

N° 644

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 juillet 2012

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la ratification du traité relatif à l'établissement du bloc d'espace aérien fonctionnel « Europe Central » entre la République fédérale d'Allemagne, le Royaume de Belgique, la République française, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas et la Confédération suisse,

Par M. Daniel REINER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, président ; MM. Didier Boulaud, Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, vice-présidents ; Mmes Leila Aïchi, Hélène Conway Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, secrétaires ; MM. Pierre André, Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuheiava, André Vallini.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 421 et 645 (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LE TRANSPORT AÉRIEN EN EUROPE EST MARQUÉ PAR UN EFFORT POUR INSTAURER UN « CIEL UNIQUE »	6
A. LES ACTEURS DU TRANSPORT AÉRIEN	6
B. LES ÉLÉMENTS DE VULNÉRABILITÉ	6
C. LE CIEL UNIQUE EUROPÉEN	7
D. LES OBJECTIFS DU TRAITÉ	8
II. NEUF BLOCS AÉRIENS FONCTIONNELS DEVRONT ÊTRE CONSTITUÉS À LA FIN DE L'ANNÉE 2012 AU-DESSUS DE L'EUROPE	9
A. UNE PREMIÈRE ÉTAPE VERS LE CIEL UNIQUE	9
B. L'ESPACE AÉRIEN COUVERT PAR LE FABEC.....	10
III. UN BLOC AÉRIEN FONCTIONNEL DÉJÀ EFFECTIF, ET DONT LA PART DANS LE TRAFIC À VENIR RESTERA IMPORTANTE	10
A. LES STRUCTURES DE GESTION PRÉVUES PAR LE TRAITÉ SONT DÉJÀ MISES EN PLACE.....	10
B. LES PRÉVISIONS DE TRAFIC AU-DESSUS DU FABEC SONT ÉLEVÉES.....	11
IV. LA CRÉATION DE CE BLOC AÉRIEN FONCTIONNEL A UN IMPACT SUR LES DIFFÉRENTS ACTEURS DE LA NAVIGATION AÉRIENNE	12
A. LES COMPAGNIES AÉRIENNES	12
B. LES CONTRÔLEURS AÉRIENS.....	13
C. LES AUTORITÉS MILITAIRES	15
D. LES INDUSTRIELS DE L'AÉRONAUTIQUE	15
V. UN TRAITÉ INTERGOUVERNEMENTAL QUI MET EN PLACE UNE STRUCTURE LÉGÈRE DE GOUVERNANCE ET UN SYSTÈME DE RESPONSABILITÉ DÉTAILLÉE	19
A. UNE STRUCTURE LÉGÈRE DE GOUVERNANCE.....	19
B. UN RÉGIME DE RESPONSABILITÉ DÉTAILLÉ	20
C. UN TRAITÉ ARTICULÉ EN TREIZE CHAPITRES.....	20

CONCLUSION	22
EXAMEN EN COMMISSION.....	23
ANNEXE I - LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES	24
ANNEXE II - LES BLOCS D'ESPACE AÉRIEN FONCTIONNELS EN EUROPE	25
ANNEXE III - POSITION D'AIR FRANCE SUR LE FABEC – JUILLET 2012	26

Mesdames, Messieurs,

Deux règlements du Conseil et du Parlement européens adoptés en 2004, puis 2009, visent à améliorer le trafic aérien s'effectuant au-dessus du continent européen, qui est particulièrement dense.

Ces règlements tendent à instaurer, à terme, un « Ciel unique » européen, c'est-à-dire à créer un espace aérien géré globalement entre pays frontaliers, et non plus par espace national.

C'est le règlement de 2009, dit « Ciel unique II » qui pose l'obligation de mise en œuvre de blocs d'espace fonctionnels, dits FAB (Functional Airspace Block) avant la fin de l'année 2012.

L'objet du présent traité est de permettre la création du bloc aérien fonctionnel d'Europe Centrale (FABEC), par accord entre les six Etats parties que sont l'Allemagne, la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse.

I. LE TRANSPORT AÉRIEN EN EUROPE EST MARQUÉ PAR UN EFFORT POUR INSTAURER UN « CIEL UNIQUE »

A. LES ACTEURS DU TRANSPORT AÉRIEN

Le transport aérien implique deux grandes catégories d'acteurs : d'une part les compagnies aériennes et industrielles du secteur aéronautique qui sont en concurrence sur leurs marchés respectifs, d'autre part les aéroports et fournisseurs de services de navigation aérienne, en situation de monopole géographique. **Les compagnies aériennes transportent les voyageurs et le fret ; elles empruntent pour ce faire les routes gérées par les ANSP (Air Navigation Service Providers, ou fournisseurs de services de navigation aérienne) et se font facturer les prestations fournies par celles-ci.** L'harmonisation de la gestion de la navigation aérienne en Europe est assurée par Eurocontrol, organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne, dont le siège est à Bruxelles et qui compte aujourd'hui 38 états membres. Ses missions ont évolué, et aujourd'hui, Eurocontrol centralise les informations sur les vols effectués, facture aux utilisateurs de l'espace aérien les prestations de service par le biais de redevances décidées au niveau national, et reverse ensuite le montant à chaque ANSP. Ces ANSP gèrent le trafic aérien en flux et en capacité dans leur secteur. Les aéroports, généralement gérés par les Chambres de commerce au niveau local, se font rémunérer pour accueillir les différents vols et hébergent les services des ANSP.

Les transports aériens sont désormais vitaux pour l'économie mondiale, car :

- ils sont un facteur important du développement économique puisqu'ils permettent une circulation rapide et efficace des personnes et des biens en assurant également une liaison essentielle avec les régions rurales ;
- ils constituent un élément important dans la création des richesses : on estime qu'ils contribuent pour environ 220 milliards d'euros au PIB européen, tout en employant plus de 3 millions de personnes.

