

ANNEXE 1

ANALYSE DU RAPPORT DU GROUPE DE HAUT NIVEAU (HIGH LEVEL GROUP : HLG)

PAR

LE SNCTA

LE SATAC

L'UNSA IESSA

Ce document a pour objectif de donner la position des représentants des acteurs de la chaîne de sécurité française sur le rapport du HLG « High Level group » commandé par le commissaire européen Jacques Barrot et publié début juillet 2007.

Le principal écueil de ce rapport est l'absence manifeste d'explications et d'analyses sur la plupart des 10 recommandations. Pour éviter de tomber dans une analyse simpliste nous nous attacherons à donner des exemples concrets, voire des propositions alternatives.

Dans son introduction le commissaire européen Jacques Barrot fait le constat des progrès relatifs à la mise en œuvre des règlements Ciel Unique réalisés depuis 2004. Certes, la sécurité n'est jamais acquise mais dans l'ensemble, les performances du contrôle aérien en Europe ne sont pas aussi mauvaises que certains le disent. En particulier, au regard de la forte croissance du trafic en Europe, les délais ont été contenus et la performance en ce domaine est bien meilleure que ce que l'on constate aux Etats Unis par exemple.

Le premier paradoxe apparaît dès le mandat du groupe. Si la fragmentation semble être la cause majeure des dysfonctionnements actuels, la CE a elle-même une réflexion fragmentée. On trouve ici un document qui aborde de façon trop déconnectée les aspects de gouvernance et de performance, les travaux sur les aspects opérationnels (FAB) ou les aspects technologiques (projet SESAR). La problématique est pourtant toujours la même : comment améliorer les services de la navigation aérienne. Pour cela il semble indispensable d'avoir une analyse globale car ces 3 domaines sont totalement interdépendants, comme nous le verrons plus loin. Par ailleurs il est très regrettable que la question des personnels ne soit pas prise en compte si ce n'est en évoquant la consultation des partenaires sociaux. La clé des changements réside pourtant dans l'adhésion de tous les acteurs concernés. Il semble inadapté de chercher des solutions à la fragmentation en séparant les différentes réflexions.

Il y a néanmoins une cohérence dans ce rapport : la volonté d'avancer rapidement. La période 2011-2013 semble aujourd'hui l'horizon impératif de résultat pour la CE.

LE CONTEXTE ET LES ENJEUX

Dans cette partie au moins, la volonté d'avoir une approche globale apparaît. Nous sommes d'accord sur le fait que l'efficacité du système ne pourra s'améliorer qu'en abordant de manière cohérente l'ensemble des aspects et en particulier les capacités aéroportuaires.

Si l'ordre des priorités est un peu modifié par rapport aux précédentes communications de la CE, on ne peut pas se satisfaire de voir les objectifs de sécurité relayés au 3^{ème} plan derrière la capacité et l'environnement. Cette présentation reflète malheureusement la perception générale au niveau européen : la sécurité est une évidence. Par contre il est intéressant de voir apparaître la notion de chaîne de sécurité, même si son périmètre varie au cours du document.

La fragmentation : Ce concept récurrent depuis 1999 (date des premières communications de la CE sur le sujet) semble la raison essentielle de l'inefficacité « décrétée ». On pourrait d'ailleurs être d'accord sur ce concept si on était au préalable capable de le définir. Parle-t-on de la fragmentation des structures (prestataires) ? La fragmentation des systèmes techniques ? La fragmentation des unités opérationnelles (centres de contrôle) ? Car la première question à se poser est bien celle là : quelle fragmentation pose réellement des problèmes ? Eurocontrol dans son rapport « The impact of fragmentation in European ATM/CNS » explique que les principaux excès de coûts liés à la fragmentation sont imputables à la multiplicité des structures et des systèmes. Si ces conclusions ont une valeur (et on peut le supposer), pourquoi alors ne pas le préciser ?

Autre paradoxe, la volonté de donner des responsabilités aux industries (compagnies aériennes et industriels) dans la gouvernance des prestataires. Cette proposition s'oppose à l'argument servant à justifier la séparation structurelle entre les prestataires de services et les autorités de surveillance ou de régulation : les conflits d'intérêts.

