



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 décembre 2009.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES⁽¹⁾

sur la sécurité aérienne
(E 4799 et E 4928),

ET PRÉSENTÉ

PAR M^{me} Odile SAUGUES,

Députée

⁽¹⁾ La composition de cette Commission figure au verso de la présente page.

La Commission des affaires européennes est composée de : M. Pierre Lequiller, *président* ; MM. Michel Herbillon, Jérôme Lambert, Thierry Mariani, Didier Quentin, *vice-présidents* ; M. Jacques Desallangre, M^m^ce Marietta Karamanli, MM. Francis Vercamer, Gérard Voisin *secrétaires* ; M. Alfred Almont, M^m^ce Monique Boulestin, MM. Pierre Bourguignon, Yves Bur, François Calvet, Christophe Caresche, Philippe Cochet, Bernard Deflesselles, Lucien Degauchy, Michel Delebarre, Michel Diefenbacher, Jean Dionis du Séjour, Marc Dolez, Daniel Fasquelle, Pierre Forgues, M^m^ce Arlette Franco, MM. Jean-Claude Fruteau, Jean Gaubert, Hervé Gaymard, Guy Geoffroy, M^m^{es} Annick Girardin, Anne Grommerch, Elisabeth Guigou, Danièle Hoffman-Rispal, MM. Régis Juanico, Marc Laffineur, Robert Lecou, Michel Lefait, Lionnel Luca, Philippe Armand Martin, Jean-Claude Mignon, Jacques Myard, Michel Piron, Franck Riester, M^m^{es} Chantal Robin-Rodrigo, Valérie Rosso-Debord, Odile Saugues, MM. André Schneider, Philippe Tourtelier.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
EVOLUTION DES ACCIDENTS D'AVION	9
CHAPITRE 1 : LE PREMIER ELEMENT DE LA POLITIQUE DE SECURITE : LA FLUIDITE DU TRAFIC AERIEN	11
A. LES BLOCS D'ESPACE AERIEN FONCTIONNELS	11
B. LA REDUCTION DES RETARDS	13
CHAPITRE II : LES INSTRUMENTS DE L'AMELIORATION DE LA SECURITE	19
A. LES OUTILS INSTITUTIONNELS	19
1. La création de l'AESA	19
2. Le programme européen SAFA	21
3. La liste noire	21
B. LA MONTEE EN PUISSANCE DE L'AESA	22
1. Le paquet de mesures présenté par la Commission en juin dernier pour renforcer le « Ciel unique » comprend :	23
2. La réforme des enquêtes accidents	24
CHAPITRE III : LA NECESSITE D'UNE MEILLEURE COORDINATION DES INTERVENANTS	27
A. LA QUESTION DU ROLE ET DU DEVENIR D'EUROCONTROL DANS LA CONSTRUCTION EN COURS EST FONDAMENTALE	27
B. LES RAPPORTS ENTRE L'AESA ET LA COMMISSION EUROPEENNE : LA SEPARATION DES ROLES REGLEMENTAIRES	31
C. L'EXCEPTION MILITAIRE	32
D. LE ROLE DES AUTORITES NATIONALES	33

CONCLUSIONS	35
TRAVAUX DE LA COMMISSION	39
ANNEXES	41
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES	43
ANNEXE 2 : COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE M. ANTONIO TAJANI DU 1^{ER} DECEMBRE 2009	45
ANNEXE 3 : LEXIQUE	57

Un projet global mis en œuvre par les structures européennes

Mesdames, Messieurs,

Depuis 1944 et la Convention de Chicago, l'OACI détermine les conditions du transport aérien mondial, chaque Etat étant responsable de l'application des règles dans son pays.

Dans le cadre de la politique de « Ciel unique », les pays membres de l'Union européenne ont très largement transféré cette compétence à l'Union européenne : les agréments et les normes en matière de sécurité aérienne sont définis à Bruxelles et à Cologne et les autorités nationales disposent essentiellement d'un pouvoir d'exécution.

Cette évolution modifie considérablement les habitudes de l'administration française, qui, à travers la Direction générale de l'aviation civile (DGAC), est chargée de mettre en œuvre ces nouvelles procédures, et des compagnies aériennes qui doivent intégrer dans un délai court des normes revisitées. Car, si seulement 57 % seulement des normes de l'OACI sont mises en œuvre par les Etats membres de la Convention de Chicago, l'Union européenne doit se montrer exemplaire.

L'amélioration de la sécurité aérienne est un combat permanent dont la nécessité nous a été rappelée par les deux catastrophes qu'ont connu, en 2009, Air France et la *Yemenia*. Cette série de catastrophes, ne doit pas occulter le fait que l'avion demeure un des modes de transport les plus sûrs⁽²⁾. Elle illustre la nécessité de poursuivre un combat permanent pour améliorer ce qui peut l'être en matière de sécurité aérienne.

Les pouvoirs publics ont d'abord pris sur les structures de décision et de contrôle gestionnaires du transport aérien, c'est donc à travers ce prisme que nous examinerons ce thème majeur de la sécurité aérienne.

⁽²⁾ Le ratio d'accident est de 0,29 avion perdu pour 1 million de départs. Le transport aérien est le mode de transport le plus sûr.

La rapporteure avait présidé la mission d'information sur la sécurité du transport aérien de voyageurs qui a publié, le 7 juillet 2004, un travail très important sur ce sujet. Ce rapport se situe dans la perspective de ces travaux précédents et s'y référera constamment, mais en insistant sur la dimension communautaire, car la réglementation des transports aériens se communautarise au fil des ans. Par exemple, l'élaboration de la liste noire des compagnies aériennes dangereuses, proposition du rapport de la mission d'information évoquée ci-dessus, a été reprise par le ministère français des transports avant de l'être par l'Union européenne.

L'adoption en 2004 du paquet de mesures relatives au « Ciel unique »⁽³⁾ a établi la compétence de la Communauté pour réglementer à peu près tous les aspects de la prestation des services de gestion du trafic aérien dans l'espace sous le contrôle des Etats membres. Si l'exercice de cette compétence n'est pas encore totalement effectif, du fait du temps nécessaire au développement des mesures de mise en œuvre que la Commission doit adopter, cela se fait progressivement. Les Etats conserveront le pouvoir de réglementer les activités militaires et l'aviation de loisir.

L'extension de la législation communautaire à ses voisins européens par le biais d'accords d'association impliquant un transfert à la Communauté et à ses organes (Commission et Agence) des pouvoirs législatifs et exécutifs correspondants, a permis d'élargir le « Ciel unique » à la Norvège et à la Suisse. L'accord établissant l'espace européen de l'aviation civile l'élargira à tous les Etats des Balkans au fur et à mesure de son entrée en vigueur⁽⁴⁾, de sorte que bientôt seule la Turquie restera en dehors du cadre du « Ciel unique » (encore que des contacts soient en cours pour établir un bloc fonctionnel d'espace aérien couvrant toute la partie orientale de la Méditerranée). et que la Turquie soit intégrée à l'action intergouvernementale conduite depuis 1963 par l'organisme Eurocontrol.

Cette politique apparaît comme un succès. Aussi, en 2008, la Commission européenne a-t-elle présenté un paquet de propositions, connu sous le nom de « Ciel unique européen II », destiné à résoudre les faiblesses majeures apparues dans la mise en œuvre du « Ciel unique européen ».

⁽³⁾ Règlements 549/2004, 550/2004, 551.2004 et 552/2004.

⁽⁴⁾ Cet accord est complété par des protocoles avec chaque Etat associé définissant les conditions d'entrée en vigueur. Ces conditions sont liées à la capacité de ces Etats à appliquer correctement le droit communautaire.

Le deuxième paquet « Ciel unique européen » reposera sur trois principaux piliers :

- une gestion plus performante du réseau européen des services de navigation aérienne, restructuré autour des blocs fonctionnels d'espaces aériens transfrontaliers⁽⁵⁾ ;

- la réforme de la gestion du « Ciel unique européen » avec l'extension des compétences de l'Agence européenne de la sécurité aérienne à la navigation aérienne et aux aéroports (objet de la directive examinée dans le cadre de ce rapport) ;

- le programme SESAR de modernisation des systèmes de navigation.