B. LES ÉLÉMENTS DE VULNÉRABILITÉ

La faiblesse majeure du système européen tient au fait que les coûts des services de navigation (coûts de l'ATM : Air Traffic Management) sont considérés comme élevés (85 % supérieurs à ceux appliqués aux Etats-Unis qui disposent d'un opérateur unique de contrôle aérien). : **le coût du système européen de contrôle aérien est évalué à 7 milliards d'euros par an.** Si l'on estime que l'évolution des coûts est proportionnelle à l'accroissement du trafic, l'absence de réforme du modèle actuel conduirait à renchérir encore ce coût.

Le surcoût du trafic aérien en Europe est avant tout imputable à la fragmentation du ciel européen, qui est organisé pour l'essentiel sur

une base nationale, puisque la tentative d'intégration que représentait la création d'Eurocontrol en 1963 n'a pas abouti. Cette fragmentation conduit à un nombre élevé de centres de contrôle aérien et de secteurs : un avion traversant l'Europe du Nord au Sud est pris en charge par jusqu'à 15 contrôleurs aériens différents, pour une durée n'excédant parfois pas une dizaine de minutes ; de plus, les différents systèmes de navigation ne sont pas inter opérables, ce qui se traduit par une coordination difficile entre secteurs. La gestion de la file d'attente des avions avant l'atterrissage ou le décollage n'est pas optimale, ce qui accroît le délai entre chaque avion, et donc le maintien en vol de l'appareil au-dessus de l'aéroport. **La gestion du trafic aérien en Europe n'est, aujourd'hui, pas adaptée à une organisation du trafic en temps réel.**

La non-coordination des systèmes nationaux de navigation aérienne nuit également à leur développement technologique¹.

C. LE CIEL UNIQUE EUROPÉEN

C'est un ensemble de mesures visant à répondre aux besoins futurs en termes de capacité et de sécurité aérienne, portant sur la réglementation, l'économie, la sécurité, l'environnement, la technologie et les institutions. La technologie utilisée pour la gestion du trafic aérien date des années 1970, voire pour certains aspects, des années 1950. Ainsi, le contrôleur aérien au sol donne des instructions aux pilotes par liaison radio en ondes métriques (VHF), un système mis au point dans les années 1960. Le processus décisionnel en matière de gestion du trafic aérien est pour l'essentiel non automatisé, ce qui impose une lourde charge aux contrôleurs aériens qui doivent anticiper tous les schémas de trafic.

C'est pour remédier à cette situation que l'Union européenne a établi un nouveau cadre institutionnel et organisationnel avec les décisions de 2004 et 2009².

Le ciel unique européen est un ensemble de mesures qui visent à répondre aux besoins futurs en termes de capacité et de sécurité aérienne. Il concerne à la fois le secteur civil et militaire et porte sur la réglementation, l'économie, la sécurité, l'environnement, la technologie et les institutions. Il s'agit de mettre fin à une organisation de la gestion du trafic aérien qui n'a pas évolué depuis les années 60, et qui est en grande partie source de la congestion actuelle du trafic aérien.

Le règlement européen du 10 mars 2004 fait partie d'un train de mesures concernant la gestion du trafic aérien et visant la réalisation de l'objectif de ciel unique européen à partir du 31 décembre 2004, visant à permettre une utilisation optimale de l'espace aérien européen pour répondre aux exigences de tous ses utilisateurs.

¹ Source Melchior – site des sciences économiques et sociales

Le paquet «ciel unique européen» comprend ce règlement-cadre et trois règlements techniques relatifs à la fourniture de services de navigation aérienne, à l'organisation et à l'utilisation de l'espace aérien, ainsi qu'à l'interopérabilité du réseau européen de gestion du transport aérien. Ces règlements visent, en particulier, à améliorer et à renforcer la sécurité, ainsi qu'à restructurer l'espace aérien en fonction du trafic et non des frontières nationales.

Les pays de l'UE désignent ou établissent, conjointement ou séparément, un ou plusieurs organismes faisant fonction **d'autorité de surveillance nationale** chargée d'assumer les tâches qui lui sont assignées. Ces autorités sont indépendantes des prestataires de services de navigation aérienne.

Le comité du ciel unique européen a été instauré lors de l'entrée en vigueur du règlement pour assister la Commission dans la gestion du ciel unique et veiller à ce qu'il soit tenu dûment compte des intérêts de toutes les catégories d'usagers de l'espace aérien. Il est composé de deux représentants de chaque pays de l'UE et présidé par un représentant de la Commission.

Les pays de l'UE ont adopté une déclaration générale sur les **questions militaires liées au ciel unique européen**. Selon cette déclaration, ils doivent renforcer la coopération entre militaires et civils, dans la mesure où tous les pays de l'UE le jugent nécessaire.

Eurocontrol est associé à l'élaboration des mesures d'exécution qui relèvent de son champ de compétence, sur la base de mandats convenus par le comité du ciel unique.

- l'objectif visé est une amélioration de la performance européenne dans les domaines clés de la sûreté, de l'environnement, des capacités et de la rentabilité;
- l'établissement de plans nationaux en cohérence avec les objectifs européens;
- l'évaluation périodique des performances des services de navigation aérienne.

Ce règlement-cadre ne fait pas obstacle à ce qu'un pays de l'UE applique des mesures justifiées par la sauvegarde d'intérêts essentiels relevant de la politique de sécurité ou de défense.

D. LES OBJECTIFS DU TRAITÉ

La mise en place du bloc d'espace aérien fonctionnel FABEC vise à une approche du trafic aérien transfrontière, avec l'instauration de routes aériennes et de zones d'entraînement militaire, et la mise en place de services de navigation aérienne plus intégrés et donc plus efficaces.

Les 6 États du FABEC sont liés par une logique forte de flux de trafic aériens au cœur de la zone la plus dense de l'Europe, où se trouvent les plus grands aéroports européens. Les travaux du FABEC ont associé dès l'origine les autorités britanniques de l'aviation civile et le prestataire national (NATS), dans le souci d'une interface optimale avec l'espace aérien de la région de Londres.

L'accord prévoit, en matière de sécurité, une approche coordonnée entre autorités de surveillance, pour un traitement unique des services transfrontaliers, ainsi que l'échange de données concernant des événements de sécurité.

