

RAPPORT DE MISSION SUR L'AÉROPORT DE STRASBOURG – ENTZHEIM Janvier 2019

Par lettre de mission en date du 12 novembre 2018, le président de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires a confié à Monsieur Bernard Chaffange, ancien membre du collège de l'Autorité la mission de mener une étude sur la situation de la plateforme de l'aéroport de Strasbourg-Entzheim.

Après avoir rencontré des représentants des différentes parties prenantes, Monsieur Chaffange s'est attaché, dans une première partie de son rapport, à présenter un état des lieux reprenant l'historique des événements liés à la plateforme, la réglementation en vigueur et le contexte de l'étude.

Dans un second temps, après avoir collecté puis présenté les prises de position des acteurs du secteur, il préconise des recommandations claires que pourrait proposer l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires.

PREMIERE PARTIE : ETAT DES LIEUX

1-1 – HISTORIQUE

- 1994 : fermeture de la BA124 qui abritait la 33^{ème} Escadre de reconnaissance. L'affectataire principal de l'aéroport devient l'aviation civile.
- 1996 : en réaction au projet d'installation d'une base DHL, création de l'UFNASE, fédération regroupant la totalité des associations locales de défense des riverains. Manifestations importantes à l'aéroport et en centre-ville de Strasbourg.
- 1998 : adoption en CCE d'un projet de « *Protocole d'accord pour un développement durable de l'aéroport, au service de l'économie régionale, dans le respect de la qualité de vie des riverains* » élaboré à l'initiative de Monsieur Bur, alors député, et destiné à régler les relations entre l'aéroport et ses riverains. Ce protocole ne sera jamais signé par les parties.
- 2007 : mise en service du TGV/Est, première phase.
- 2011 : création de la Société d'exploitation aéroportuaire (SEA), avec un actionnariat classique 60 % État, 15 % collectivités territoriales et 25 % chambre de commerce.
- 2016 : mise en service du TGV/Est, seconde phase ;
La compagnie Volotea base deux avions (B717) à Strasbourg.
- 2018 : intervention de l'UFNASE auprès de l'ACNUSA après une très forte augmentation du nombre de vols de nuit et une dégradation très forte également des relations entre l'aéroport et ses riverains.

Création à l'initiative des maires des communes riveraines d'un Comité de suivi du protocole.

1-2 – REGLEMENTATION ENVIRONNEMENTALE

- a) Aucun texte opposable ne régit les vols de nuit sur la plateforme. Seul existe le protocole de 1998, considéré par tous comme la référence ultime bien qu'il ne soit pas signé et que l'État, régulateur et opérateur de la navigation aérienne, en soit absent.

Ce protocole prévoit des « interdictions » d'atterrissage de nuit, selon un schéma horaire plus compliqué que sur tout autre site (il inclut des « tolérances » au bénéfice des vols programmés aux horaires autorisés mais ayant subi un retard).

Il prévoit aussi les exemptions (vols d'État, Sécurité civile, évacuations sanitaires, vols postaux, etc.,).

Y figurent également des « *dérogations exceptionnelles et dûment motivées* » dont il n'est indiqué nulle part par qui, pourquoi et comment elles peuvent être délivrées. Il est seulement noté qu'« *elles sont envisageables lorsque l'application stricte des conditions d'accès est de nature à troubler l'ordre public* ».

Le protocole prévoit enfin un « Comité de voisinage » pour suivre son application. Ce comité ne s'est jamais réuni.

A l'automne 2018, les maires de deux communes riveraines (Lingolsheim et Innenheim) ont pris l'initiative de proposer un Comité de suivi de six personnes (ces deux maires, deux représentants de l'aéroport et deux de l'UFNASE). Cette proposition ayant été acceptée par les parties, le Comité s'est réuni une première fois immédiatement et a décidé que sa deuxième réunion aurait lieu en septembre 2019.

- b) Le protocole est accompagné d'une charte de l'environnement classique, régulièrement actualisée et sur laquelle rien de particulier n'est à signaler, si ce n'est qu'elle se réfère au protocole et en reprend certaines dispositions, notamment sur les vols de nuit.
- c) Le plan d'exposition au bruit (PEB) apparaît peu protecteur pour les populations riveraines.
- d) Il n'existe pas de procédures aériennes de moindre bruit ni de projet dans le domaine du contrôle de la navigation aérienne (ATC) autre que l'introduction de la RNAV.
- e) Sur les cartes d'approche et d'atterrissage à vue (VAC) figurent deux zones à éviter (« ronds bleus ») sur les communes d'Holtzheim et d'Entzheim.