La présidence française de l'Union a soutenu ces propositions et le « paquet européen II » a été adopté le 24 octobre 2009.

Aujourd'hui, *le projet européen de sécurité aérienne apparaît global : il porte à la fois sur les hommes, les avions et les institutions.*

1. Les hommes

L'Union européenne a reçu la compétence de certification des formations des personnels de l'aviation civile, ce qui assure une unité et une reconnaissance mutuelle des qualifications.

2. Les avions

Les avions font aujourd'hui l'objet d'une certification unique par l'AESA. Ce système a été demandé par les constructeurs de l'Union européenne et fait l'unanimité en sa faveur. Toutefois la mise en œuvre des dispositifs d'alerte en cas de problèmes techniques survenant sur des avions commerciaux et l'édition des prescriptions qui en résultent n'est pas complètement satisfaisante comme l'a montré l'exemple des sondes servant à mesurer la vitesse sur les Airbus.

3. Les institutions

La montée en puissance des prérogatives de l'AESA suscite des crispations prévisibles des administrations nationales ou des organismes implantées de longue date en Europe tel Eurocontrol. Au-delà des susceptibilités, la répartition des compétences peut apparaître embrouillée et, surtout, **la rapporteure est convaincue de la nécessité de mettre en œuvre des procédures administratives novatrices** pour que les directions nationales de l'aviation civile soient soumises aux audits de leurs homologues et que les moyens de l'AESA soient développés sans coûts supplémentaires et sans doublons.

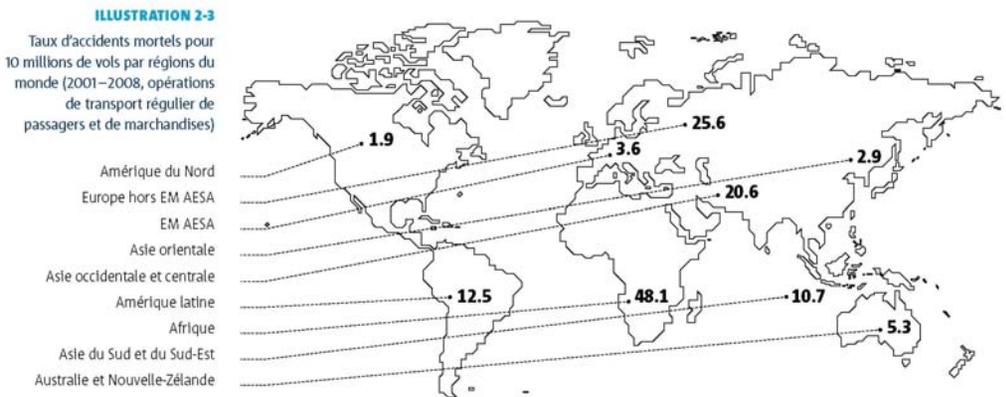
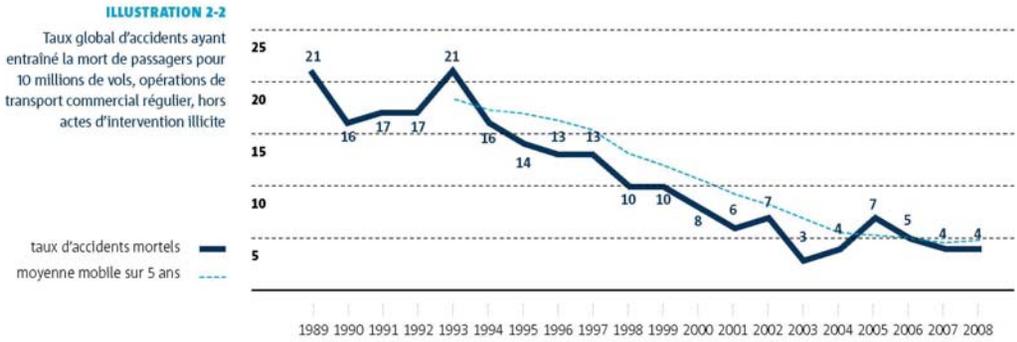
⁽⁵⁾ cf. *Lexique annexe n° IV*.

La rapporteure essaiera de montrer à travers ce rapport que la sécurité aérienne devra et pourra être améliorée par un développement des politiques communautaires qui implique que soient écartés les enjeux de pouvoirs et de prestige au profit d'une **véritable mutualisation des moyens disponibles**.

Cela est sans doute plus facile à dire qu'à réaliser mais il existe des outils juridiques novateurs pour parvenir à ce résultat. C'est pourquoi la rapporteure formulera en conclusion de ce travail des propositions extrêmement précises.

Pour ce faire, le rapport analyse la politique européenne de « Ciel unique » à travers l'action conduite pour l'amélioration de la navigation aérienne, fondamentale en matière de sécurité. Puis il s'attache au fonctionnement des nouvelles institutions mises en place.

EVOLUTION DES ACCIDENTS D'AVION



Source : rapport 2008 de l'AESA.

CHAPITRE 1 : LE PREMIER ELEMENT DE LA POLITIQUE DE SECURITE : LA FLUIDITE DU TRAFIC AERIEN

La gestion du trafic aérien est bien entendu fondamentale pour la sécurité des vols et nous pouvons constater que plusieurs catastrophes majeures en Europe se sont produites à l'occasion de défaillances du contrôle aérien.

Malgré le cours élevé du prix du pétrole, la demande globale de transport aérien a continué de croître (+5,3 % en 2007) et il est encore trop tôt pour estimer si la croissance soutenue du transport aérien de ces dernières années sera remise en cause par la crise économique que nous traversons.

L'estimation communément admise est qu'en 2024, la demande sera 2,4 fois plus importante que celle d'aujourd'hui. Mais, il convient de noter que des disparités importantes existent à travers l'Union s'agissant de l'évolution du trafic aérien (de - 2 % à + 25 %)

Malgré la politique de « Ciel unique », 468 millions de kilomètres réalisés par les avions européens pourraient être évités. Ils génèrent un gaspillage de 1,6 à 2,5 milliards d'euros de kérosène. Aucune amélioration n'a été effectuée à ce propos entre 2005 et 2007.

Aussi, pour remédier à cette situation, l'Union européenne a-t-elle entrepris de mettre en œuvre les blocs d'espace aérien fonctionnels.

A. Les blocs d'espace aérien fonctionnels

Nous ne pouvons qu'être très favorable aux blocs d'espace aériens fonctionnels qui permettent la disparition des frontières. Cet objectif devrait être réalisé à l'horizon de trois ans.

Partant du constat que la fragmentation excessive du système de contrôle aérien induit des coûts élevés⁽⁶⁾ et crée des inefficacités dans la gestion du trafic (basse productivité des services ATC, trajectoires de vol sub-optimales, risques de sécurité dus à des procédures non harmonisées), le programme « Ciel unique » vise à améliorer la coopération entre les fournisseurs de service ATC et à terme, d'en permettre la consolidation.

⁽⁶⁾ Une étude d'Eurocontrol montre que le système ATC (système aérien de contrôle du trafic) européen coûte plus du double que celui des USA.

Le règlement européen 551/2004 du 10 mars 2004 crée l'**obligation de mettre en place une Région unique européenne d'information de vol pour l'espace supérieur**⁽⁷⁾ et d'organiser cet espace en blocs d'espace aérien fonctionnels (ou FAB, *Functional Airspace Bloc*).

La reconfiguration de l'espace aérien devrait être fondée sur les besoins opérationnels, indépendamment des frontières existantes, ce qui constitue une innovation majeure par rapport à la situation actuelle où chaque Etat gère son propre ciel et où les délégations d'espace sont très limitées (accords entre Etats permettant pour des raisons opérationnelles à un fournisseur de service de contrôler des routes dans l'espace d'un autre Etat).