La coordination des autorités civiles et militaires chargées de l'espace aérien est de nature à favoriser les projets de restructuration de routes tendant à une gestion affranchie des frontières des états. Les prestataires de service du FABEC développent une « stratégie de l'espace aérien » tendant à un espace aérien dit à « itinéraires libres ». Plusieurs projets transfrontaliers de restructuration de routes aériennes ont été entrepris conjointement entre les prestataires, et apporteront progressivement une plus grande fluidité dans l'écoulement du trafic.

Des coopérations techniques entre les prestataires de services ont été lancées dans la formation initiale de personnels et l'acquisition de systèmes en partenariat.

Les bénéfices attendus de ces diverses initiatives sont des gains en termes de moindres retards liés à la gestion du trafic aérien, de distance parcourue entre deux aéroports, et en conséquence, de carburant, et de réduction des coûts unitaires des services.

II. NEUF BLOCS AÉRIENS FONCTIONNELS DEVRONT ÊTRE CONSTITUÉS À LA FIN DE L'ANNÉE 2012 AU-DESSUS DE L'EUROPE

A. UNE PREMIÈRE ÉTAPE VERS LE CIEL UNIQUE

L'obligation faite aux Etats membres de l'Union européenne, dans le cadre du deuxième paquet « ciel unique européen », de mettre en oeuvre avant le 4 décembre 2012 des blocs d'espace aérien fonctionnels afin d'atteindre la capacité et l'efficacité nécessaires au réseau de gestion du trafic aérien, conduit à la constitution de neuf blocs :

Outre le FABEC, il s'agit des ensembles suivants :

- le « Baltic FAB » (Pologne, Lituanie) ;
- « Blue Med » (Italie, Grèce, Chypre, Malte complété par la Turquie, l'Égypte et l'Albanie en tant que partenaires associés) ;
- le « Danube FAB » (Bulgarie, Roumanie) ;

- le « FAB Central Europe » (Autriche, République tchèque, Croatie, Hongrie, République slovaque, Slovénie, Bosnie-Herzégovine) ;
- le « NUAC » (Danemark, Suède) ;
- le « NEFAB » (Norvège, Finlande, Estonie, Islande) ;
- le « SW » (Espagne, Portugal) ;
- le « FAB Royaume-Uni – Irlande ».¹

B. L'ESPACE AÉRIEN COUVERT PAR LE FABEC

C'est en marge du Conseil des ministres des transports de l'Union européenne à Bruxelles, le 2 décembre 2010, que les représentants civils et militaires des Gouvernements allemand, belge, français, luxembourgeois, néerlandais et suisse ont signé un traité portant création du bloc d'espace aérien fonctionnel « Europe Centrale » dénommé FABEC (Functional Airspace Block Europe Central).

Son objectif est de mettre fin à la fragmentation de l'espace aérien et de la gestion du trafic aérien en Europe pour permettre des vols plus directs, ce qui réduira leur impact environnemental, tout en visant une réduction des retards et un accroissement général de la performance.

Le futur espace aérien FABEC représente en Europe l'une des zones de trafic aérien les plus denses avec 55 % des vols, comprenant notamment des aéroports majeurs comme Paris, Amsterdam et Francfort. Une étude de faisabilité, achevée à l'été 2008, à laquelle 230 experts ont contribué, a confirmé qu'une forte coopération entre les prestataires de services de navigation aérienne des six Etats serait porteuse de bénéfices substantiels, dans un contexte de hausse de trafic.

Le FABEC constituera le plus important de ces blocs fonctionnels.

III. UN BLOC AÉRIEN FONCTIONNEL DÉJÀ EFFECTIF, ET DONT LA PART DANS LE TRAFIC À VENIR RESTERA IMPORTANTE

A. LES STRUCTURES DE GESTION PRÉVUES PAR LE TRAITÉ SONT DÉJÀ MISES EN PLACE

Dès l'automne 2011, une nouvelle organisation des structures de travail a été mise en place par les États parties au FABEC, préfigurant celles prévues par le Traité. Ainsi, un Conseil provisoire du FABEC réunit les directeurs généraux de l'aviation civile et leurs homologues militaires. Sous ses auspices, quatre comités, incluant des membres civils et militaires, ont été installés, et ont commencé ou poursuivi leurs travaux.

¹ Cf carte en annexe II

Ces comités ont déjà réalisé les travaux suivants :

- **comité espace aérien** : un document de politique d'espace aérien,
- **comité performance et finance** : rédaction d'un plan de performances 2012-2014 conjoint « FABEC », dans le cadre du régime de performance du Ciel unique, processus suivi conjoint,
- **comité harmonisation et conseil** : étude d'un accord-cadre entre les prestataires de services concernant les services transfrontaliers,
- **comité des autorités de surveillance** : un accord de coopération contenant divers principes harmonisés, des indicateurs de sécurité.

Le coût de ces travaux se résume à la participation des autorités civiles et militaires aux structures de travail et aux consultations. Aucun recrutement spécifique n'a été effectué et la somme de ces participations est de l'ordre d'1,5 à 2 équivalents temps plein, répartis entre 6 personnes. S'y ajoutent des frais de missions limités, la plupart des réunions se tenant à Bruxelles.

En parallèle, les prestataires de services ont mené des travaux portant sur les projets d'espace aérien, la stratégie espace aérien « à itinéraires libres », la gestion conjointe de la performance, le programme de formation initiale harmonisé pour les contrôleurs aériens et l'expérimentation d'une entité conjointe de gestion de l'espace aérien pré-tactique.

B. LES PRÉVISIONS DE TRAFIC AU-DESSUS DU FABEC SONT ÉLEVÉES

La zone couverte par les Etats du FABEC s'étend sur 1 713 442 km², est l'une des plus denses au monde et d'une grande complexité. Les trafics civils et militaires y sont étroitement imbriqués et trois des principales plates formes aéroportuaires européennes (Paris, Francfort, Amsterdam) y sont incluses.