Enfin l'impact des militaires sur le contrôle aérien est souligné avec des propositions intéressantes et innovantes. Le simple concept de FUA (Flexible Use of Airspace) sera insuffisant pour répondre aux enjeux posés. Le rapport s'interroge même sur l'opportunité de déplacer des bases aériennes avec leurs espaces d'entraînement. Malheureusement cette véritable proposition est très peu détaillée par la suite.

RECOMMANDATION 1 : ROLE MOTEUR DE L'UE DANS LA REGLEMENTATION

En proposant une plus grande séparation entre les différents pôles de la sécurité aérienne, le rapport du HLG veut renforcer la séparation fonctionnelle inscrite dans le premier paquet ciel unique.

- a. Un régulateur unique : si l'idée n'est pas nouvelle elle n'en reste pas moins intéressante. Il reste néanmoins à déterminer sur quelles compétences cette structure s'appuierait.
- b. Un coordonnateur pour piloter les changements : cela permettrait d'avoir enfin une analyse globale car les aspects de gouvernance, les FAB et les éléments du projet SESAR sont étroitement liés.
- c. Séparer les différentes fonctions : nous sommes circonspects sur cette proposition. Si on comprend bien la volonté d'éviter les conflits d'intérêts cet argument ne peut pas être à géométrie variable.

Dans tous les cas il semble important, et ce quels que soient les liens entre les différentes fonctions, de construire ou de maintenir des passerelles entre les différents services participants à la chaîne de sécurité. Dans le cas contraire le risque serait d'avoir in fine des mondes interdépendants ne se connaissant plus. Un monde de l'opérationnel en conflit permanent avec une entité d'hyper surveillance déconnectée des besoins réels. Les conséquences seraient alors désastreuses en terme d'efficacité du système, de relations humaines, et pire, de la sécurité.

RECOMMANDATION 2 : PLUS DE RESPONSABILITE POUR L'INDUSTRIE

Ici, l'industrie représente les compagnies aériennes et les industriels.

- a. Une plus grande implication des industries : La prise en compte des usagers du transport aérien est une réalité et une priorité depuis bien longtemps.

En France le protocole DGAC a récemment institutionnalisé ces échanges en créant deux commissions stratégiques consultatives (une au niveau de la DGAC et une autre au niveau du prestataire). Ce mode de fonctionnement sera repris au sein de MOSAIC.

- b. Donner plus de pouvoirs aux industries : Cette recommandation est proprement incompréhensible au regard de l'argument invoqué au point c) précédent. Comment peut-on justifier la séparation entre un prestataire et son autorité de surveillance pour des raisons de conflits d'intérêts « supposés », et proposer dans le même temps de donner à l'industrie (fournisseurs de matériels) la main sur son client et aux compagnies aériennes la main sur le service qu'elles financent ? La concurrence à laquelle sont soumises les compagnies aériennes ne permet pas une approche sereine des priorités dans la gouvernance des fonctions de prestation de service. De plus on s'éloignerait beaucoup de la notion d'accès équitable pour tous aux services.

Ainsi les intérêts du groupe Air France-KLM dans la gestion de flux de trafic sont et demeureront certainement très différents de ceux de Lufthansa.

La gestion de l'espace aérien relève d'un service d'intérêt général qui prend en compte les besoins des différents acteurs en toute impartialité. Si la participation des représentants des compagnies à des commissions stratégiques peut être profitable pour le système, leur rôle doit rester maîtrisé pour éviter tout conflit d'intérêt.

- c. Appliquer les règles du marché à des activités « annexes » du contrôle aérien. Un paradoxe supplémentaire, la fragmentation serait la cause de tous les problèmes et le rapport propose d'aller encore plus loin dans ce domaine. Mais ce n'est pas le plus grave.

A titre d'exemple l'externalisation de services d'information et de communication (CNS), reviendrait tout simplement à perdre de vue la sensibilité des données échangées et le contexte géopolitique dans lequel nous sommes, et à abandonner l'idée d'assurer l'intégrité des données échangées.

Ces services sont en charge des échanges entre le sol (le contrôle aérien) et le bord (les avions). Il est très surprenant, dans une période où la sûreté n'a jamais été aussi présente de vouloir sortir ces services des pouvoirs publics.