1-3 – CONTEXTE TERRITORIAL

L'Alsace est une région à très forte identité dont l'histoire mouvementée a cimenté un solide particularisme régional. Dans ce contexte, la plupart des alsaciens attachent une attention particulière à ce que, pour toute réglementation applicable sur le territoire de l'Alsace, les éléments de contexte local soient bien pris en compte au préalable. Ainsi, la plupart des personnes rencontrées, hormis les représentants de l'UFNASE, ne sont a priori pas favorables à ce que soit pris un arrêté ministériel de restriction ; elles restent plutôt attachées au protocole local existant même si elles en reconnaissent les limites.

1-4 – PERIMETRE DE LA PROBLÉMATIQUE

Aucun des interlocuteurs n'a évoqué les pollutions autres que le bruit (air, sol, eau) et lorsque la question leur était posée ils ont répondu que ce n'est pas le sujet premier.

Seuls les maires d'Entzheim et de Duppigheim ont évoqué les vols d'aviation légère, mais tous ont évoqué une « explosion exponentielle » des vols de nuit en dérogation au protocole, point de concentration de la discorde actuelle.

Le nombre de ces dérogations nocturnes est cependant très faible.

En 2017, dernière année complète au moment de la mission, on dénombrait 520 vols de nuit dont 51 en dérogation (environ une par semaine).

Ce nombre de dérogations est cependant en croissance très forte : +363 % entre 2014 et 2017, dont 121 % entre 2016 et 2017 (effet Volotea). Il est probablement autour de 60 % entre 2017 et 2018.

Les bénéficiaires de ces dérogations sont au nombre de deux :

- La compagnie *low-cost* Volotea, qui connaît sur l'aéroport un développement remarquable et y avait basé deux avions de type B717. Bien qu'elle en ait retiré récemment un, elle est devenue la première compagnie sur le site.

Au cours de l'été 2018, elle a été confrontée à des régulations ATC dans les régions méditerranéennes, d'où des retards pour les retours à la base qui ont été systématiquement couverts par les dérogations.

- Les vols organisés pour le Racing Club de Strasbourg (RCS) pour des retours après match.

Comme cette équipe vient d'accéder à la Ligue 1 de football, ces vols se sont multipliés (26 en 2017), et parfois ont été accompagnés de vols affrétés par les sponsors, vols qui sont encore plus mal ressentis par les riverains.

DEUXIEME PARTIE : LES POSITIONS EXPRIMEES

Il convient de souligner que de par son statut de ville siège du Parlement européen, Strasbourg a vocation à disposer d'infrastructures de transports à la hauteur de ce statut. Ainsi, lors des sessions parlementaires mais aussi lors de réceptions des plus hautes personnalités mondiales (chefs d'États ou de gouvernements, représentants d'organisations internationales, autorités religieuses, ..), l'aéroport doit disposer d'infrastructures et de capacités d'accueil de très haut niveau. Les acteurs locaux partagent cette analyse et les parties rencontrées sont unanimes à afficher un soutien au développement de l'aéroport et à vanter les mérites du protocole, tout en admettant qu'il est nécessaire de l'actualiser.

Les choses se compliquent dès que sont abordés les vols de nuit.

2-1 – POSITION DE L'UFNASE

L'UFNASE est très clairement opposée à tous les vols de nuit.

L'UFNASE accepte les exemptions prévues, même si elle regrette que la compagnie basée Air Ailes, qui assure les transferts d'organes, exploite un Piaggio Avanti Evo (avion turbopropulsé mais émettant un bruit particulièrement désagréable en raison de la gamme de fréquences).

En revanche elle considère que les dérogations actuelles ne sont pas conformes au protocole, puisqu'elles ne répondent pas à un risque de trouble de l'ordre public. En conséquence, elle les réfute en bloc.

Elle considère en outre les collectivités locales comme plus légitimes que l'aéroport ou même l'État pour accorder exceptionnellement d'éventuelles dérogations conformes au protocole, c'est-à-dire motivées par le risque de trouble à l'ordre public.

Pour elle, si arrêté de restriction il devait y avoir, ce ne pourrait être que pour imposer un couvre-feu total en bonne et due forme.

2-2 – POSITION DES GRANDES COLLECTIVITES TERRITORIALES

La ville de Strasbourg, capitale européenne, considère devoir de ce fait impérativement être desservie par un grand aéroport, sans obstacles à son développement mais sans pour autant imposer aux populations riveraines des nuisances insupportables. Elle est parfaitement en phase avec la métropole.

Les grandes collectivités territoriales affichent donc un soutien sans faille à l'aéroport et le financent fortement (voir à ce sujet le contrat triennal 2018/2020 entre l'État et elles, d'un montant de 44,31 M€ pour soutenir son développement).