En termes de parts respectives, une estimation du trafic géré par le FABEC en regard du trafic européen global est synthétisée dans le tableau suivant :

Année	2012	2020	2030
Parts respectives du trafic aérien (en %)			
FABEC / Europe (en % de vols IFR)	58	56	55
Part Europe / monde (en % de PKT)	26	-	23
Part FABEC / monde (en % de PKT)	15	-	12

Ces évolutions marquent une double tendance :

- la part relative du trafic aérien passant par le FABEC en Europe décroîtrait très légèrement, essentiellement au profit des pays de l'est de l'Europe (dont Roumanie et Ukraine, mais aussi le Bélarus et les pays baltes), et dans une moindre mesure des pays d'Europe centrale et des Balkans ;

- la part relative du trafic aérien mondial géré par le FABEC décroîtrait en passager-kilomètres concomitamment à la baisse relative du trafic aérien Européen en regard du trafic mondial, essentiellement en raison du plus grand dynamisme dans la région Asie.

Dans ce contexte, le FABEC restera à l'horizon 2030 une des zones de trafic les plus denses du monde représentant la majorité des vols européens.

IV. LA CRÉATION DE CE BLOC AÉRIEN FONCTIONNEL A UN IMPACT SUR LES DIFFÉRENTS ACTEURS DE LA NAVIGATION AÉRIENNE

A. LES COMPAGNIES AÉRIENNES

Elles ont été associées à l'élaboration de l'accord. Une conférence s'est déroulée à Paris en janvier 2010 sur la gestion civile-militaire de l'espace aérien et les progrès à viser dans le cadre du FABEC, et une réunion de présentation et d'échanges sur le Traité a été organisée en juillet 2010 entre représentants des autorités civiles et militaires et représentants des compagnies aériennes sur les dispositions essentielles du Traité, et leurs applications.

Les compagnies aériennes ont souligné, en particulier, le besoin d'un fonctionnement efficace des processus envisagés.

Ces compagnies bénéficieront d'améliorations opérationnelles par l'établissement de routes aériennes plus courtes et de meilleure capacité. A plus long terme, elles bénéficieront aussi de l'approche conjointe de la performance au niveau du FABEC, qui promeut des solutions optimisées collectivement, et non seulement localement.

Toutefois, les pilotes ne ressentiront pas de différence d'interaction avec les contrôleurs aériens du seul fait de l'entrée en vigueur du FABEC.

Le FABEC n'est pas à cet égard un programme technique entièrement prédéterminé.

La stratégie d'itinéraires libres, en particulier, prévoit trois phases de réalisation entre 2012 et 2019.

La principale préoccupation des compagnies, en particulier d'Air France, touche au financement du volet technique qui accompagnera la mise en œuvre du traité, le projet SESAR (voir plus loin).

B. LES CONTRÔLEURS AÉRIENS

S'ils sont unanimes à approuver l'espace de coopération que permettra le FABEC, leur appréciation des aspects positifs et négatifs du contenu que les Etats membres lui donneront est nuancée.

La Direction générale de l'aviation civile (DGAC) estime pour sa part que les changements induits par le FABEC consisteront en des évolutions progressives, liées aux techniques de contrôle, au programme SESAR, à la mise en place des « itinéraires libres », et à des modifications des limites des routes aériennes et des secteurs de contrôles, principalement dans les régions frontalières.

Le partage de méthodes d'approche de la sécurité, la clarification des situations transfrontalières, devraient apporter des bénéfices sur le plan de la sécurité.

Dans l'immédiat, les orientations suivies par les prestataires de services conduisent à tirer le meilleur parti des ressources humaines existantes. La création de nouveaux centres de contrôle spécifiques remplaçant les actuels n'est pas la priorité, en raison des coûts.

La création progressive de fonctions communes devrait également apporter une plus grande efficacité et une forme d'intégration technique, ainsi que des procédures unifiées.

Des auditions conduites par votre rapporteur avec les représentants de plusieurs organisations syndicales de contrôleurs aériens¹ il ressort des interrogations, non sur le traité lui-même, qui constitue un cadre, mais sur le futur contenu que lui donneront les Etats membres.

Il a ainsi été rappelé que les coopérations que facilitera le traité sont déjà en cours, et que les usagers et les compagnies aériennes attendent de leur développement une réduction des coûts de service. Les coûts en vigueur aux Etats-Unis d'Amérique sont souvent considérés comme l'objectif à atteindre, alors que les situations respectives de ce pays, qui dispose d'un unique prestataire de service, et du continent européen, qui en a 28, ne sont pas comparables.

Seule une réduction des coûts par usager semble un objectif réaliste ; Eurocontrol a d'ailleurs reconnu que ce coût était, en France, très modéré.

Le traité instaurera une coopération multilatérale, qui se substituera aux coopérations bilatérales qui fonctionnaient à la satisfaction générale, notamment entre la France et la Suisse. Il sera donc nécessaire, pour que le traité porte ses fruits, que le FABEC soit doté d'une gouvernance claire, avec la création d'un secrétaire général.

¹ Voir annexe I

La Commission européenne semble avoir pour but de parvenir, à terme, à une intégration des contrôles aériens nationaux, alors que ceux-ci sont organisés selon des modèles différents. Ainsi prévaut en Allemagne un modèle fondé sur la rentabilité, alors que la France se réfère à une notion de service public au juste coût pour tous les usagers. Le projet d'intégration, que favoriserait la création du FABEC, conduirait donc à choisir entre ces deux principaux modèles.

Par ailleurs, l'ampleur et la complexité du FABEC, le plus vaste et le plus dense des 9 blocs, comportent un risque de difficulté de mise en œuvre.

« L'USAC-CGT, principal syndicat de la DGAC, appelle de ses vœux une construction sur un modèle coopératif. La dimension internationale du transport aérien est indéniable. C'est également vrai pour le contrôle aérien qui est sous l'application des règlements européens sur le Ciel unique votés en 2004. L'une des principales dispositions de ces réglementations européennes consiste à demander aux États membres d'organiser le service de contrôle aérien sans tenir compte des frontières nationales dans l'objectif d'augmenter l'efficacité du service.