Dans l'optique du règlement, les blocs d'espace aérien fonctionnels :

- a) sont étayés par un dossier de sécurité;
- b) permettent une utilisation optimale de l'espace aérien, compte tenu des courants de trafic aérien;
- c) sont justifiés par la valeur ajoutée globale qu'ils apportent, y compris l'utilisation optimale des ressources techniques et humaines, sur la base d'analyses coût/ efficacité;
- d) assurent un transfert fluide et souple de la responsabilité du contrôle de la circulation aérienne entre les unités des services de la circulation aérienne;
- e) assurent la compatibilité entre les configurations des espaces aériens supérieur et inférieur;
- f) respectent les conditions découlant des accords régionaux conclus au sein de l'OACI, et en particulier ceux concernant les pays européens non membres de l'Union européenne.

L'approche retenue pour la mise en place des FAB est dite « bottom-up » (approche ascendante) : l'initiative en est laissée aux Etats qui doivent les bâtir en coopérant entre eux et avec Eurocontrol.

Ces dernières années, neuf initiatives ont été lancées en vue créer des FAB en Europe, parmi lesquelles le FAB Europe central.

Avec un espace aérien accueillant 55 % de tout le trafic aérien européen, le projet FABEC – FAB Europe central – lancé par l'Allemagne, la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse, est de loin le

⁽⁷⁾ Au dessus du niveau de vol 285.

plus important de ces projets. Sa position géographique en fait une pièce essentielle dans la future réorganisation de l'espace aérien et de la gestion du trafic aérien en Europe. La moitié des vols en Europe passent par cette région, au coeur du continent européen. L'espace aérien, soit au total 1,7 million de km², se caractérise par des trafics aériens civils et militaires étroitement entrelacés et des volumes de trafic en croissance. Les experts ont calculé qu'en 2018 le nombre de vols civils et militaires dans ces six pays devrait augmenter de près de 50 %.

Blocs d'espace aérien fonctionnels (FAB)

Les études de faisabilité actuellement en cours sont :

- FAB Europe Central : France, Benelux, Allemagne, Suisse avec le Royaume-Uni en observateur
- SEE FABA (South East Europe FAB Approach) : Albanie, Bosnie-et-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Monténégro, Roumanie, Serbie, Macédoine avec l'appui de la Grèce et de l'Italie et de l'Islande qui gère les services ATC de Pristina au titre de l'UNMIK (Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo).
- CEATS FAB : Autriche, Bosnie-et-Herzégovine, Hongrie, République slovaque, Slovénie, République tchèque, Croatie
- NUAC : Danemark et Suède
- BUL-ROM : Bulgarie et Roumanie
- Irish-Iceland : Irlande, Islande
- Anglo-Irish : Royaume-Uni, Irlande
- Blue Med : Chypre, Grèce, Italie, Malte, Tunisie

Face à l'avancement insuffisant de ces projets ainsi qu'à leur contenu insatisfaisant, **la Commission Européenne a engagé un second paquet législatif**, « Ciel unique II », pour accélérer l'intégration du ciel européen. Ce nouveau paquet renforce le concept des FAB et prévoit donc leur mise en œuvre au plus tard en 2012.

B. La réduction des retards

La réduction des retards a son intérêt en matière de sécurité, car ils sont source de stress pour les passagers mais également les équipages.

Toutefois la part de responsabilité de la navigation aérienne est loin d'être prépondérante dans les retards constatés : elle reste contenue à 9,6 % des causes de retard contre 9,8 % en 2007.

L'amélioration de la gestion de l'espace aérien n'aura donc qu'un impact limité sur la question des retards aériens, contrairement aux discours tenus par les compagnies aériennes qui souvent attribuent au contrôle aérien les difficultés rencontrées, par exemple, lorsque on indique à la rapporteure qu'« en 2007, les retards dus à la congestion du Ciel représentaient 24 % de la totalité des vols ».

De par sa position géographique centrale, la France a l'espace aérien le plus encombré d'Europe. Plus d'un vol sur quatre en Europe emprunte l'espace aérien français.

Ce trafic dense est complexe à gérer, notre pays étant traversé par des flux importants, d'orientations très diverses, allant du Nord au Sud (Europe du Nord-Méditerranée) et d'Est en Ouest (Europe-Amériques). Les vols internationaux et les survols représentent 77 % du trafic géré par la France et sont en augmentation constante, contre 23 % pour le trafic intérieur qui demeure stationnaire. Le trafic aérien se caractérise par des phénomènes de pointes très sensibles (début et fin de journées, fin de semaine et période estivale) qui engorgent les installations aéroportuaires et peuvent saturer, à certains moments, la capacité du contrôle. Pour la DGAC, « **ces phénomènes de pointe ont été accentués par la libéralisation du transport aérien, et donc la concurrence accrue entre les compagnies, qui a conduit ces dernières à adopter des stratégies telles que la mise en place de navettes sur certaines lignes métropolitaines, l'installation de « hubs »** (Roissy, Lyon, Nice, etc) ».

« Le contrôle aérien doit ainsi gérer tous ces « à-coups » dans le trafic, et ceci, tout en maintenant le plus haut niveau de sécurité. Pour faire face aux évolutions du trafic, la DGAC s'adapte en permanence en termes d'équipements, d'effectifs, d'organisation du travail, etc. pour augmenter la capacité du contrôle aérien français et offrir à l'ensemble des usagers du transport aérien un service public de qualité »⁽⁸⁾.

Les causes des vols retardés de quinze minutes et plus au départ sont les suivantes :

⁽⁸⁾ Intervention de M Patrick Gandil devant la Commission des affaires européennes le 1^{er} décembre 2009.

France métropolitaine	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Part des vols retardés ≥ 15'	26,3%	25%	26%	28,7%	27,9%	26,8%
Causes des vols retardés 15'						
Aéroports et Services de sûreté	17,0%	16,1%	14,8%	15,9%	14,9%	11,3%
Aéroports - Services de sûreté	16 %	14 %	12 %	14 %	12 %	9 %
Police - Douane - Santé	1 %	2 %	3 %	2 %	3 %	2 %
Passagers	8,8%	9,1%	11,4%	12,3%	10,9%	9,9%
Compagnies aériennes	27,5%	27,3%	24,8%	26,4%	28,7%	27,1%
Navigation aérienne	13,6%	12,5%	12,0%	11,5%	9,8%	9,6%
Météo	5,0%	4,6%	6,5%	4,8%	4,6%	4,0%

En conclusion de ce paragraphe, il convient de relativiser le discours des compagnies aériennes : l'encombrement du ciel et les difficultés de régulation du trafic sont loin de constituer la principale cause de retard des avions et les difficultés de gestion du trafic aérien sont considérablement aggravées par la politique des « hubs ».

A partir de ce constat **peut-être conviendrait-il au niveau européen de se poser la question d'un développement plus équilibré des plateformes aéroportuaires.**

Faut-il continuer à encourager la politique des hubs, au mépris de toute considération d'aménagement du territoire ?

Est-il légitime que les surcoûts de gestion du trafic aérien résultant de cette politique soient pris en charge par la puissance publique ?

La rapporteure estime qu'il convient de répondre par la négative. Elle propose que, **pour lutter contre l'engorgement du ciel aérien, l'Etat, propriétaire des créneaux horaires, institue un malus important lorsque les compagnies utilisent les horaires les plus demandés. La fluidité améliorée du trafic qui en résultera sera de nature à améliorer la sécurité et contribuera à la lutte contre le CO₂.**

Il convient en effet de garder à l'esprit que la ponctualité des vols dépend du bon fonctionnement et de la coordination d'un système complexe, à acteurs multiples, sensible à la moindre défaillance d'un de ses éléments. On a ainsi dénombré plus de 70 causes différentes de retards, qui parfois s'ajoutent les unes aux autres, entraînant des délais supplémentaires.

Parce que le trafic aérien a véritablement « explosé » depuis 1986, l'une des causes importantes de retard dans le ciel européen reste la capacité insuffisante du système de contrôle aérien, à certains endroits et à certaines périodes, ce qui peut être un facteur d'insécurité.

Il est à l'évidence nécessaire que les autorités nationales travaillent au sein de l'organisation européenne Eurocontrol, à la mise au point de solutions techniques et opérationnelles toujours plus performantes mais, il est du devoir des autorités politiques de donner à ces organismes les outils dont ils ont besoin, à travers le projet SESAR.