En ce qui concerne les coûts, l'externalisation de systèmes d'échanges de données, alors qu'ils se multiplient, entraînera probablement la construction, hors des prestataires, d'un géant des échanges de données sécurisés. La conséquence directe sera une augmentation non maîtrisée des coûts et donc une augmentation considérable des redevances à terme.

MOSAIC permet de construire « en son sein » un service CNS puissant et consolidé en utilisant les structures existantes. Cette solution réduit les coûts par des économies d'échelles. Le prestataire garde la main sur ses données sécurisées dont il garantit l'intégrité et conserve des compétences en interne.

RECOMMANDATION 3 : UNE MEILLEURE REGULATION

Nous soutenons cette recommandation tant sur les principes que sur la méthode. Il ne reste qu'à définir comment les choix seront faits.

RECOMMANDATION 4 : AMELIORER LA PERFORMANCE

Cette 4ème recommandation précise que toute intervention sur les règlements doit avoir pour but l'amélioration de la performance tout en gardant la sécurité comme objectif prépondérant.

Les moyens à mettre en œuvre existent souvent déjà : fixer des objectifs, avoir des rapports indépendants sur la performance...néanmoins le rapport affirme sans le justifier que l'utilisation des mécanismes du marché semble être la clé de tous les maux. Il s'agit ici d'une vision étroite du groupe de haut niveau qui cherche à appliquer des outils utilisés pour les services concurrentiels sans même avoir étudié d'autres possibilités. Nous considérons que l'application de règles du marché serait inadaptée à un domaine non concurrentiel comme les services de la navigation aérienne.

Encore une fois l'Europe propose des « solutions » sans pour autant être prête à en assumer la mise en œuvre. Elle voudrait faire reposer sur les Etats l'application de mesures impopulaires car inefficaces.

L'idée même d'un concept de gestion ATM/CNS à grande échelle n'est pas évoquée. Un système intégré des services de navigation aérienne, comme MOSAIC, pour une vaste région de l'Europe permet des économies d'échelle, une harmonisation et une standardisation sans précédent. En regroupant 7 ou 8 prestataires au sein d'une nouvelle entité, les gains apparaissent pourtant évidents :

- *Mutualisation des moyens et des écoles de formation ;*
- *Mutualisation et coordination des cellules de recherche et développement ;*
- *Standardisation des systèmes et des matériels ;*
- *Harmonisation des méthodes de travail ;*
- *Autant de facteurs permettant l'amélioration globale du système.*

RECOMMANDATION 5 : METTRE EN ŒUVRE LE CIEL UNIQUE

L'intitulé même de cette recommandation est étonnant car il semblait que tout le rapport s'attachait à mettre en œuvre le ciel unique...

On retrouve ici un résumé de nombreuses recommandations : « accélérer la mise en œuvre du ciel unique » (objet même du HLG), « introduire de la régulation économique pour les services ATM » (recommandation 4), « réguler le monopole des prestataires de service », « mettre en œuvre les FAB », « utiliser un coordonnateur » (recommandation 1), « proposer un système de gouvernance pan européen » (recommandation 1).

Concernant la création d'un nouveau cadre réglementant l'activité des services de navigation aérienne, le HLG propose « une nouvelle forme de régulation économique » avec comme seul argument : « la volonté des compagnies aérienne de voir cette activité soumise aux règles du marché »

Il n'est pas admissible de construire l'Europe de demain en n'ayant d'autre préoccupation que celle de donner satisfaction à quelques compagnies aériennes en les plaçant en position de juge et partie.

CREATION DES FAB

Nous partageons en grande partie le constat fait par le HLG sur les obstacles rencontrés pour la création des FAB : définitions, gouvernance, réseaux de routes et aspects militaires, financement etc...

Le concept FAB doit être plus clair en termes de contour et d'implications. Les politiques ont désormais l'impérieuse obligation de s'investir et de donner des orientations claires à leurs prestataires. Les militaires devront inévitablement faire des efforts aussi importants que les prestataires civils et ne pas se cacher inexorablement derrière le projet de FUA ou s'appuyer sur des expressions de besoins (en terme d'espace) qui ont peu évolué ces 30 dernières années.

Néanmoins nous réfutons les solutions simplistes évoquées sur les services considérés comme « annexes » que nous estimons essentiels (voir recommandation 2 c).

