

N° 353

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 mai 2006

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques (1) sur la proposition de résolution présentée en application de l'article 73 bis du Règlement par M. Jean-François LE GRAND sur la proposition de règlement du Conseil relatif à la **constitution d'une entreprise commune pour la réalisation du système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien (SESAR) (E 3025),***

Par M. Jean-François LE GRAND,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, président ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Herisson, vice-présidents ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, secrétaires ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, M. Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mmes Sandrine Hurel, Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Voir le numéro :

Sénat : 332 (2005-2006)

Transports.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	6
I. UN PROJET AMBITIEUX ET NÉCESSAIRE	6
A. LA GESTION DU TRAFIC EST UN ASPECT CRUCIAL DU TRANSPORT AÉRIEN	6
1. <i>Des difficultés spécifiques à l'Europe</i>	6
2. <i>Les systèmes européens ont atteints leurs limites</i>	6
B. UN PROJET AMBITIEUX	7
1. <i>Une refonte de la gestion du trafic aérien devrait permettre des gains considérables pour la collectivité</i>	7
2. <i>L'amélioration de la gestion du trafic peut constituer une des réponses à la pénurie aéroportuaire européenne</i>	8
3. <i>Des économies d'échelle en matière de recherche-développement</i>	8
C. DES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE INNOVANTES	8
1. <i>Un partenariat public-privé</i>	8
a) <i>La phase de définition (2005-2007)</i>	8
b) <i>Le cofinancement de la phase de développement (2008-2013)</i>	9
c) <i>La gestion par l'industrie de la phase de déploiement (2014-2020)</i>	9
2. <i>Une entreprise commune</i>	9
II. LA NÉCESSITÉ DE CERTAINES GARANTIES ET PRÉCISIONS	10
A. LES MODALITÉS DU FINANCEMENT DU PROGRAMME DOIVENT ÊTRE PRÉCISÉES	10
B. LA QUESTION DU CONTRÔLE	10
1. <i>La répartition au conseil d'administration</i>	10
a) <i>La composition du conseil d'administration</i>	10
b) <i>Le vote au conseil d'administration</i>	11
2. <i>Le contrôle des Etats membres</i>	11
III. UN SOUTIEN DE PRINCIPE OU PROJET SESAR	11
PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION	13
ANNEXE LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	15
TABLEAU COMPARATIF	17

Mesdames, Messieurs,

L'objet de la présente proposition de résolution est de permettre au Sénat de prendre position dans le dossier de l'amélioration de la gestion du trafic aérien en Europe. La gestion du trafic aérien¹ constitue un aspect capital de l'activité du transport aérien. En effet, elle influe directement sur l'énergie consommée par ce mode de transport, ses coûts, les pollutions et nuisances qui accompagnent l'activité et, surtout, sur son niveau de sécurité.

L'action de l'Union européenne en matière de gestion du trafic aérien s'est considérablement renforcée ces dernières années, dans le cadre de l'élaboration du Ciel unique européen, qui tend en particulier à établir des blocs d'espace aérien transfrontaliers pour améliorer la gestion du trafic. Quatre règlements, formant ce qu'il est convenu d'appeler le « paquet Ciel unique », ont été adoptés le 10 mars 2004, après près de trois ans de négociations².

Le 25 novembre 2005, la Commission européenne a présenté une communication et une proposition de règlement devant permettre l'application concrète du paquet Ciel unique. La proposition de règlement tend à instituer un Système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien (SESAR³).

Il s'agit de regrouper les efforts de recherche des Etats membres dans ce domaine, afin de développer un système unique de gestion du trafic qui permettra des gains appréciables dans de nombreux domaines du transport aérien. **Cette idée paraît naturellement séduisante. Il convient toutefois d'apporter un certain nombre de précisions préalables sur les modalités concrètes de mise en œuvre de ce projet ambitieux.**

Votre commission estime nécessaire, de ce point de vue, que votre Haute Assemblée se prononce sur les conditions que ce programme devra respecter. Tel est l'objet de la proposition de résolution qu'elle a adoptée lors de sa réunion du mercredi 17 mai 2006, dont le texte figure à la fin du présent rapport.

¹ Parfois désignée par l'acronyme anglais ATM (Air Traffic Management).

² Cf. sur ce point le rapport n° 76 (2002-2003) de la commission des affaires économiques du Sénat et la résolution du Sénat n° 34 (2002-2003) adoptée le 4 décembre 2002.