Dans cette optique, elles sont également unanimes pour soutenir le développement de Volotea et n'envisagent pas de mesures contraignantes pour les vols concernant le RCS.

Il n'a pas été possible de rencontrer le conseil départemental du Haut-Rhin, mais la position des grandes collectivités apparaît parfaitement coordonnée.

2-3 – LES MAIRES DES COMMUNES RIVERAINES

Les maires ont une position globalement très proche de celle des grandes collectivités.

A l'exception de Madame la maire d'Holtzheim, aucun n'a dit considérer les vols de nuit comme un réel problème, alors même que certains (Holtzheim, Duppigheim, et d'autres communes plus éloignées) ont fait adopter ces derniers mois par leurs conseils municipaux une délibération préparée avec l'UFNASE appelant à l'interdiction effective des vols de nuit.

Deux remarques :

- Le maire de Lingolsheim, très investi sur le dossier de l'aéroport, est aussi vice-président de l'EuroMétropole ;
- Les maires d'Entzheim et de Duppigheim se plaignent également des vols de loisirs du week-end, et les transféreraient volontiers sur l'aérodrome d'Haguenu. Ce « transfert » ne correspond cependant à aucun projet identifié.

2-4 – LA SOCIÉTÉ D'EXPLOITATION AÉROPORTUAIRE « AEROPORT DE STRASBOURG »

La société considère respecter le protocole car elle n'accorde de dérogation qu'à :

- des vols commerciaux, réguliers ou non mais programmés en dehors des créneaux d'interdiction et ayant subi des retards sur les rotations précédentes, quels que soient les motifs de ces retards ;
- des vols du RCS, en application d'une « décision » unanime des grandes collectivités, décision n'apparaissant avoir fait l'objet d'aucune délibération.

La société ne tient pas de relevé des dérogations qui auraient été refusées. Il semble qu'elles soient extrêmement rares, une négociation ayant parfois eu lieu avec les compagnies au moment de la programmation du vol.

La société rappelle que l'aéroport connaît une situation financière très délicate (sous perfusion des collectivités territoriales selon certains de ses opposants).

Le développement de la plateforme repose aujourd'hui essentiellement sur Volotea, qui est devenue la première compagnie en termes de trafic. Cette compagnie avait basé deux B717 mais vient d'en retirer un, tout en annonçant néanmoins des projets de nouvelles liaisons. La société souligne donc qu'il ne faudrait pas que des signaux négatifs viennent l'inquiéter et infléchir sa stratégie sur Strasbourg.

Concernant Volotea, il aurait bien sûr été souhaitable de l'entendre sur ses projets et ses contraintes. Malheureusement cela n'a pas été possible : la compagnie n'a qu'un chef d'escale sur l'ensemble de ses escales en France, basé à Marseille – Provence. Contacté, il a transmis à sa hiérarchie qui n'a pas donné suite aux demandes...

2-5 – LES SERVICE DE L'ETAT

a) La préfecture

Le représentant missionné par l'ACNUSA s'est entretenu avec le secrétaire général de la préfecture, qui a présidé certaines CCE ; sa position est très proche de celle du directeur de la DSAC.- NE.

Il a insisté très fortement sur l'engagement financier lourd de l'État en faveur de l'aéroport de Strasbourg – Capitale – Européenne (contrat triennal, nouvelle tour de contrôle inaugurée le 15 novembre 2018, engagement aux côtés des collectivités territoriales).

Il connaît la fragilité de la situation financière de l'aéroport et ses problèmes avec les riverains autour des vols de nuit.

A son avis, la faiblesse du nombre de dérogations indique l'absence d'abus de la part du gestionnaire.

Pour lui, il faut absolument conserver Volotea et les vols RCS sans leur imposer de contraintes supplémentaires.

b) La direction des services de l'aviation civile

Le directeur de la DSAC/Nord-Est se considère dans une situation très inconfortable.

Il connaît l'attachement unanime des acteurs locaux au protocole, mais regrette que les mesures n'aient pas été prises pour rendre ce texte opposable.

Il considère cependant qu'un arrêté de restriction n'est pas la bonne solution à court terme et qu'il faut, avant d'en envisager un, « *donner une chance à l'entente et à la concertation locales* ». Il souhaite une implication de l'État dans le processus.

c) Le service de la navigation aérienne Nord-Est

Le chef du SNA/Nord-Est vient d'être nommé à ce poste et n'a donc pas encore pu en prendre toute la mesure. Il indique qu'aucune évolution des procédures de circulation aérienne n'est en gestation, hormis l'introduction de la RNAV.