Le Projet SESAR

Le projet SESAR (Single European Sky ATM Research) est le pilier technologique du programme « Ciel Unique » ou SES (Single European Sky). Il vise à doter l'Europe d'une infrastructure ATC (Air Traffic Control) performante pour les trente années à venir. Ce projet est coordonné avec le projet NextGen de la FAA (Federal Aviation Authority) qui a des ambitions identiques pour les Etats-Unis.

SESAR cherche à définir un système de gestion du trafic aérien capable d'en assurer la fluidité et la sécurité et à mettre en place le programme de modernisation des infrastructures pour y parvenir.

Le projet SESAR veut :

- remédier à l'approche fragmentée de la gestion de l'ATC par les différents pays de l'Union européenne ;

- synchroniser les plans d'actions des différents intervenants et optimiser les ressources nécessaires en les coordonnant au niveau européen.

SESAR comprend trois phases principales :

- phase de définition (2005-2008), lancée officiellement le 17 novembre 2005 ;

- phase de développement (2008-2016) ;

- phase de réalisation (2014-2020).

Pour gérer la phase de Développement, un organe de coordination temporaire a été créé le 27 février 2007 : l'entreprise commune SESAR (SESAR JU). Cette entreprise commune trouve sa base légale sous l'article 171 du traité de l'Union européenne. Elle est composée de deux membres fondateurs : la Commission européenne et Eurocontrol. De nouveaux membres désireux de participer à cet organe peuvent y adhérer selon des règles strictes visant à empêcher des conflits d'intérêt dans les marchés publics.

Le but du SESAR JU est de coordonner les efforts de recherche et de développement du projet SESAR dans le cadre du Plan directeur ATM défini par la première phase du projet, avec pour objectif de rationaliser l'emploi des ressources financières et techniques des partenaires impliqués dans le projet SESAR.

Ce projet industriel européen de haute technologie constitue un élément du grand projet que le commissaire Tajani a conduit jusqu'à l'approbation du Parlement européen et du Conseil sur la réforme du « Ciel unique » européen. Cette réforme réduit la pollution, les prix des billets pour les passagers, les prix de l'essence et crée un nouveau réseau d'autoroutes aériennes. Grâce à cette réforme, nous devons arriver à un seul système de contrôle du trafic aérien. Pour aller par exemple de Paris en Roumanie, il faut actuellement passer par plusieurs systèmes de contrôle du trafic aérien. C'est une difficulté pour le pilote, comme pour l'organisation. Un contrôle plus technique et un contact au début et à la fin du voyage permettraient d'établir un système unique européen de contrôle et de renforcer la sécurité dans les cieux.

Le 1^{er} décembre dernier, le commissaire Tajani a indiqué devant notre Commission qu'il avait demandé au dernier conseil des ministres des transports, d'une façon informelle puis par lettre, d'essayer d'accélérer le début de la réforme du « Ciel unique ». Il a estimé qu'il fallait pousser dans plusieurs directions : la sécurité aérienne, la réduction des émissions de CO₂, la réduction des prix et maintenant, dans une phase de crise, aider les compagnies à épargner, avec le nouveau réseau par exemple, de cinquante à quatre-vingts kilomètres de Paris à Madrid et donc de réduire les émissions.

Ces propos du commissaire illustrent l'importance de la politique de «Ciel unique» pour la politique de sécurité aérienne, qui est indissociable de la sécurité.

Il serait dangereux, sous l'impact de la crise, de reporter les investissements prévus pour la modernisation de l'espace aérien. SESAR est absolument vital ; il permettra une amélioration des capacités d'un facteur 3, de la sécurité d'un facteur 9 et une diminution de moitié du coût de l'heure de vol contrôlé. Le gain en carburant, et par voie de conséquence en émission de CO₂, devrait être de l'ordre de 10 à 15 %. Il permettrait un rapprochement du coût du contrôle aérien celui de l'Europe (600 millions de dollars) de celui des Etats-Unis (300 millions de dollars). Il a été indiqué à la rapporteure que les redevances pourraient augmenter de 15 % pour financer les investissements nécessaires.

Les bénéfices attendus de la politique de « Ciel unique »

La part du transport aérien dans la pollution globale demeure modeste mais il doit apporter sa contribution à la lutte contre les émissions de CO₂ et la politique de « Ciel unique » va dans le bon sens.

Réduction des émissions de CO₂ :

• L'Amélioration de la gestion du trafic aérien réduirait la consommation de fuel de 10 à 12 % soit 16 millions de tonnes de CO₂ épargnées. Exemple: Un Paris-Munich pourrait s'effectuer en 680 kilomètres : aujourd'hui en 910 kilomètres.

Amélioration du service rendu aux clients :

L'amélioration du service rendu aux compagnies aériennes se traduit de la manière la plus visible par une réduction des coûts.

Une comparaison simple entre deux blocs comparables l'Union européenne et les Etats-Unis illustre les insuffisances de la gestion du ciel européen.

Aux Etats-Unis, pour un espace contrôlé de 13,8 millions de kilomètres carrés, 18,3 millions de vols sont contrôlés, pour un coût de 440 euros par vol.

En Europe, pour 10,8 millions km², 9,6 millions de vols sont contrôlés pour un coût de 771 euros par vol.

Cela explique qu'aux Etats-Unis, il y a un fournisseur de service de navigation aérienne (FAA) et 21 centres de contrôles contre 47 fournisseurs de service de navigation aérienne (AESA) et 58 centres de contrôles en Europe.

Cette situation illustre la nécessité de privilégier une approche en réseau plutôt que nationale, et montre le potentiel de réduction des coûts qui existe au niveau de la gestion de l'espace aérien.

CHAPITRE II : LES INSTRUMENTS DE L'AMELIORATION DE LA SECURITE

Comme l'a souligné le commissaire Tajani lors de son audition par la Commission des affaires européennes le 1^{er} décembre dernier : « *La politique européenne de la sécurité aérienne est principalement basée sur une collaboration étroite entre la Commission européenne, l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA), Eurocontrol, les autorités nationales de l'aviation civile, les constructeurs aéronautiques et les compagnies aériennes.*

Cette politique repose sur quatre piliers : des règles communes dans toute l'Europe ; une Agence européenne de la sécurité aérienne ; les contrôles nécessaires ; le retour d'expérience ».

Des règles communes dans toute l'Europe s'appliquant à la fois à l'industrie et aux autorités de l'aviation civile ont été adoptées en 2002 et 2003 (« Ciel unique »). Elles concernaient d'abord la navigabilité et l'environnement.

Elles ont été complétées en 2006 par des mesures intéressant l'exploitation des avions utilisés en transport aérien commercial (règlement dit « EU-OPS »). Une première extension de ces règles a été adoptée en 2008 complétant, d'une part, l'« EU-OPS » et, d'autre part, s'appliquant à la formation et à la qualification des équipages ainsi qu'à l'autorisation des compagnies de pays tiers à effectuer des vols au sein de l'Union. Le 21 octobre 2009, une deuxième extension a concerné la sécurité des aéroports, la fourniture de services de navigation aérienne et la gestion du trafic aérien (« Single sky »). Les règles d'application de ces extensions de compétences devraient être adoptées par la Commission d'ici à 2012-2013.

A. Les outils institutionnels

1. La création de l'AESA

Une Agence européenne de la sécurité aérienne : créée en 2002 par le règlement (CE) n° 1592/2002 du 15 juillet 2002, qui a conféré à la Communauté une compétence en matière de navigabilité et de compatibilité environnementale des produits aéronautiques, est la pierre angulaire de cette politique de sécurité aérienne.

Son rôle est double.