³ L'acronyme SESAR correspond à la dénomination anglaise du projet (Single european sky ATM road-map).

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. UN PROJET AMBITIEUX ET NÉCESSAIRE

A. LA GESTION DU TRAFIC EST UN ASPECT CRUCIAL DU TRANSPORT AÉRIEN

1. Des difficultés spécifiques à l'Europe

La gestion du trafic aérien est particulièrement difficile en Europe. En effet, le continent est traversé par de nombreuses frontières, ce qui a conduit à structurer le trafic autour de nombreux centres de contrôle. En outre, l'examen de la cartographie des routes aériennes révèle à quel point celles-ci sont contraintes par de vastes zones interdites à la navigation aérienne civile. Sur ces deux points, l'Europe est dans une situation beaucoup moins favorable que les Etats-Unis, par exemple.

Si cette situation s'explique par des raisons historiques, il n'en demeure pas moins qu'elle constitue un handicap en matière de transport aérien. Les pays européens en sont, du reste, conscients depuis longtemps, puisqu'ils ont mis en place, dès le début des années 1960, Eurocontrol pour tenter de remédier à cette difficulté¹.

2. Les systèmes européens ont atteints leurs limites

Ce morcellement a des conséquences évidentes en termes d'efficacité et d'interopérabilité du contrôle du trafic aérien (CTA). Mais il en a également sur le niveau technique des équipements. En effet, la dispersion de l'effort d'équipement des pays européens réduit leur capacité à développer des systèmes innovants et elle ralentit le rythme de leur nécessaire modernisation.

¹ Sur ce point, cf. le rapport n° 76 (2002-2003) du Sénat.

B. UN PROJET AMBITIEUX

1. Une refonte de la gestion du trafic aérien devrait permettre des gains considérables pour la collectivité

Une amélioration de la gestion du trafic aérien apporterait incontestablement des gains considérables aux citoyens et aux acteurs économiques de l'Union européenne. Ceux-ci peuvent pourraient consister en :

- une diminution des retards aériens ;
- une diminution de la consommation de carburant des avions, du fait de trajectoires plus rationnelles et de la réduction des attentes en vol ;
- une réduction du coût des trajets et de la pollution qu'ils entraînent, du fait de ces économies de carburant. En outre, **une réduction importante des coûts de gestion du trafic est attendue**. Alors que ces coûts de gestion augmentent à l'heure actuelle proportionnellement au trafic, une décorrélation de ces deux éléments serait possible avec un système moderne et intégré. Ce point est d'autant plus important **qu'une forte augmentation du trafic aérien est anticipée en Europe**. A défaut de la mise en œuvre d'un tel programme, la Commission européenne estime que le coût de gestion du trafic, qui sont actuellement de l'ordre de 7 milliards d'euros au niveau européen, se situeraient entre 14 et 18 milliards d'euros en 2020 ;
- une réduction des nuisances sonores aéroportuaires, dont une partie est due à la rigidité des trajectoires d'approche (alignement précoce dans l'axe des pistes, vol en paliers) ;
- un accroissement de la sécurité des vols, qui doit naturellement constituer la principale préoccupation en matière de transport aérien. De ce point de vue, la Commission européenne souligne, dans sa communication du 25 novembre 2005, qu' « *au cours des cinq dernières années trois accidents majeurs ont eu lieu en lien direct avec des insuffisances du contrôle aérien¹* ». Selon le même document, le CTA contribue en moyenne à neuf accidents par an.

Sur ce dernier point, votre rapporteur note que la Commission européenne estime que « *la fragmentation actuelle des systèmes et procédures opérationnelles et le vieillissement des technologies ne sont pas tenables alors même que la sécurité est l'objectif du contrôle aérien* ». Il observe toutefois que **certains Etats membres ont estimé que le tableau dressé par la Commission européenne était sans doute excessif**, car il pouvait laisser penser qu'il existait des risques imminents pour la sécurité, ce qui n'était pas le cas.

¹ Paris-Roissy en 2000, Milan Linate en 2001 et Überlingen en 2002.

2. L'amélioration de la gestion du trafic peut constituer une des réponses à la pénurie aéroportuaire européenne

L'Europe fait face à un engorgement de ses infrastructures aéroportuaires. Le développement attendu du trafic, l'accroissement des exigences environnementales de la société et les délais considérables de développement de nouvelles plates-formes amènent à penser que cette situation n'ira pas en s'améliorant à court et moyen terme.