TROISIEME PARTIE : RECOMMANDATIONS

Le consensus créé en 1998 n'a pas été traduit dans un document opposable. Il demande clairement à être pour le moins actualisé.

Il s'agit donc de :

- forger un accord sur le mode d'exploitation de l'aéroport, notamment la nuit ;
- formaliser clairement cet accord, en particulier concernant les dérogations nocturnes, les « protocoliser » et responsabiliser l'autorité habilitée à déroger de manière exceptionnelle ;
- après une période d'application du protocole permettant une situation plus sereine, faire enclencher par les représentants de l'Etat les actions pour élaborer un arrêté ministériel portant restrictions d'exploitation, la validation d'un éventuel accord par arrêté étant pour le moment trop sensible.

La grande majorité des interlocuteurs, hormis l'UFNASE, a manifesté au minimum un grand scepticisme, souvent une franche hostilité à une approche qui donnerait la main à l'État pour mettre au point un arrêté sans établir préalablement un consensus local.

N'ayant pas accès directement à la base NBA et ignorant par ailleurs l'immatriculation des avions qui ont bénéficié de dérogations, il n'a pas été possible de connaître avec précision leur marge. Il convient de noter que :

- la marge acoustique des B717 de Volotea basés à Strasbourg est voisine de 20 EPNdB ;
- les appareils utilisés par le RCS semblent également de façon générale être de types présentant une bonne marge.

Volotea et le RCS bénéficiant de la très grande majorité des dérogations accordées, un plancher de 13 EPNdB comme sur les grands aéroports où les populations environnantes sont actuellement les mieux protégées n'aurait donc d'autre effet que de générer des frustrations chez les riverains, de

nouvelles incompréhensions entre eux et les autres acteurs, et ceci tout en risquant de fragiliser la position de l'aéroport.

Dans ces conditions il est recommandé :

1. Qu'une réflexion locale soit organisée dans le but de moderniser le protocole de 1998, en définissant en particulier un processus pour la délivrance des dérogations nocturnes exceptionnelles, dans des limites raisonnables. Il s'agit de reprendre son canevas pour rédiger un protocole modernisé et de le proposer à la signature de toutes les parties prenantes.
2. Qu'il soit clairement annoncé dès avant cette réflexion que si elle n'aboutissait pas à un accord raisonnablement acceptable par tous, l'État assumerait ses responsabilités et mettrait en œuvre son arsenal réglementaire en proposant un projet d'arrêté de restrictions d'exploitation en bonne et due forme. Il s'agit de mettre un peu la pression.
3. Que l'État ne s'exclue pas lui-même de la concertation et assume ses responsabilités en participant activement à la recherche d'un accord.

Il serait là parfaitement dans son rôle, quitte à ce qu'il laisse les parties prenantes locales travailler ensemble à un projet commun tout en conservant ses prérogatives d'arbitre en finale.

L'aéroport, les collectivités et l'UFNASE se déclarent en faveur de cette concertation, mais aucun d'entre eux ne semble prêt à faire le premier pas.

Pour chacune de ces différentes parties, il semble que le seul motif pour lequel elle serait susceptible de prendre une initiative serait la crainte de voir l'État s'engager seul dans cette démarche.

Cette crainte ne paraît pas fondée car le secrétaire général de la préfecture n'a pas semblé très enclin à lancer le processus, semblant préférer que les différentes parties s'arrangent entre elles.

4. Que cette concertation soit confiée au Comité de suivi créé en CCE de septembre 2018. Pour mémoire, ce comité est composé de deux maires, deux représentants de la SEA et deux représentants de l'UFNASE.
5. Que cette concertation s'inscrive dans un calendrier précis de manière à être achevée dans l'année 2019 et que l'accord puisse être forgé avant 2020, notamment pour deux raisons :
 - 2020 est une année d'élections municipales ;
 - 2020 verra en mars le départ à la retraite du DSAC/NE, dont la connaissance du dossier est parfaite et dont l'appui sera bien nécessaire aux parties prenantes.
6. Que le collège de l'ACNUSA demande formellement à l'État de mettre en place cette concertation, ou si l'État le souhaite, qu'elle le fasse elle-même.

Dans l'un ou l'autre cas, il faut être conscient que collectivités, aéroport et UFNASE ont exprimé le souhait d'être accompagnés dans la démarche par un interlocuteur neutre, plusieurs ayant évoqué nommément l'ACNUSA.

Enfin, et même si ce point est en marge de la mission, il semble tout à fait nécessaire d'évaluer les hypothèses du plan d'exposition au bruit de l'aéroport de Strasbourg.