Au projet de fusion des services de contrôle au sein du FABEC, évoqué un temps en France, les syndicats de la DGAC ont proposé une alternative appelée le Co-op Model/FABEC qui est un ensemble de propositions basées sur une logique de coopération afin d'éviter les conséquences négatives liées au processus de fusion. Le mouvement des personnels a obligé le gouvernement à revoir sa copie. Un médiateur a été nommé, Gilles Savary (ancien député européen socialiste), qui a proposé un certain nombre de recommandations pour la mise en place du FABEC (Rapport Savary publié en octobre 2010). Ce rapport est en cohérence avec une grande partie de nos propositions.

La mise en œuvre officielle du FABEC est prévue pour le 4 décembre 2012, c'est donc plus que jamais un sujet d'actualité ! Une des étapes importantes est la ratification du traité par le Parlement Français. Dans son état actuel, le projet de traité ne nous pose pas de difficulté majeure puisqu'il permet dans ses dispositions la construction du FABEC sur un modèle coopératif, modèle soutenu par l'immense majorité des personnels de la DGAC.

L'USAC-CGT revendique une construction européenne de la navigation aérienne basée sur une logique de coopération et non de fusions de services, dans le respect du statut des personnels et de la DGAC. »

C. LES AUTORITÉS MILITAIRES

Le ministère de la Défense français a été associé à l'élaboration de la Direction de la sécurité aéronautique d'état (DSAÉ), plus particulièrement, la Direction de la circulation aérienne militaire (DIRCAM), l'interlocuteur privilégié de la Direction générale de l'aviation civile pour la gestion du trafic aérien, et de l'armée de l'air pour le besoin des usagers militaires.

Le Commandement des forces aériennes (CFA) a également été associé via sa Brigade aérienne de contrôle et de l'espace (BACE).

Le ministère chargé des transports et le ministère de la défense ont signé, en novembre 2010, un accord cadre Défense-Aviation Civile qui souligne la volonté d'une coopération active dans la mise en œuvre du ciel unique européen.

Ce ministère a créé un groupe de coordination composé des militaires du FABEC pour s'assurer que le modèle de gouvernance français de gestion de l'espace aérien serait retenu dans le FABEC et veiller à la sauvegarde des intérêts nationaux relatifs au dessin de l'espace aérien et à sa gestion.

D. LES INDUSTRIELS DE L'AÉRONAUTIQUE

L'accord FABEC ne comporte pas de volet industriel, mais des activités de coopération entre prestataires de services pour identifier des marchés de systèmes ou d'équipements pour lesquels des spécifications et acquisitions conjointes peuvent être conclues. C'est le volet « SESAR »¹ du Ciel unique européen qui influera sur le marché des équipementiers et industries de systèmes au sol pour la navigation aérienne.

Ce volet technologique a pour objectif de développer une nouvelle génération du système de gestion du trafic aérien européen, sûre et performante, moins coûteuse et respectant les conditions d'un développement durable.

L'entreprise commune SESAR JU a été créée par la Commission européenne en 2007 sous forme d'un partenariat public-privé. Les partenaires sont la Commission Européenne, Eurocontrol ainsi que 15 autres organisations, entreprises ou consortiums (dont Thales, Airbus et la DSNA).

Les contrats de partenariat correspondants ont été signés le 12 juin 2009 pour un montant total de 1 900 M€ sur 7 ans (dont 700 M€ pour la Commission européenne et 700 M€ pour Eurocontrol). La France est un contributeur majeur : la Direction des services de la navigation aérienne (DSNA) réalisera pour 65 M€ de travaux et les industriels Airbus et Thales

¹ Single European Sky Air Traffic Management

dont l'État français est l'un des grands actionnaires, participeront respectivement pour 110 M€ et 240 M€.

95% des projets constituant le programme avaient été lancés à l'été 2011.

Le plan directeur européen SESAR est en cours de mise à jour et doit être approuvé par le Conseil d'administration de la SJU, avant la conférence navigation aérienne de l'OACI de novembre 2012.

Les objectifs du programme SESAR :

- restructurer l'espace aérien afin d'augmenter la capacité et d'améliorer l'efficacité globale du système de gestion du trafic aérien
- accroître le niveau de sécurité d'un facteur 10 dans un contexte de doublement du trafic d'ici 20 ans
- diminuer l'impact sur l'environnement de l'activité aérienne
- développer l'efficacité économique du système.

Ce programme SESAR comprend trois phases :

- la phase de définition

Lancée en 2006, elle s'est concrétisée en mai 2008 par la fourniture d'un plan directeur du système européen de gestion du trafic aérien. Ce plan, approuvé par le Conseil de l'Union Européenne, constitue la base des travaux futurs.

- la phase de développement (2008-2014)

Elle est pilotée par une « entreprise commune » créée à cet effet au niveau européen, a pour but de concevoir et valider des standards, des procédures opérationnelles, des nouvelles technologies et des composants préindustriels pour le futur système de gestion du trafic aérien.

- la phase de déploiement (2015-2025)

Elle verra la production et la mise en service progressive des éléments issus des travaux de la phase de développement : une nouvelle infrastructure sol pour la gestion du trafic aérien, ainsi que de nouveaux équipements à bord des avions.

L'entreprise commune SESAR institue un partenariat entre la Communauté Européenne, Eurocontrol et les principaux industriels et opérateurs du secteur :

- prestataires de service de navigation aérienne : DSNA (France), DFS (Allemagne), ENAV (Italie), NORACON (Europe du Nord et Autriche), AENA (Espagne) et NATS (Royaume-Uni) ;

- aéroports : SEAC (consortium formé par six grands aéroports Européens dont Aéroports de Paris), AENA et NORACON ;

- fournisseurs d'équipements sols : Frequentis, Indra, Natmig, SELEX Sistemi Integrati et Thales ;

- fabricants d'avions : Airbus et Alenia Aeronautica ;

- fabricants d'équipements embarqués : Honeywell and Thales ;

Les nouveaux concepts SESAR

La mise en œuvre de nouvelles technologies facilitant le partage d'informations entre tous les acteurs (opérateurs aériens, aéroports, prestataires de service de navigation aérienne) constituera un axe essentiel des évolutions proposées pour assurer une gestion plus intégrée des vols dans leurs différentes phases, du départ à l'arrivée, ce qui réduira les temps d'attente au sol ou en vol générateurs de consommation et de pollutions excessives.