La mise en œuvre d'une gestion plus fine du trafic aérien pourrait permettre une utilisation plus efficace des infrastructures existantes, ce qui constituerait un élément de réponse, même partiel, à ces difficultés.

3. Des économies d'échelle en matière de recherche-développement

Un système européen intégré permettrait de concentrer l'effort de recherche-développement des Etats membres pour concevoir des équipements innovants en matière de CTA et de rattraper le retard enregistré par rapport aux Etats-Unis dans ce secteur. Il convient de noter, à ce titre, que ceux-ci ont déjà lancé leur propre projet de nouvelle génération¹.

C. DES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE INNOVANTES

Les industriels du secteur ont été impliqués dès le départ dans ce projet de système européen de gestion du trafic aérien.

1. Un partenariat public-privé

a) La phase de définition (2005-2007)

La proposition présentée par la Commission européenne en novembre 2005 pose clairement le principe d'un cofinancement du projet par le secteur privé. Ce cofinancement ne concerne toutefois pas la phase de définition, qui s'étend entre 2005 et 2007, et qui est financée à parité par l'Union européenne et par Eurocontrol. Cette première étape devrait coûter 60 millions d'euros.

¹ Il s'agit du Next Generation Air Transport System (NGATS), Système de transport aérien de nouvelle génération.

b) Le cofinancement de la phase de développement (2008-2013)

La proposition de la Commission européenne prévoit qu'entre 2008 et 2013, le financement se répartira de la façon suivante :

- Communauté européenne : 100 millions d'euros ;
- Eurocontrol : 100 millions d'euros ;
- Industrie et autres : 100 millions d'euros.

Il convient de noter que le dernier tiers de ce financement ne fait donc pas l'objet de perspectives claires. Votre rapporteur considère qu'il s'agit là d'un des points qui devront nécessairement être précisés lors du Conseil Transport du 9 juin 2006¹.

c) La gestion par l'industrie de la phase de déploiement (2014-2020)

La Commission européenne fixe comme objectif au projet « *une appropriation progressive et irrévocable de l'industrie* », ce qui signifie que celle-ci assumera l'ensemble du contrôle et du financement du projet à partir de 2013. La Communauté européenne jouera donc au total un rôle d'impulsion et d'encouragement du développement technologique.

2. Une entreprise commune

Cette volonté de créer un large partenariat public-privé a amené la Commission européenne à proposer le **recours à l'entreprise commune prévue par l'article 171 du Traité** instituant la Communauté européenne². Cette forme juridique est celle qui a été utilisée pour réaliser le projet GALILEO de radionavigation par satellite.

Les entreprises communes prennent de dix-huit à vingt-quatre mois pour être mises en place. Afin de ne pas perdre deux années dans la réalisation du programme, l'accord des Etats membres pour créer l'entreprise commune est sollicité dès le Conseil Transports du 9 juin 2006.

Ceci crée une difficulté dans la mesure où les résultats de la phase de définition ne sont pas encore connus. C'est pourquoi **votre commission estime que le soutien à l'entreprise commune SESAR ne peut se concevoir sans un certain nombre de garanties et de précisions.**

¹ Cf. infra.

² Cet article stipule en effet que « la Communauté peut créer des entreprises communes ou toute autre structure nécessaire à la bonne exécution des programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration communautaire ».

II. LA NÉCESSITÉ DE CERTAINES GARANTIES ET PRÉCISIONS

La proposition de règlement soulève des interrogations dans deux domaines : celui du financement et celui du contrôle de l'ensemble du projet par les Etats membres.

A. LES MODALITÉS DU FINANCEMENT DU PROGRAMME DOIVENT ÊTRE PRÉCISÉES

La Commission européenne a adossé sa proposition de résolution à une répartition théorique du financement du projet. Celle-ci, qui repose sur un trépied Communauté européenne-Eurocontrol-industrie du transport aérien, suppose une adhésion des acteurs privés au projet. Votre rapporteur considère que cette adhésion est vraisemblable, mais il conviendra que des éléments confirmant ce point apparaissent lors du Conseil Transports du 9 juin 2006.