L'Agence assume les responsabilités suivantes :

- apporter une expertise technique à l'Union européenne en vue de nouvelles dispositions législatives ;

- mettre en œuvre et contrôler l'application des règles de sécurité, y compris en effectuant des inspections dans les Etats membres ; leurs autorités compétentes sont responsables du contrôle de l'application des règles communes, mais il est néanmoins nécessaire de s'assurer qu'elles le sont vraiment et de manière uniforme. L'AESA exerce ce contrôle en réalisant annuellement une centaine d'inspections de « normalisation » dans tous les Etats membres. Au vu de leurs résultats, la Commission peut décider des sanctions telles que suspension de la reconnaissance mutuelle des certificats ou recours en carence contre les Etats membres ;

- procéder à la certification des aéronefs et équipements et délivrer des agréments aux organisations assurant la conception, la fabrication et l'entretien des produits aéronautiques en centralisant les tâches de certification jusqu'alors exercées par les Etats. Cette fonction est une source d'économies considérables car, désormais, un nouvel aéronef est certifié une seule fois, au niveau de l'Union, et non plus par chaque Etat membre ;

- autoriser les opérateurs des pays tiers (hors Union européenne) ;

- réaliser des analyses et recherches en matière de sécurité.

L'AESA considère qu'elle a pour vocation de promouvoir les normes de sécurité et les normes de protection environnementale les plus élevées de l'aviation civile en Europe et dans le monde entier. **Elle constitue la clé de voûte d'un nouveau mécanisme réglementaire** visant à permettre la constitution d'un marché unique en Europe pour l'industrie aéronautique.

L'AESA délivre les certificats de navigabilité de plupart des avions de la Communauté et est en charge de la mise à jour de la réglementation.

Par un nouveau règlement (CE) n°216/2008 du 20 février 2008, le champ de compétences de l'AESA a été élargi à l'élaboration de la législation pour l'exploitation aérienne, l'octroi des licences de pilotes et la surveillance des aéronefs des pays tiers.

Aujourd'hui, l'AESA est en train d'absorber l'essentiel des compétences réglementaires détenues jusqu'à présent par les autorités nationales de l'aviation civile.

2. Le programme européen SAFA

Le programme européen SAFA créé en 1996, établi au niveau communautaire en 2004 et auquel participent 42 pays est un élément très important de cette politique de sécurité.

Selon ce programme confié à l'AESA, tout avion, européen ou non, peut être soumis à des inspections de sécurité sur tout aéroport européen. En 2008, plus de 10 000 inspections ont été effectuées concernant plus de 1 000 compagnies relevant de plus de 100 Etats. Les infractions constatées peuvent être sanctionnées par des restrictions d'exploitation ou, même, par des interdictions de transporteurs aériens. La France est, à travers la Délégation générale à l'aviation civile, un des plus importants contributeurs à ce programme.

3. La liste noire

Le commissaire Tajani a précisé lors de son audition par notre Commission que *« sur la base des informations transmises par les Etats membres, l'AESA, Eurocontrol et l'OACI, la Commission peut décider s'il y a lieu d'interdire certaines compagnies dans l'Union. Suite à certain nombre d'accidents en 2004-2005, et, notamment, celui de Charm-El-Cheik, et suivant en cela la proposition de Mme Odile Saugues, une liste des compagnies interdites ou soumises à des restrictions d'exploitation a été élaborée.*

Sans équivalent dans le monde, cette « liste noire » est très efficace, d'une part, pour interdire le ciel européen aux compagnies ne respectant pas les règles de sécurité et, d'autre part, pour informer les citoyens européens sur les transporteurs aériens jugés peu sûrs. Cette liste est révisée tous les quatre mois environ depuis 2006 et concerne près de 250 compagnies aériennes issues de plus de quinze pays.

Un des aspects importants de cet instrument est la protection des droits des passagers. La Commission travaille avec plus de 40 000 agents de voyages pour les tenir informés afin qu'ils puissent trouver des solutions de « re-routage ». La Commission fait actuellement le bilan de l'utilisation de cet instrument et devrait faire une communication avant la fin de l'année. Celle-ci devrait inclure un certain nombre de recommandations pour adapter et renforcer cet instrument. Cela devrait prendre la forme d'une coopération renforcée avec l'OACI et l'attribution de responsabilités accrues à l'AESA qui sera, à partir de 2012, responsable de la délivrance d'autorisations spécifiques aux compagnies et aux aéronefs souhaitant desservir l'Union européenne. L'efficacité de cet outil repose donc essentiellement sur l'obtention d'informations pertinentes de la part de l'OACI, des autorités compétentes des Etats membres et de l'AESA. Il est

capital que l'ensemble des acteurs communiquent rapidement les informations sensibles pour la sécurité. Il s'agit de garantir la sécurité de tous les citoyens européens et du monde. Il est donc nécessaire d'engager des négociations avec l'OACI pour la mise en œuvre d'une liste noire mondiale. Je compte sur la France et sur l'ensemble des Etats membres pour pousser dans cette direction.

(...) La question de la liste noire est complexe. C'est fondamentalement une bonne idée. La Commission doit toujours agir avec sévérité car il s'agit de défendre la sécurité aérienne. Il faut être très sévère, car il n'y a pas d'intérêt à défendre qui soit plus important que la vie humaine. C'est ainsi que la dernière mise à jour de la liste, que j'ai signée le 26 novembre, inclue tous les transporteurs de Djibouti, du Congo et de Sao Tomé et Príncipe. Cependant, avant de prendre une décision, la procédure prévoit des consultations avec les compagnies concernées et leurs autorités de tutelle. Ces consultations sont importantes car elles permettent souvent de faire évoluer la situation et d'amener des améliorations dans la sécurité des compagnies concernées sans qu'il soit besoin de les inscrire sur la liste. La Commission européenne reste vigilante pour un certain nombre de compagnies qui sont sous surveillance ; elles ne sont pas sur la liste mais peuvent être amenées à l'être. Il convient parfois d'attendre encore quelques semaines pour voir ce qui se passe. Pour la Commission européenne, l'objectif n'est pas de dresser une longue liste, mais d'agir de façon concrète et pragmatique pour améliorer la sécurité des transporteurs aériens. Par exemple, la compagnie TAAG Angolan Airlines est progressivement sortie de la liste grâce à un travail de contrôle, d'assistance et de garantie du Portugal. Ainsi, quatre avions supplémentaires peuvent maintenant assurer une liaison vers l'Europe ».

Cette action doit, aux yeux de la rapporteure, être complétée par des décisions visant à interdire aux tours opérateurs le recours à des compagnies aériennes figurant sur ces listes pour assurer des correspondances situées hors de l'Union européenne.

B. La montée en puissance de l'AESA

L'Agence va voir ses responsabilités étendues.

Dans quelques années, en complément de ses responsabilités actuelles, elle sera également responsable des normes de sécurité concernant les aéroports et les systèmes de gestion du trafic aérien.

1. Le paquet de mesures présenté par la Commission en juin dernier pour renforcer le « Ciel unique » comprend :

- un ajustement du paquet « Ciel unique » de 2004 visant à clarifier et rendre contraignants les objectifs à atteindre en termes de qualité de service et à augmenter des pouvoirs de la Commission pour forcer la création de blocs fonctionnels d'espace aérien ;

- un amendement du règlement établissant l'AESA visant à étendre son champ d'action à la réglementation de la sécurité du trafic aérien ;

- une décision portant adoption du plan cadre pour l'adaptation du système européen de gestion du trafic aérien aux besoins des usagers compte tenu des technologies disponibles (volet technique du « Ciel unique ») ;

- une communication sur la capacité aéroportuaire visant à traiter le dernier maillon faible du système de transport aérien.

Son adoption le 24 octobre 2009 a constitué un premier pas dans la mise en place d'une réglementation économique des services de gestion du trafic aérien de façon à atteindre des objectifs de performance décidés au niveau communautaire.

Elle établit également le principe que l'espace aérien doit être géré en fonction des besoins de la navigation aérienne plutôt que des frontières nationales. Elle reconnaît le besoin d'aborder les problèmes de sécurité dans l'optique d'une approche globale de façon à éviter des solutions de discontinuité dans la chaîne de transport aérien. Elle fixera enfin les objectifs pour les activités de l'entreprise conjointe SESAR, (associant l'industrie, la Communauté et Eurocontrol, créée en 2007⁽⁹⁾ pour prendre en charge le développement du futur système européen de gestion du trafic aérien).