Le PEB actuel date de 2004 et il ne semble exister aucun suivi, par l'État et/ou la métropole, de la façon dont il a été pris en compte par les communes, notamment celle d'Entzheim, pour éviter d'augmenter la population impactée par les nuisances et pour assurer aux habitants en place le respect des normes actuelles de construction. Il serait regrettable de se retrouver, à Strasbourg, dans la situation qu'ont connue certaines autres grandes métropoles françaises avec des constructions nouvelles fortement exposées.

Lyon, le 10 février 2019
Bernard CHAFFANGE

ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

ETAT

M. SEGUY, secrétaire général de la préfecture du Bas-Rhin

M. MARTY, directeur de la sécurité de l'aviation civile Nord-Est

M. MIQUEL, chef du service de la navigation aérienne Nord-Est

M. TEODORO, DGAC/DTA

AEROPORT DE STRASBOURG – ENTZHEIM

M. LIEBERMANN, président du conseil de surveillance

M. DUBUS, président du directoire

M. ADRIAN, directeur Maîtrise des risques et certification

COLLECTIVITES LOCALES

Région Grand-Est

M. DEBEVE, conseiller régional représentant la Région au conseil de surveillance de l'aéroport

M. ROMONT, chargé de mission stratégie portuaire et aéroportuaire

Département du Bas-Rhin

Aucun retour malgré plusieurs relances

Eurométropole de Strasbourg

M. BUR, vice-président

Mme WONNER, députée de la quatrième circonscription du Bas-Rhin, celle de l'aéroport

MAIRIES DES COMMUNES RIVERAINES

M. HUMANN, maire d'Entzheim

Mme IMBS, maire d'Holtzheim

M. BERTHIER, maire de Duppigheim

M. BUR, maire de Lingolsheim

M. KOENIG, maire d'Innenheim

UFNASE (RIVERAINS)

M. ROHMER, président (Entzheim)

M. WEBER, trésorier (Duppigheim)

M. HORNECKER, membre du bureau (Holtzheim)

M. LANGLET, membre du bureau (Entzheim)

M. PANTZER, membre du bureau (Guebsheim-près-Molsheim)

PERSONNELS DE L'ACNUSA SOLLICITES

M. GIRARD-REYDET, secrétaire général

Mme CALLEGARI, chef du pôle juridique

Mme Nathalie GUITARD, chef du pôle Air, milieux et biodiversité





Mme Anne-Laure VERNEIL, chef du pôle Bruit

ANNEXE 2 : SCHEMA DES RESTRICTIONS APPLICABLES AUX VOLS DE NUIT

Restriction des vols de nuit

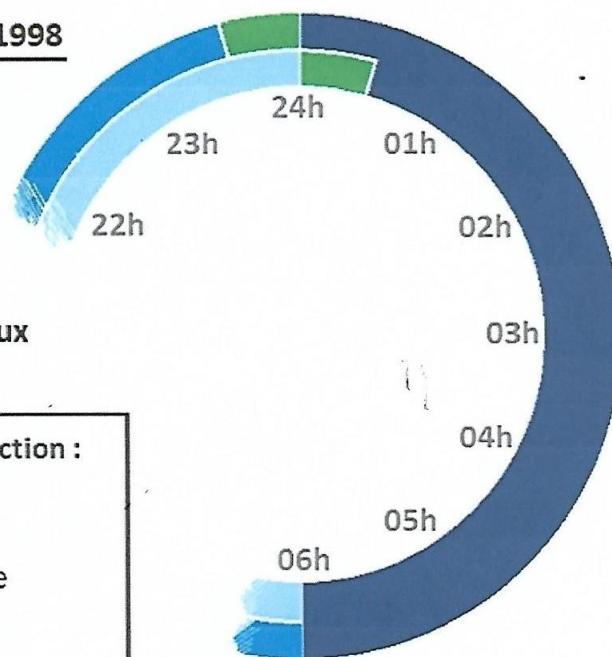
Annuellement de 300 à 500 mouvements d'avions sont enregistrés en période nocturne (23h - 6h) à l'aéroport de Strasbourg-Entzheim puisque les restrictions ne s'appliquent qu'aux seuls vols commerciaux. Jusqu'en fin 2013 le nombre de ces vols a été en croissance permanente.

Détail du Protocole d'Accord de 1998

-  Décollages autorisés
-  Atterrissages autorisés
-  1/2 heure de tolérance
-  Fermé aux vols commerciaux
(sauf dérogation préalable)

Restent autorisés sans restriction :

- les vols d'Etat
- les vols sanitaires
- les vols de la Sécurité Civile
- les déroutements météo
- 1 vol postal



(Source : UFNASE)