Par ailleurs, **la Commission européenne avait envisagé la possibilité d'affecter des prélèvements sur les redevances aériennes au financement de l'entreprise commune**. Votre rapporteur ne pouvait souscrire à cette idée, si elle devait conduire à alourdir les charges pesant sur les compagnies aériennes. C'est pourquoi le texte initial de la proposition de résolution comportait une référence à ce point. Toutefois, **cette éventualité a depuis été écartée dans le cadre des négociations sur la proposition de règlement, ce dont votre rapporteur se félicite vivement**.

B. LA QUESTION DU CONTRÔLE

1. La répartition au conseil d'administration

a) La composition du conseil d'administration

Les statuts de l'entreprise commune figurent en annexe de la proposition de règlement. Ils prévoient la composition de son conseil d'administration¹. Celui-ci comprendra un représentant de chacun des membres de l'entreprise commune², un représentant des usagers aériens³, un représentant des fournisseurs des services de navigation, un représentant des équipementiers, un représentant des aéroports et un représentant des organismes des représentations du personnel.

¹ Cf. article 3 des statuts de l'entreprise commune.

² L'article premier des statuts de l'entreprise commune stipule que ses membres fondateurs sont la Communauté européenne, représentée par la Commission, et Eurocontrol. Peuvent en outre adhérer la Banque européenne d'investissement (BEI), les pays tiers qui ont conclu un accord de transport aérien avec la Communauté européenne et « tout autre entreprise ou organisme privé ».

³ C'est-à-dire les compagnies aériennes.

b) Le vote au conseil d'administration

L'article 4 des statuts pose le principe que « *les membres de l'entreprise commune disposent d'un nombre de voix proportionnel à leur contribution au fonds de l'entreprise commune* ». Toutefois, il apporte immédiatement une restriction à ce principe puisque **la Communauté et Eurocontrol disposent chacun d'au moins 30 % des voix** et les compagnies aériennes d'au moins 10 % des voix.

Le principe contributif ne s'applique donc que sur un maximum de 30 % restant.

2. Le contrôle des Etats membres

La Communauté européenne étant représentée par la Commission, les Etats membres ne conservent dans ce schéma qu'une influence indirecte et mesurée.

Votre commission ne peut se satisfaire de cette situation, dans la mesure où la gestion du trafic aérien demeure une compétence des Etats membres et non de la Communauté. Dans ces conditions, la proposition de résolution qu'elle vous présente insiste sur la nécessité de maintenir une forme de contrôle politique des Etats membres sur l'entreprise commune.

Plus encore, votre commission souhaite que cette exigence soit exprimée de façon explicite dans le texte même du projet de règlement.

III. UN SOUTIEN DE PRINCIPE OU PROJET SESAR

A la condition qu'aient été obtenues les garanties et précisions évoquées plus haut, votre commission souhaite que le Gouvernement exprime, lors du Conseil Transports du 9 juin 2006, le soutien de la France au projet SESAR.

*

*

*

Lors de sa réunion du mercredi 17 mai 2006, votre commission des affaires économiques a examiné le texte présenté par son rapporteur. Après y avoir apporté une modification, elle a adopté la proposition de résolution dont le texte suit.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION

Proposition de résolution relative à la proposition de règlement pour la réalisation du système européen de gestion du trafic aérien (SESAR)

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vus les règlements (CE) du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 n° 549/2004 fixant le cadre pour la réalisation du ciel unique européen, n° 550/2004 relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen, n° 551/2004 relatif à l'organisation et à l'utilisation de l'espace aérien dans le ciel unique européen et n° 552/2004 concernant l'interopérabilité du réseau européen de gestion du trafic aérien,

Vu le texte E 3025 portant communication de la Commission au Conseil et proposition de règlement du Conseil relatif à la constitution d'une entreprise commune pour la réalisation du système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien (SESAR),

Constata la nécessité d'améliorer la gestion des flux de trafic aérien en Europe ;

Reconnaît que la définition d'une entreprise commune entre les Etats membres de l'Union européenne peut constituer le moyen adéquat pour ce faire ;

Affirme que la création de l'entreprise commune ne devra se faire qu'après l'obtention de certaines garanties et la définition de plusieurs aspects fondamentaux du dossier, à savoir :

– le montant et la répartition des financements pour cette entreprise commune ;

– l'optimisation des moyens existants et l'absence de charges nouvelles pour les compagnies aériennes ;

– la nécessité d'un engagement des acteurs privés du transport aérien de participer, financièrement ou sous toute autre forme, au projet ;

– la confirmation du dispositif de prévention des conflits d'intérêts qui est ressorti de la négociation ;