Le plus stupéfiant, et le plus inadmissible par la même occasion, est la recommandation consistant à ouvrir à la compétition des services de contrôle de tour. Paradoxalement le rapport nous expose les problèmes liés à la « défragmentation », « à une approche globale et cohérente », « à la prise en compte de tous les éléments qui contribuent à l'efficacité du système », ou encore « des problèmes de capacités aéroportuaires »... La proposition de privatiser les services de contrôle des tours est antinomique en tout point à ces éléments.

Elle est, de plus, catastrophique sur le plan de la sécurité : En effet, tout le monde sait que la densité de trafic s'accroît à proximité des aéroports et qu'il faut alors des professionnels pour assurer un ordonnancement sûr et rapide du trafic, dont la seule préoccupation est celle de la sécurité.

Il convient de faire la distinction entre le domaine « gestion de plate-forme » (traitement des bagages, des passagers, gestion des aires de stationnement des avions, des parkings voitures, etc.) et le domaine « gestion de la navigation aérienne (contrôle aérien, aides radioélectriques, etc.), ce que ne semble pas faire le HLG.

Le paradoxe s'accroît si on considère la volonté du HLG de réduire les fragmentations : les différents opérateurs auraient leurs propres systèmes, des écoles de formations différentes, des rythmes d'évolution différents, ce qui va à l'encontre des économies d'échelle et de l'harmonisation recherchées.

Voici notre vision des choses pour aborder globalement le problème :

Un FAB n'est effectivement rien d'autre qu'une enveloppe, un volume de travail. La définition d'un FAB est donc simple : c'est l'ensemble des espaces gérés par les prestataires participants à un projet de coopération ou d'intégration. La sécurité ne s'arrête pas à proximité des tours, bien au contraire. Cette position a déjà été expliquée maintes fois. Un système n'est efficace que si toutes ces composantes partagent les mêmes objectifs et disposent des mêmes moyens.

Il ne faudrait donc plus parler de FAB mais bien d'un concept ATM/CNS global pour une région qui recouvre un espace cohérent en terme de flux de trafic et d'intérêt opérationnel. A ce moment on parle inévitablement de finances, de gouvernance, d'interopérabilité, des militaires, des personnels, des salaires, des statuts, Parler d'un concept ATM/CNS global, c'est donc nécessairement parler de la construction d'un prestataire pour un volume (FAB) défini. La réalisation d'un tel concept relève donc exclusivement des Etats qui doivent pour cela se concerter et échanger. Car il est du ressort des Etats de construire l'Europe. C'est la seule solution pour répondre aux enjeux. C'est la seule manière d'aborder l'ensemble des problèmes de sécurité, d'environnement, de capacité, d'économies d'échelle et des problèmes sociaux.

Face à l'ampleur de la tâche et probablement par crainte d'aller trop loin ou de froisser certains, le groupe de haut niveau n'a pas osé écrire ce qui semble pourtant évident.

FACILITER LA REUSSITE DE SESAR

Ces recommandations concernant SESAR nous laissent perplexes. Espérer un engagement plus important dans ce projet relève un peu de la méthode Coué. Les avis sur SESAR sont très divers. Les industriels font de l'auto conviction et certains promettent un contrôle tout automatique pour 2020. Les compagnies aériennes constatent le coût du projet et s'inquiètent du retour sur investissement. Les personnels de leur côté voient surgir un empilement de concepts qui finissent par s'éloigner de plus en plus des véritables besoins opérationnels.

Nous comprenons le volontarisme sur ce sujet mais il faudra rapidement clarifier les objectifs de SESAR. Ce vaste chantier a été initié pour trouver des réponses technologiques plus adaptées à la gestion du contrôle aérien et non pas simplement pour financer par des fonds publics ou privés de la recherche fondamentale. Enfin nous attirons l'attention sur les questions de gouvernance et de financement des prochaines étapes de SESAR qui devront prendre en compte les errements constatés pour GALILEO.

UN PLUS GRAND ENGAGEMENT DES MILITAIRES

Nous soutenons les deux recommandations sur ce sujet ; Impliquer les ministres de la défense dans les objectifs "ciel unique", et vérifier les progrès accomplis régulièrement.