L'emploi généralisé des systèmes de navigation par satellite (EGNOS et GALILEO) permettra des procédures plus précises, moins bruyantes et plus économes en carburant, telles que des approches et des montées continues et la réduction des survols à basse altitude des zones à forte densité de population.

La valeur ajoutée de SESAR pour la DSNA

En participant au programme SESAR, le prestataire français de services de navigation aérienne (DSNA) a pour objectif d'augmenter la sécurité et la capacité de l'espace aérien et des aéroports tout en réduisant l'impact environnemental (nuisances sonores et émissions de gaz) de l'activité aérienne.

Entre 2009 et 2016, la DSNA mettra en œuvre des premières améliorations telles que :

- les descentes et montées continues des avions ;

- l'optimisation du roulage au sol ;

- le CDM (Collaborative Decision Making) : prise de décision en collaboration avec tous les acteurs du transport aérien sur les aéroports ;

- l'optimisation du réseau de routes.

A l'horizon 2020 et au-delà, au fur et à mesure que les avions disposeront de nouveaux équipements de bord issus de la phase de développement de SESAR, la DSNA pourra introduire de nouvelles améliorations telles que :

- la gestion optimisée de trajectoires ;

- les séparations embarquées ;

- la redistribution des rôles pilotes/contrôleurs/machines.

A terme, SESAR permettra une gestion du trafic aérien plus efficace, conduisant à une diminution de 10% des rejets de CO², tout en améliorant la performance des services de navigation.

SESAR : le point de vue d'Air-France

Les compagnies aériennes européennes ont depuis l'origine accompagné le projet SESAR mais ont toujours fait part d'une certaine réserve en raison 1) de la lourdeur des investissements envisagés (30 milliards dont 22 pour les compagnies aériennes au sens large (incluant les militaires et l'aviation générale)) 2) du sentiment que ce projet était largement porté par les fournisseurs de systèmes de navigation aérienne qui y voyaient leurs intérêts financiers directs et une "vitrine technologique" 3) enfin plus généralement, de l'image dégradée dont jouissent les services de navigation aérienne auprès d'un certain nombre de Présidents de grandes compagnies européennes.

La Commission a publié le 22 décembre dernier sa communication intitulée "Mécanismes de gouvernance et d'incitation pour le déploiement de SESAR, le pilier technologique du ciel unique européen". Cette communication de la Commission reprend l'idée de confier la gestion du déploiement de SESAR à un consortium industriel qui serait sélectionné dans le cadre d'une procédure d'appel d'offre. A ce stade, la Communication de la Commission a conduit l'AEA et IATA à souhaiter que les usagers de l'espace aérien, les aéroports et les prestataires de services de navigation aérienne soient mieux associés à la gestion du déploiement de SESAR et disposent de droits de veto sur la mise en œuvre de certains équipements / technologies dès lors que ces derniers n'apporteraient pas de valeur ajoutée claire.

Sur le fond, il apparaît particulièrement important que l'industrie du transport aérien au sens large soit en mesure de se structurer pour former un consortium susceptible de répondre à l'appel d'offres de la Commission, faute de quoi la Commission désignera elle-même un organisme (comme Eurocontrol par exemple) sur lequel les compagnies aériennes n'auront qu'une influence limitée.

S'agissant du financement du projet SESAR, la Commission européenne propose à ce stade de consacrer une somme de 3 milliards d'euros sur la période 2012-2024 (sur un coût total estimé à 30 milliards d'euros). Cette somme de 3 milliards d'euros serait financée dans le cadre du "mécanisme pour l'interconnexion en Europe" qui prévoit un investissement global de 31,7 milliards d'euros pour la modernisation de l'infrastructure de transport en Europe. Ce règlement doit encore faire l'objet d'une adoption par les Etats membres et le Parlement européen.

Cette situation est à comparer avec celle du projet NEXTGEN après l'adoption le 6 février 2012 par le Congrès américain de la Loi intitulée « FAA Modernization and Reform Act ». Le gouvernement américain va ainsi consacrer à ce programme sur la période 2012-2015 une somme de près de 2,7 milliards de dollars par an (soit un total de 10, 8 milliards de dollars) contre 3 milliards d'euros sur la période 2012-2024 en Europe. Par ailleurs, les autorités américaines prévoient la mise en œuvre de partenariats public-privé afin de financer l'équipement des avions et vont proposer prochainement des mécanismes de nature à inciter les compagnies aériennes à s'équiper au plus tôt de la technologie nécessaire à la mise en œuvre de NEXTGEN.

Air France soutient-elle le projet SESAR lancé par la Commission européenne ?

La mise en œuvre du projet SESAR nous semble également un impératif pour l'Union européenne et nous sommes prêts à y prendre notre part en participant activement à un « consortium industriel » réunissant compagnies, aéroports, prestataires de navigation aérienne et qui générerait le déploiement industriel du projet.

Quelles réflexions vous inspire le schéma de financement retenu pour le projet SESAR ?

Les compagnies aériennes ne seront pas en mesure de financer seules ce projet dont les investissements sont extrêmement lourds. Un financement public du projet reste clé. La somme de 3 milliards d'euros qui est aujourd'hui évoquée pour la phase de déploiement du projet SESAR n'est pas aujourd'hui à la hauteur de ce que les autorités américaines ont décidé de consacrer pour le programme équivalent NEXTGEN avec près de 11 milliards de dollars sur la période 2012-2015.

V. UN TRAITÉ INTERGOUVERNEMENTAL QUI MET EN PLACE UNE STRUCTURE LÉGÈRE DE GOUVERNANCE ET UN SYSTÈME DE RESPONSABILITÉ DÉTAILLÉE

A. UNE STRUCTURE LÉGÈRE DE GOUVERNANCE

Le chapitre IX du traité détaille la composition et les fonctions du Conseil du FABEC, composé, pour chaque État membre, de deux représentants, l'un de l'autorité responsable de l'aviation civile, l'autre, de l'aviation militaire. Les fonctions de ce Conseil y sont détaillées, les principales consistant dans la mise en œuvre du traité. Ce conseil est présidé, à tour de rôle, par chacun des États parties. Il adopte un règlement intérieur ; la future création d'un secrétaire général relèvera de ce règlement.