La France est favorable à l'extension des compétences de l'AESA à la sécurité des aéroports et à la gestion du trafic aérien. Un avantage essentiel de cette extension consiste en effet à réunir en une même entité une vision et une compétence réglementaire globales sur tous les domaines de sécurité de l'aviation civile. Cette vue d'ensemble est un facteur de cohérence, qui facilite une approche globale de la sécurité dans les différents domaines et une meilleure synthèse des problèmes de sécurité et des suites à leur donner.

Les responsables de l'AESA auditionnés par la rapporteure ont clairement indiqué que si l'AESA souhaitait voir sa compétence élargie à l'ensemble des aéroports accueillant du public cela ne signifie pas pour autant que les mêmes règles seront appliquées de manière identique aux aéroports et

⁽⁹⁾ Règlement 219/2007.

qu'ils comprennent la nécessité d'une action sur mesure, en particulier pour intégrer les contraintes liées à la géographie. Il en est de même pour l'aviation légère de loisirs dont les aérodromes n'ont pas vocation à être régis par les règles édictées par l'AESA (dans la mesure où ils sont dédiés à cette activité).

Les moyens matériels accordés à l'AESA pour faire face à ces nouvelles fonctions sont insuffisants, l'augmentation de ses effectifs ne sera que de dix-huit personnes alors qu'il en faudrait une quarantaine.

Il convient toutefois d'éviter un phénomène de stratification qui conduirait à garder à côté de l'AESA des structures qui n'auraient plus leur raison d'être.

Derrière la cohérence de ce processus se cachent certains problèmes qui méritent d'être examinés si l'on veut éviter qu'ils ne compromettent le bon aboutissement de la politique communautaire ainsi engagée.

Eurocontrol et l'AESA n'ont ni le même périmètre ni une gouvernance identique car l'AESA est le produit de l'Union européenne alors qu'Eurocontrol est de nature intergouvernementale et intègre des pays n'appartenant pas à l'Union européenne (Turquie, Ukraine, Suisse...);

2. La réforme des enquêtes accidents

Le commissaire Tajani a présenté à notre Commission la réforme de la procédure d'enquête-accident proposé par la Commission européenne de la façon suivante : « *En ce qui concerne le projet de règlement sur les enquêtes-accidents, le texte proposé au Parlement européen et au Conseil repose effectivement sur un certain volontarisme. Cette étape est nécessaire car il est des domaines où il n'est pas facile d'imposer des obligations. Si l'assentiment du Parlement ne soulève pas de difficulté, tel n'est pas le cas pour le Conseil, en l'espèce. L'exemple de la sécurité routière le montre. La proposition sur les sanctions transfrontalières, destinée à éviter que les infractions commises en France avec un véhicule immatriculé dans un autre Etat membre ne soient plus sans suite, se heurte à des résistances des Etats membres. Le traité de Lisbonne apporte des améliorations, mais on est quand même dans un système de subsidiarité et non dans les Etats-Unis d'Europe. L'objectif du projet de règlement sur les enquêtes-accident est de prévoir des coopérations renforcées avec pour objectif un partage des ressources rares sans modifier les responsabilités existantes.*

S'agissant de l'information des familles, le texte prévoit certaines dispositions, à son article 23 : un plan national d'assistance aux victimes et à leurs familles ; la faculté pour les Etats membres et les pays tiers ayant des victimes de nommer un expert avec accès aux éléments de l'enquête. Par

ailleurs, des sanctions, qu'il incombe aux Etats membres de préciser et de mettre en œuvre, sont prévues à l'article 25 ».

Le directeur général de l'AESA s'est d'ailleurs félicité de cette nouvelle donne tout en rassurant la rapporteure sur l'indépendance de l'enquête par rapport au certificateur.

« Il est nécessaire de clarifier le rôle de chacun des acteurs en tenant compte de l'existence de l'Agence. Il n'est en effet pas question que le certificateur que nous sommes soit absent de la procédure. Si l'enquête doit être confiée à des bureaux d'enquête indépendants, le certificateur doit y participer pour recueillir des informations sur les faits et les événements afin de pouvoir réagir pour améliorer la sécurité de manière rapide ».

De ce point de vue, la rapporteure considère qu'il serait souhaitable que la législation française anticipe l'application des règles européennes en plaçant le BEA (bureau d'enquête analyses) chargé des enquêtes sur les accidents aériens sous le contrôle d'une autorité indépendante qui pourrait s'agréger à un réseau mieux que ne le ferait une administration.

Le paquet « Ciel unique II »

Le paquet « Ciel unique II » comprenant notamment une proposition d'extension des compétences de l'AESA, ce qui va accélérer un mouvement déjà largement engagé.

A. Navigation aérienne

L'Union européenne établit la base juridique nécessaire pour permettre l'organisation de la sécurité de la gestion du trafic aérien et des services de navigation aérienne dans le cadre du système AESA.

La gestion du trafic aérien (GTA) et des services de navigation aérienne devront se conformer aux règles d'application détaillées établies par la Commission.

Ces règles seront proportionnées au niveau de complexité de l'activité réglementée ou de criticité des systèmes concernés. Des mécanismes transitoires assureront la continuité des agréments déjà accordés en vertu de la réglementation du « Ciel unique ».

Les autorités nationales de surveillance seront chargées de surveiller le respect de ces grands principes et règles d'application. L'AESA sera chargée de la surveillance pour les organismes établis dans un pays tiers ou fournissant des services dans plus de trois Etats membres.

Les prestataires de services seront certifiés, mais les plus simples d'entre eux seront seulement soumis à une démonstration de leur capacité. Un certificat pourra également être exigé des organismes chargés de la conception, la fabrication et l'entretien des systèmes, pièces et équipements de GTA/SNA. Certains de ces systèmes, pièces et équipements pourront également être certifiés s'ils sont « critiques pour la sécurité ».

La Commission propose par ailleurs de transférer dans le « système AESA » l'ensemble de la directive 2006/23 relative aux licences de contrôleurs aériens (conditions de

délivrance, formation, examens, contrôle des compétences et exigences médicales). Les instructeurs réalisant la formation pratique des contrôleurs seraient tenus de détenir un certificat, tout comme les simulateurs utilisés.

B. Aéroports

Contrairement à la gestion du trafic aérien qui est déjà dans le domaine communautaire, la sécurité aéroportuaire est réglementée au niveau national par une transposition de l'annexe 14 de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). La Commission propose d'harmoniser ces règles et prévoit en particulier l'établissement de règles de certification pour les propriétaires et les exploitants d'aérodromes. Le règlement établit des exigences de formation des personnels de l'exploitant d'aérodrome et l'obligation pour l'exploitant de coordonner les opérateurs intervenant dans la sécurité des aéronefs circulant sur la plate-forme. Des exigences sont également prévues pour certains équipements et services de sécurité.

L'adoption en 2004 du paquet de mesures législatives relatives au « Ciel unique » a établi la compétence de la Communauté pour réglementer à peu près tous les aspects de la prestation des services de gestion du trafic aérien dans l'espace sous le contrôle des Etats membres. Si l'exercice de cette compétence n'est pas encore total du fait du temps nécessaire au développement des mesures de mise en œuvre que la Commission doit adopter, cela se fait progressivement et il ne restera bientôt plus aux Etats que le pouvoir de réglementer les activités de leurs militaires.

L'extension de la législation communautaire à ses voisins européens par le biais d'accords d'association impliquant un transfert à la Communauté et ses organes (Commission et Agences) des pouvoirs législatifs et exécutifs correspondants, a permis d'élargir le « Ciel unique » à la Norvège et à la Suisse ; l'accord établissant l'espace européen de l'aviation civile l'élargira à tous les Etats des Balkans au fur et à mesure de son entrée en vigueur de sorte que bientôt seule la Turquie restera en dehors du cadre du « Ciel unique » (encore que des contacts sont en cours pour établir un bloc fonctionnel d'espace aérien couvrant toute la partie orientale de la Méditerranée).

CHAPITRE III : LA NECESSITE D'UNE MEILLEURE COORDINATION DES INTERVENANTS

Il est normal que dans une période de transition les divers intervenants du système essayent de se positionner mais il est indispensable que les autorités politiques et en particulier la Commission européenne assument leurs responsabilités politiques en jouant pleinement leur fonction d'arbitrage.