Toutefois, le HLG reste timide dans ses recommandations et nous considérons que des changements importants doivent être menés. Le transport aérien est une activité à forte croissance et les besoins en terme d'espace se renforcent. Dans le même temps les militaires n'ont pas modifié fondamentalement leurs besoins et leur façon d'utiliser l'espace aérien depuis la fin de la guerre froide.

Il devient urgent et indispensable que les militaires mutualisent, à l'échelle de plusieurs pays, leur gestion d'espace afin de libérer certaines zones qui participent à l'inefficience du contrôle aérien civil. La solution pourrait passer par la définition de zones militaires transfrontalières, utilisées par plusieurs armées, avec si nécessaire des volumes plus appropriés aux contraintes des nouveaux avions militaires. On ne pourra pas indéfiniment améliorer le niveau de sécurité avec une forte croissance à espace constant. L'équation deviendra impossible à résoudre.

RECOMMANDATION 6 : RENFORCER EUROCONTROL

Les changements proposés pour l'organisation Eurocontrol sont considérables et le groupe de haut niveau reconnaît que leur mise en œuvre est « une affaire délicate ».

Parmi les évolutions d'Eurocontrol il est proposé de séparer le centre de contrôle situé à Maastricht de l'organisation. Néanmoins rien de concret ne permet d'envisager une telle solution.

MOSAIC est une réponse adaptée à cette évolution. Tout d'abord, en intégrant le centre de Maastricht dans le prestataire MOSAIC, on a une approche cohérente en termes d'organisation des services. D'autre part, cette solution est certainement la seule socialement acceptable. Il faut garder à l'esprit que les changements liés à la mise en œuvre du ciel unique ne peuvent se faire qu'avec l'adhésion des personnels.

RECOMMANDATION 7 : S'ATTELER A LA GESTION DE LA CAPACITE AEROPORTUAIRE

Il était temps ! Depuis plusieurs années, les acteurs de la gestion du trafic annoncent que les goulets d'étranglements de demain se situeront au niveau de la capacité des aéroports. Depuis 1992, des efforts considérables ont été fournis pour améliorer la fluidité du trafic en route. Le développement des compagnies lowcosts, l'augmentation forte de l'aviation d'affaire et les difficultés, notamment environnementales, pour construire de nouvelles pistes vont saturer les plateformes rapidement.

Le HLG propose donc de s'attaquer à ce problème mais n'apporte aucune recommandation.

Vouloir séparer, voire privatiser les services de contrôle d'aérodrome va complètement à l'encontre du concept Ciel Unique et va à l'encontre d'un maintien ou d'une amélioration du niveau de sécurité.

Les compagnies qui survoleraient un Etat profiteraient du système (je n'atterris pas donc je ne paye pas). Cependant, nul doute que les mêmes dénonceraient les coûts le jour où elles souhaiteraient y atterrir.

En proposant à travers MOSAIC une gestion dite « du sol à illimité », nous apportons une continuité dans la fourniture des services de contrôle qui a plusieurs intérêts :

- *Une meilleure sécurité grâce à l'homogénéité du système ;*
- *Une plus grande fluidité, donc moins de délais, par la prise en compte globale du trafic ;*
- *Une chaîne de commandement unique capable de regarder les évolutions stratégiques nécessaires en ayant une vision globale et non fragmentée.*

RECOMMANDATION 8 : FOURNIR UNE AMELIORATION CONSTANTE DE LA SECURITE

Nous l'avons souvent dénoncé, la sécurité du transport aérien est bien trop souvent considérée comme acquise. Bien que le commissaire européen Jacques Barrot explique le contraire dans son introduction, force est de constater que la sécurité n'est traitée que bien tardivement et en surface dans ce rapport.

Les recommandations dans ce chapitre sont d'ailleurs assez sommaires ou ne sont que des répétitions. L'EASA serait un régulateur européen, charge aux états de surveiller la mise en œuvre grâce à leurs autorités de surveillance.

En parallèle à la création d'un prestataire unique pour une région de l'Europe, il nous paraît judicieux d'envisager une autorité de surveillance unique sur un même périmètre.

La notion de « just culture » proposée est évidemment à développer.