– l'inscription dans le projet de règlement d'un mécanisme permettant aux Etats membres de garder un contrôle politique sur l'entreprise commune, tout en facilitant l'harmonisation de la gestion du trafic par ceux-ci ;

Demande en conséquence au Gouvernement d'obtenir des précisions sur tous ces points avant la mise en œuvre de l'entreprise commune SESAR ;

Souhaite que, si ces conditions ont été remplies, le Gouvernement exprime au Conseil Transport du 9 juin 2006 le soutien de la France au projet SESAR.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

Direction générale de l'aviation civile (DGAC) :

- **M. Jean-Michel BOUR**, sous-directeur de la stratégie européenne et internationale (Direction des affaires stratégiques et techniques) ;
- **Mme Geneviève EYDALEINE**, chef du bureau navigation aérienne et espace aérien (sous-direction de la sécurité et de l'espace aérien, Direction des affaires stratégiques et techniques) ;
- **M. Marc HAMY**, Directeur des services de la navigation aérienne ;
- **M. Dominique STAMMLER**, adjoint au sous-directeur de la Planification et de la Stratégie (Direction des services de la Navigation aérienne).

TABLEAU COMPARATIF

Proposition de résolution n°322 (2005-2006) de M. Jean-François Le Grand

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le texte E 3025 portant communication de la Commission au Conseil et proposition de règlement du Conseil relatif à la constitution d'une entreprise commune pour la réalisation du système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien (SESAR),

Constate la nécessité d'améliorer la gestion des flux de trafic aérien en Europe ;

Reconnaît que la définition d'une entreprise commune entre les États membres de l'Union européenne peut constituer le moyen adéquat pour ce faire ;

Affirme que la création de l'entreprise commune ne devra se faire qu'après la définition de plusieurs aspects fondamentaux du dossier, à savoir :

- le montant et la répartition des financements pour cette entreprise commune ;

- la garantie qu'il n'y aura pas de prélèvements sur redevances pour financer l'entreprise commune ;

- la nécessité d'un engagement des industriels à participer financièrement au projet ;

- la définition d'un dispositif prévenant tout risque de conflit d'intérêts entre les acteurs du projet ;

- la mise en place d'un mécanisme permettant aux États membres de garder un contrôle politique sur l'entreprise commune.

Proposition de résolution de la commission

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vus les règlements (CE) du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 n° 549/2004 fixant le cadre pour la réalisation du ciel unique européen, n° 550/2004 relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen, n° 551/2004 relatif à l'organisation et à l'utilisation de l'espace aérien dans le ciel unique européen et n° 552/2004 concernant l'interopérabilité du réseau européen de gestion du trafic aérien,

Vu le texte E 3025 portant communication de la Commission au Conseil et proposition de règlement du Conseil relatif à la constitution d'une entreprise commune pour la réalisation du système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien (SESAR),

Constate la nécessité d'améliorer la gestion des flux de trafic aérien en Europe ;

Reconnaît que la définition d'une entreprise commune entre les États membres de l'Union européenne peut constituer le moyen adéquat pour ce faire ;

Affirme que la création de l'entreprise commune ne devra se faire qu'après l'obtention de certaines garanties et la définition de plusieurs aspects fondamentaux du dossier, à savoir :

- le montant et la répartition des financements pour cette entreprise commune ;

- l'optimisation des moyens existants et l'absence de charges nouvelles pour les compagnies aériennes ;

- la nécessité d'un engagement des acteurs privés du transport aérien de participer, financièrement ou sous toute autre forme, au projet ;

- la confirmation du dispositif de prévention des conflits d'intérêts qui est ressorti de la négociation ;

- l'inscription dans le projet de règlement d'un mécanisme permettant aux États membres de garder un contrôle politique sur l'entreprise commune, tout en facilitant l'harmonisation de la gestion du trafic par ceux-ci ;

**Proposition de résolution n °322 (2005-2006)
de M. Jean-François Le Grand**

—
Demande en conséquence au Gouvernement d'obtenir des précisions sur tous ces points avant la mise en œuvre de l'entreprise commune SESAR.

Proposition de résolution de la commission

—
Demande en conséquence au Gouvernement d'obtenir des précisions sur tous ces points avant la mise en œuvre de l'entreprise commune SESAR ;

Souhaite que, si ces conditions ont été remplies, le Gouvernement exprime au Conseil Transports du 9 juin 2006 le soutien de la France au projet SESAR.