le ministère de la Défense est en la matière à la fois autorité de réglementation, usager et gestionnaire. Le présent rapport ne décrit les évolutions de l'aviation militaire que lorsqu'elles touchent le redécoupage de l'espace aérien néerlandais.