Les quatre comités mentionnés aux articles 24 à 28, fonctionnent déjà : il s'agit de groupes d'experts, qui prépareront les réunions du Conseil.

Un Conseil provisoire du FABEC a été créé en septembre 2011 ; il réunit les directeurs généraux de l'aviation civile et leurs homologues militaires.

Il faut relever que **M. Gilles Savary, chargé le 4 mars 2010** par MM. Jean-Louis Borloo, ministre de l'écologie, et Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat chargé des transports, d'**une mission de concertation avec les partenaires sociaux impliqués dans la mise du traité**, estimait que « la gouvernance du FABEC, telle qu'envisagée par le projet de Traité-cadre, reste encore trop imprécise et perfectible pour être définitive et nécessitera donc une révision substantielle du Traité-cadre ou un nouveau Traité modificatif à échéance du 4 décembre 2012, notamment pour ce qui concerne :

- la création de la structure juridique FABEC et la mise en place de sa Gouvernance ;
- la définition précise des tâches, la distribution des responsabilités, le mode de décision, les votes, le rôle des Comités, Conseils et groupes de travail, le règlement des litiges et des conflits et les conditions de recrutement des collaborateurs ;
- le règlement intérieur du FABEC ;
- l'organisation et l'architecture du dialogue social ».

Le rapport espérait également que :

« Le Gouvernement français veillera à ce que la signature du Traité-cadre (1^{er} Traité) soit assortie d'un engagement clair et formel pour la mise en place d'un Comité de dialogue social permanent au sein du FABEC et de l'ouverture simultanée du chapitre le concernant, afin de garantir sa mise en oeuvre au plus tard { la date de création de l'entité juridique FABEC sur la base du Traité constitutif (2^e Traité).

Il veillera à s'accorder préalablement avec ses partenaires sur les principes-cadres essentiels constitutifs du Comité de dialogue social permanent :

- la reconnaissance préalable du droit de grève ;
- la définition et l'instauration d'un service minimum au sein du FABEC ;
- le principe de subsidiarité du champ du dialogue social FABEC aux seules questions relevant des droits et obligations des personnels du FABEC dans l'exercice de leurs missions FABEC, { l'exclusion de tout empiètement sur le droit social des Etats membres et sur le dialogue social et les accords sociaux internes respectifs du management des services de navigation aérienne ;
- le respect de la règle de représentativité des différentes sensibilités syndicales à travers leurs organisations européennes, proportionnellement à leur représentativité électorale découlant des dernières élections professionnelles. Le collège des personnels sera suffisamment large pour permettre l'expression de la plus grande diversité de sensibilités syndicales.
- le principe de représentation paritaire entre employeur et personnels au sein du Comité de dialogue social sectoriel.

B. UN RÉGIME DE RESPONSABILITÉ DÉTAILLÉ

Le chapitre XI du texte décrit ce régime, fondé sur les dispositions contenues dans la Convention relative à l'Aviation internationale civile, conclue à Chicago le 7 décembre 1944.

Ce chapitre établit les modalités d'indemnisation des victimes, en cas d'accident, en déterminant les responsabilités en cas de fourniture de services de contrôle aérien par un prestataire étranger relevant de l'un des États du FABEC.

Ce chapitre XI résulte d'une négociation longue et délicate entre les Etats membres du fait des enjeux financiers impliqués.

C. UN TRAITÉ ARTICULÉ EN TREIZE CHAPITRES

Les principes généraux (définitions, objet, champ d'application géographique, souveraineté, objectifs engagements des Etats contractants) sont regroupés dans le chapitre I. Le chapitre II est consacré aux objectifs du traité en matière de gestion de l'espace aérien, le chapitre III, aux modalités d'harmonisation, le chapitre IV, à la fourniture de services de navigation aérienne, le chapitre V à la coopération entre aviations civile et militaire.

Les chapitres suivants portent sur les redevances de route, la surveillance de l'espace aérien, la performance, la gouvernance, les prestations de services, la responsabilité, les accidents.

Enfin, le chapitre XIII précise les modalités de règlement de règlement des différends, d'adhésion, de dénonciation et d'amendement du traité, ainsi que celles à suivre pour y mettre un terme.

La Belgique est dépositaire du traité.

CONCLUSION

Le présent texte s'inscrit dans une perspective de coopération renforcée entre les Etats parties, plutôt que dans celle d'une harmonisation, dont le terme reste à définir, tant dans sa chronologie que dans ses finalités.

L'objectif majeur de ce traité est une réduction des coûts du transport aérien par la définition de trajectoires plus économes en termes financier et écologique. Il importe que cet objectif ne soit pas atteint au détriment du système français qui assure une sécurité aérienne de grande qualité à des coûts modérés. Les représentants de la France siégeant dans les différents comités prévus par le FABEC devront attentivement y veiller.

Sous ces conditions, la France doit ratifier ce traité, comme l'ont déjà fait le Luxembourg, la Suisse, et bientôt l'Allemagne et les Pays-Bas.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 10 juillet 2012, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du présent projet de loi.

La commission a adopté le projet de loi et proposé son examen sous forme simplifiée en séance publique.

**ANNEXE I -
LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**

Colonel Denis BOUVIER, Sécurité aéronautique de l'Etat, chef de la mission

M. Gilles MANTOUX, chef de la mission ciel unique européen et de la réglementation de la navigation aérienne DGAC

Représentants des contrôleurs aériens :