A. La question du rôle et du devenir d'Eurocontrol dans la construction en cours est fondamentale.

La rapporteure s'interroge sur le sort d'Eurocontrol : l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne, Eurocontrol, est une organisation intergouvernementale européenne, fondée en 1963, dont le siège est situé à Bruxelles.

Sa mission est d'harmoniser et d'unifier la gestion de la navigation aérienne en Europe, en promouvant un système uniforme pour les usagers civils et militaires, dans des conditions de sécurité maximale tout en minimisant les coûts et les impacts environnementaux.

L'Organisation compte aujourd'hui trente-huit Etats membres et emploie environ 2 200 personnes. Le risque de recoupement avec les compétences nouvelles de l'AESA est réel. Or il n'apparaît pas clairement dans les projets de directives qui nous sont soumis que cette question ait été réellement prise en compte ; il semble que la Commission européenne n'ait pas voulu arbitrer entre ces deux organismes.

Eurocontrol fonctionne sur la base d'une convention internationale et constitue une **entité distincte de la communauté européenne**, puisque onze Etats membres d'Eurocontrol n'appartiennent pas à l'Union européenne. Le développement de la compétence communautaire dans son domaine d'activité a été reconnu par ses membres qui ont accepté que la Communauté en devienne un membre à part entière. Bien que les objectifs de cette organisation correspondent tout à fait à ceux de la construction du « Ciel unique », les moyens qu'elle était sensée mettre en œuvre pour y parvenir, relèvent d'une logique très différente de celle qui sous-tend la construction du « Ciel unique ». Conçue en effet à une époque où la gestion du trafic aérien était considérée comme une activité de police ne pouvant être confiée qu'aux pouvoirs publics, son but était de devenir elle-même le seul prestataire de services, responsable de la conception et de la mise en œuvre de ses outils et dotée du pouvoir de réglementer ses usagers (comme l'ont fait les Etats pendant des décennies). Elle comprend donc, outre des services

d'étude et un centre expérimental, des unités opérationnelles (centre de Maastricht et CFMU) et un centre de formation de contrôleurs. La résistance de la plupart de ses membres à lui céder le contrôle de leur espace aérien, l'a conduite à leur redéléguer cette activité tout en mettant en place un système centralisé de perception des redevances pour leur compte.

La situation aujourd'hui n'est pas claire ; les règlements touchant à la sécurité sont soumis au Comité AESA et ceux relatifs à la circulation aérienne au Comité « Ciel unique ».

Sur le principe, la plupart des Etats membres reconnaissent la nécessité d'une action communautaire et s'accordent sur l'intérêt de mesures techniques, d'harmonisation, de sécurité et d'interopérabilité que pourrait prendre la Communauté. Toutefois, une majorité se montre attachée au maintien d'Eurocontrol et de ses prérogatives, et opposée à une duplication communautaire de tâches déjà accomplies par cette organisation internationale.

Doté d'une compétence à la fois civile et militaire, et d'une grande expertise technique, Eurocontrol coordonne l'action des Etats dans les domaines techniques et opérationnels. Il contribue également à la fluidité du trafic, avec son unité centrale de gestion des flux. Surtout, avec trente-huit Etats membres, Eurocontrol débord largement le territoire de l'Union et atteint ainsi une dimension paneuropéenne, essentielle en matière de circulation aérienne.

Une convention signée le 27 juin 1997 prévoit d'étendre les pouvoirs d'Eurocontrol dans le domaine de la gestion du trafic aérien et de rendre plus facile la prise de décision, en substituant la règle de la majorité à celle de l'unanimité (sauf invocation d'une clause de sauvegarde de sa sécurité nationale par un Etat membre).

L'adhésion de la Communauté à Eurocontrol doit donc être considérée comme une priorité. On ne peut que regretter que le différend entre l'Espagne et le Royaume-Uni au sujet de l'aéroport de Gibraltar l'ait jusqu'à présent empêchée.

D'autre part, dans le cadre de l'article 8 du règlement 549/2004, la Commission Européenne recourt à Eurocontrol pour préparer ses règlements d'application du programme « Ciel Unique ». Dans ce contexte, sur la base d'un mandat spécifique, Eurocontrol est chargé des étapes initiales de la préparation des textes (Etude d'impact et consultation). A partir de la proposition d'Eurocontrol, la Commission termine la procédure selon ses règles propres (dites de comitologie selon l'article 5 du même règlement) pour adopter finalement le règlement d'application dans le cadre juridique communautaire. La plus grande partie de l'activité réglementaire d'Eurocontrol est effectuée dans le cadre de cette procédure qui risque de poser des problèmes de délimitation de compétences avec l'AESA.

De même, au niveau des administrations nationales, le transfert au niveau communautaire de la tâche d'élaboration de la réglementation ne se traduit pas par un allègement significatif de leurs effectifs car ces dernières sont toujours chargées du contrôle de l'application des réglementations.

Comme on peut le voir, on est bien loin du principe de séparation régulateur/opérateur et il faut reconnaître qu'avec l'évolution des technologies à mettre en œuvre, la fonction de conception de systèmes de contrôle du trafic aérien relève plus de la compétence technique de l'industrie, en particulier spatiale avec *Egnos*.

Le transfert des tâches opérationnelles des Etats à des prestataires autonomes est une source d'inquiétude quand à l'extension des activités opérationnelles d'Eurocontrol.

Pour ce qui est des activités de conception, la création de l'entreprise conjointe SESAR devrait aussi conduire à une redistribution des rôles. Même si Eurocontrol fait partie de cette entreprise conjointe de façon à permettre l'utilisation d'une partie des redevances qu'elle perçoit pour financer le programme SESAR, cela n'implique pas automatiquement que certaines activités de développement lui seront sous-traitées.

L'extension prochaine du système AESA à la réglementation du trafic aérien va aussi enlever à Eurocontrol une compétence qui, même si elle ne représente qu'une très faible part de son activité (quelques pour cent de son personnel et de son budget), constitue une fonction emblématique pour « l'Agence européenne pour la sécurité de la navigation aérienne ».

A l'entrée en vigueur des mesures évoquées ci-dessus, tenant compte des principes de séparation contenus dans le « Ciel unique », il ne devrait donc plus rester à Eurocontrol que les fonctions d'évaluation des performances et de soutien à la réglementation économique, ainsi éventuellement que celles de validation des résultats de la recherche qui doit en effet être faite par un organisme indépendant de l'industrie. A cela s'ajoute la coordination des activités civiles/militaires (voir ci-dessous le chapitre consacré aux exemptions en faveur des organismes militaires) et l'interface avec les Etats non associés au système européen (essentiellement la Turquie). Le problème est cependant qu'aucune réflexion n'est menée pour organiser une transition en profondeur, ce qui pose la question des doubles emplois inévitables sans compter les rivalités stériles qui en découleront.

Or, les moyens d'Eurocontrol sont beaucoup plus importants que ceux de l'AESA, puisque cet organisme perçoit les redevances de route. Avec 2 200 personnes et un budget de 531,553 millions d'euros cette structure pèse environ 5 fois plus lourd que l'AESA.

Le seul organisme qui pourrait mener les réflexions nécessaires sur l'avenir d'Eurocontrol est le Conseil (du fait du caractère intergouvernemental d'Eurocontrol) en liaison avec la Commission, mais cela n'a pas été fait et l'étude d'impact qui accompagne les propositions législatives relatives au paquet « Ciel unique II » n'aborde pas ce point. Si cela peut se comprendre pour des raisons tactiques (il s'agit d'une question sensible dont l'exacerbation pourrait compromettre le bon aboutissement des négociations), il faudra bien en traiter à court terme.

En l'absence d'une telle réflexion, Eurocontrol est un outil performant qu'il convient de préserver.

La Commission lui délègue la préparation des mesures de mise en œuvre du « Ciel unique » et semble décidée à continuer. Le règlement établissant l'entreprise conjointe SESAR est interprétée par Eurocontrol comme lui donnant seulement l'obligation de contribuer en nature à son financement.

Il est évident qu'il faut éviter les doubles emplois et que l'AESA doit déléguer (et non sous traiter) certaines tâches à Eurocontrol.