Il est aussi indispensable de définir des indicateurs de sécurité, il en existe de nombreux en France, et de consolider une base de données anonyme. Cette solution permettrait de modifier les procédures, les méthodes de travail, les infrastructures ou tout autre élément qui contribue à la sécurité en mutualisant les connaissances à l'échelle de l'Europe. Pour faire un parallèle, les « black lists » mises en place au niveau européen ont un effet positif sur la sécurité parce que toutes les données connues ont été mutualisées. Il en va de même pour la sécurité assurée par les services de la navigation aérienne.

RECOMMANDATION 9

Un tel rapport ne pouvait ignorer les aspects environnementaux, cependant, les actions recommandées ne sont que brièvement développées. Le groupe de haut niveau met toutefois l'accent, en s'appuyant sur les études d'Eurocontrol, sur les bénéfices environnementaux à courts termes possibles grâce à des routes optimisées. Les émissions de CO2 pourraient être réduites de 6% par vol en optimisant les réseaux de routes.

Une fois cette constatation faite, le rapport n'émet aucune recommandation sur l'importance de l'amélioration du réseau européen. Il est pourtant essentiel, en termes d'émissions de CO2, de

consommation de pétrole et de fluidité du trafic de pouvoir garantir un temps de vol minimum aux usagers.

Dès l'instant où un avion met ses moteurs en route jusqu'au moment où il les éteint à destination, il est indispensable d'avoir un service de navigation aérienne qui garantisse la rapidité et la fluidité du vol.

Ce principe est réalisable pour autant que les services ne sont pas morcelés. L'organisme gérant le temps passé au sol sur les voies de circulation d'un aéroport doit connaître les contraintes de celui gérant les trajectoires de départ ; ce dernier doit également intégrer les contraintes de l'organisme gérant le trafic en route et ainsi de suite.

MOSAIC en intégrant les services des tours de contrôle à la gestion des routes aériennes garantit une continuité et une efficacité limitant les nuisances environnementales.

RECOMMANDATION 10

Une obligation de résultat. Cette dernière recommandation essaye d'encourager les états à mettre en œuvre les neuf précédentes, en insistant sur l'importance de la défragmentation.

Il nous apparaît évident que sans intégration des services à l'échelle régionale européenne, chaque état pourra ainsi continuer d'essayer d'appliquer des recommandations avec ses propres interprétations et priorités.

CONCLUSION

Ce rapport a le mérite de poser de bonnes questions, mais ses recommandations se limitent trop souvent à des recettes utilisées dans l'économie de marché et donc peu adaptées aux services de la navigation aérienne. Des changements significatifs sont nécessaires pour répondre aux enjeux de demain et des solutions innovantes et pragmatiques doivent être proposées.

Afin de ne pas dégrader le niveau de sécurité, il convient d'avoir une analyse ouverte et sans dogmatisme.

Si la mise en concurrence se conçoit pour les services liés à la gestion des plateformes aéroportuaires (assistance, passagers, fret, parcs de stationnement ...), elle est inimaginable pour la gestion du trafic aérien. En effet, le système Navigation Aérienne constitue un ensemble (contrôle en route, d'approche et d'aérodrome, information aéronautique, systèmes d'aides à la navigation et à l'atterrissage ...) qui doit rester cohérent, non fragmenté et tourné vers ses objectifs: sécurité, fluidité du trafic aérien et prise en compte de l'environnement.

Il devient à nos yeux indispensable que les états se rapprochent et prennent une initiative politique commune afin de mettre en œuvre de façon coordonnée et sans conflits d'intérêts une nouvelle gestion de la navigation aérienne.

MOSAIC permet des évolutions sans précédent dans les services de navigation aérienne européens. Dans les années soixante, les prémices d'une organisation rationnelle naissaient avec Eurocontrol. L'histoire nous montre que ce projet était alors prématuré et que les états pour des raisons de souveraineté, le plus souvent, n'ont pu construire un ciel unique pour l'Europe.

Cinquante ans plus tard, nous n'avons d'autre choix que de faire vivre cette notion de ciel unique afin de permettre le développement sûr et durable du transport aérien européen. Un ciel unique pour l'Europe doit être géré par un service régional européen intégré. MOSAIC répond aux enjeux de demain, il reste aux politiques l'initiative de le créer.