M. Laurent BERTIN, SNA-RP, Orly

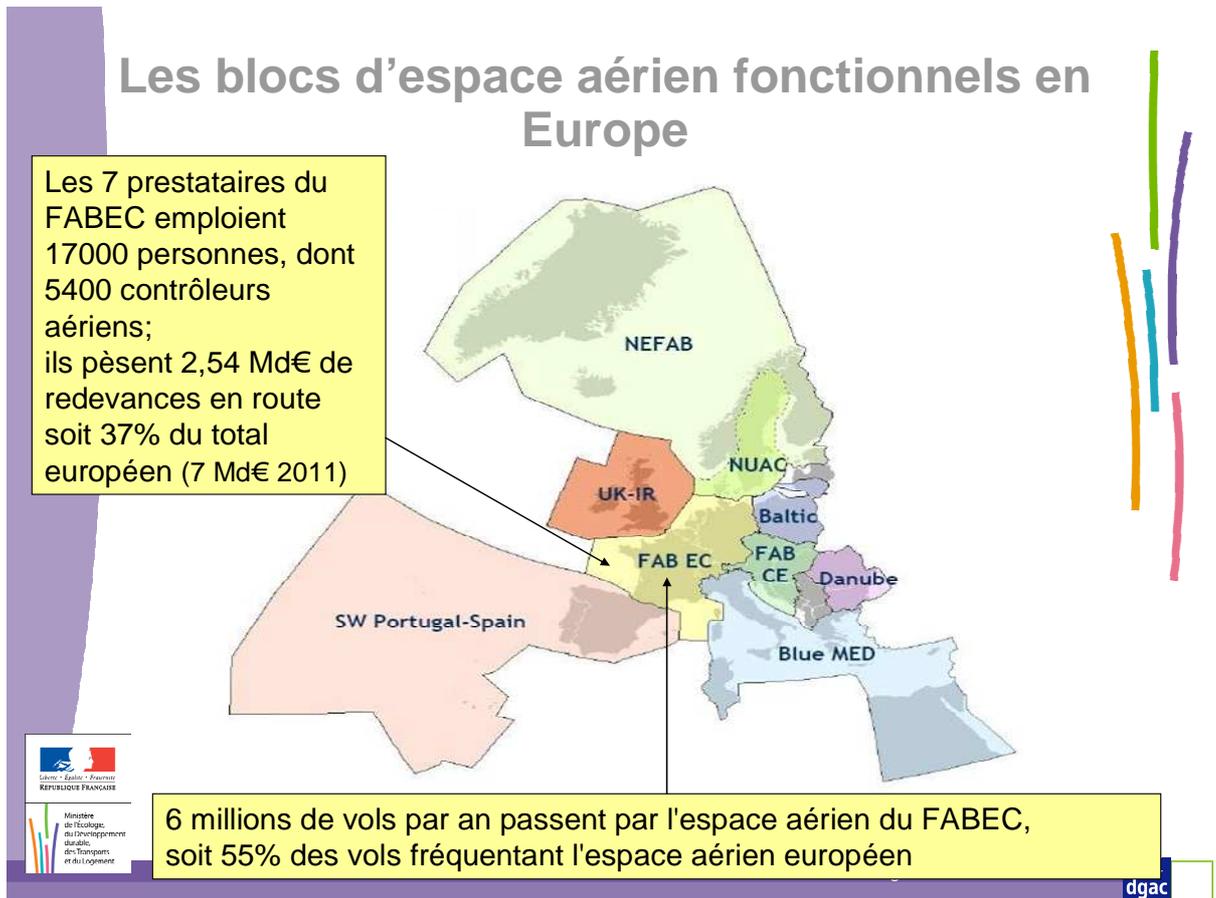
M. Norbert BOLIS, USAC-CGT

M. Jean-Claude CARBONNIÉ, CRNA-SO

M. Jean-Baptiste DEJBARRI, UTCAC-DGAC

M. Olivier JOFFRIN, secrétaire national de l'USAC-CGT

ANNEXE II - LES BLOCS D'ESPACE AÉRIEN FONCTIONNELS EN EUROPE



ANNEXE III - POSITION D’AIR FRANCE SUR LE FABEC – JUILLET 2012

1 Contexte

Un des principaux objectifs du Ciel Unique Européen est de défragmenter l’espace aérien et d’organiser celui-ci non plus en fonction des frontières des Etats, mais autour de 9 zones géographiques ou « blocs d’espace aérien fonctionnels » (9 FAB).

Les FAB doivent être mises en œuvre en 2012.

Le FABEC est la FAB la plus importante et regroupe la France, l’Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse. Il regroupe à lui seul 55% du trafic aérien européen.

AF soutient l’initiative FAB mais en attend de véritables gains en termes de qualité de service rendue et de réduction des coûts.

2 Les 1^{er} résultats économiques sont loin des objectifs initiaux

Dans le cadre de la régulation européenne, l’UE a fixé aux Etats un objectif d’amélioration de -3.5% / an de l’efficacité économique sur la période 2012-2014 (en euro constant). Mais le Plan National de Performance présenté par la France ne prévoit aujourd’hui qu’une baisse de 2.2 % / an sur la même période.

Les taux unitaires de redevance de route devraient ainsi baisser de 3.6% en 2012, mais il est prévu une hausse de 0.2 % en 2013 et de 0.9 % en 2014. Pour 2014, la hausse pourrait même en réalité être proche de 2 % en raison d’un trafic d’un trafic 2012 qui pourrait être plus faible que celui prévu dans le plan.

La DSNA justifie ces résultats par des incertitudes sur le trafic, et par un besoin d’investissement élevé. Une pression insuffisante sur les coûts et un manque de synergie entre les ANSP expliquent selon nous les raisons pour lesquelles les objectifs, qui avaient pourtant été acceptés par la France, ne sont pas atteints.

Selon nos informations, le Plan National de Performance français devrait pourtant être accepté par l’UE, comme l’ensemble des autres plan européens qui n’atteignent pas les objectifs fixés

Au niveau du FABEC, l’objectif de performance économique totale (réduction de coûts des ANSP plus gains opérationnels des compagnies), est aujourd’hui divisé par 10 : 0.73 milliards au lieu de 7.2 milliards sur la période 2012/2025. (*Cost benefit analysis – Net Performance Value*)

La crainte d’Air France, mais aussi de toutes les compagnies aériennes, est de voir les réductions de coûts promises ne pas se réaliser.

Nous devons donc attirer l'attention des Etats et des ANSP pour que les gains de productivité promis lors du lancement du projet soient effectivement réalisés.

Faute d'efforts engagés par les différents acteurs européens, il est à craindre que le Ciel Unique Européen ne se traduise par un projet sans ambition, bien éloigné des performances de l'ATM américain.