La rapporteure défend le rôle de l'AESA mais considère que toute demande de moyens supplémentaires de sa part doit s'accompagner d'une évaluation des possibilités existantes pour que des conventions de mise à disposition soient conclues et que nous ne soyons pas sans arrêt dans une course aux dotations pour refaire ce qui est fait par ailleurs.

Il convient sans doute d'élaborer un règlement communautaire régissant les larges délégations dont cet organisme devrait être doté de la part de l'Union européenne, ne serait-ce qu'en considération du champ géographique plus large et des ressources financières et humaine plus importantes d'Eurocontrol.

Participants à Eurocontrol et dates d'adhésion

(les pays non-membres de l'Union européenne figurent en gras)

-  **Albanie** : 1^{er} avril 2002
-  **Macédoine** : 1^{er} novembre 1998
-  **Allemagne** : 13 décembre 1960
-  * **Malte** : 1^{er} juillet 1989
-  **Arménie** : 1^{er} mars 2006
-  **Moldavie** : 1^{er} mars 2000
-  **Autriche** : 1^{er} mai 1993
-  **Monaco** : 1^{er} décembre 1997
-  **Belgique** : 13 décembre 1960
-  **Monténégro** : 1^{er} juillet 2007
-  **Bosnie-Herzégovine** : 1^{er} mars 2004
-  **Pays-Bas** : 13 décembre 1960
-  **Bulgarie** : 1^{er} juin 1997
-  **Norvège** : 1^{er} mars 1994

-  [Croatie : 1^{er} mars 1997](#)
-  [Chypre : 1^{er} janvier 1991](#)
-  [Danemark : 1^{er} août 1994](#)
-  [Espagne : 1^{er} janvier 1997](#)
-  [Finlande : 1^{er} janvier 2001](#)
-  [France : 13 décembre 1960](#)
-  [Grèce : 1^{er} septembre 1988](#)
-  [Hongrie : 1^{er} juillet 1992](#)
-  [Irlande : 1^{er} janvier 1965](#)
-  [Italie : 1^{er} avril 1996](#)
-  [Lituanie : 1^{er} septembre 2006](#)
-  [Luxembourg : 13 décembre 1960](#)
-  [Pologne : 1^{er} septembre 2004](#)
-  [Portugal : 1^{er} janvier 1986](#)
-  [République tchèque : 1^{er} janvier 1996](#)
-  [Roumanie : 1^{er} septembre 1996](#)
-  [Royaume-Uni : 13 décembre 1960](#)
-  [Serbie : 1^{er} juillet 2005](#)
-  [Slovénie : 1^{er} octobre 1995](#)
-  [Slovaquie : 1^{er} janvier 1997](#)
-  [Suède : 1^{er} décembre 1995](#)
-  [Suisse : 1^{er} juillet 1992](#)
-  [Turquie : 1^{er} mars 1989](#)
-  [Ukraine : 1^{er} mai 2004](#)

Les Etats membres de l'Union européenne ont signé le 8 octobre 2002 un protocole sur l'adhésion de l'Union à la Convention Eurocontrol révisée. Cette convention est déjà partiellement appliquée même si elle n'est pas encore ratifiée.

B. Les rapports entre l'AESA et la Commission européenne : la séparation des rôles règlementaires

Les pouvoirs de l'AESA sont limités car elle n'est qu'une agence de l'Union européenne et ne dispose pas d'un pouvoir de sanction. Celui-ci appartient à la Commission européenne.

Un des principes qui sous-tend la mise en place du système AESA est que la surveillance de la sécurité doit être faite indépendamment de toute autre intervention étatique pour éviter des conflits d'intérêts ou des arbitrages qui pourraient affecter la sécurité aérienne. C'est pour cette raison que l'Agence a été établie sous la forme d'organe indépendant dont les décisions doivent être essentiellement motivées par des raisons de sécurité.

Comme le traité ne permet pas que des agences communautaire puissent adopter du droit dérivé (le pouvoir normatif est réservé au législateur qui peut le déléguer au Conseil ou à la Commission), les mesures de mise en œuvre du règlement qui établit le système AESA sont adoptées par la Commission sur proposition de l'Agence. L'exercice de ces pouvoirs délégués à la Commission est

soumis à la procédure de comitologie ; la Commission ne peut adopter ces mesures que si elles recueillent l'accord d'un comité d'experts émanant des Etats membres. Le règlement AESA crée donc un tel comité. Il est constitué essentiellement de membres des administrations nationales chargées de la surveillance de la sécurité aérienne dans leur territoire.

L'AESA a indiqué à la rapporteure que la situation est la même pour ce qui concerne la mise en œuvre du paquet « Ciel unique ». Son règlement 549/2004 crée aussi un comité dont les membres sont des représentants des autorités nationales de supervision chargées de la mise en œuvre des règlements sur le « Ciel unique ». Ces mesures comportent à la fois des mesures de nature économiques (niveau de performance du système de gestion du trafic aérien en termes de capacité et qualité de service) et la mise en œuvre des règlements de sécurité. Alors que le mélange des rôles au niveau des administrations nationales est peu judicieux (et exceptionnel dans le domaine de l'aviation civile où l'entité chargée de la sécurité est toujours séparée de celle qui traite des aspects économiques), il est encore plus surprenant lorsqu'il s'agit d'un comité chargé d'assister la Commission dans ses tâches législatives (au titre de la comitologie).

En principe, l'extension du système AESA au trafic aérien aurait dû conduire à la mise en place d'un seul comité chargé d'assister la Commission européenne. Mais, les autorités militaires ne siègent pas au Comité AESA, alors qu'elles sont des utilisatrices importantes de l'espace aérien. Les administrations nationales ont donc obtenu de la Commission que contrairement à toutes les autres mesures de mise en œuvre du règlement AESA, celles relatives au trafic aérien soient soumises au comité « Ciel unique » (Eurocontrol) et non à celui spécialisé dans le domaine de la sécurité aérienne (AESA).

C. L'exception militaire

Le tiers de l'espace aérien européen peut être utilisé conjointement par des militaires et des civils.

La circulation aérienne est composée de deux éléments : la circulation aérienne générale (CAG) et la circulation opérationnelle militaire (COM). En principe cette distinction est indépendante du type de l'avion utilisé et de sa propriété. Ainsi un avion de l'armée transportant des personnels d'un point A à un point B devrait relever de la CAG ; corollairement, un aéronef appartenant à une entreprise privée peut très bien être engagé dans une mission de défense et être traité comme COM. Ces deux types d'activités sont très différentes, requièrent des procédures et des moyens spécifiques et peuvent s'accommoder de niveaux de sécurité différents. Il n'est donc pas illégitime que les services de la navigation aérienne requis par ces deux types d'activités soient prestés par des organismes différents. Ce qui l'est moins c'est que les militaires ne soient pas soumis aux règles de la CAG pour leurs aéronefs engagés dans ce type d'activité (dérogations

sur les équipements et les procédures - ne serait-ce qu'en déclarant comme COM des vols qui ne le sont pas) ou que les organismes de contrôle militaires qui prestent des services aux aéronefs engagés dans des activités CAG ne soient pas soumis aux mêmes règles que leur homologues civils.

Cette exception est non seulement maintenue dans le paquet « Ciel unique II », mais est étendue aux aéroports militaires qui reçoivent du trafic civil. Ainsi les aéroports militaires sont exclus du champ du système AESA par le projet de règlement en cours d'adoption.

La coordination entre civils et militaires s'est améliorée mais il reste aujourd'hui à élaborer une structure originale de coordination.

Il convient de noter que cette coordination entre civils et militaires est plus facile au sein d'Eurocontrol où les armées sont représentées qu'au sein de l'AESA dont elles sont exclues. Les barrières entre les mondes civils et militaires ont vocation à s'estomper et il semble à la rapporteure que les principales armées de l'air devraient être représentées au sein des comités AESA.

D. Le rôle des autorités nationales

La place de la DGAC

Il convient tout d'abord de souligner que la DGAC est une administration d'une qualité exceptionnelle, constituée de fonctionnaires passionnés par leurs missions.

Au niveau européen, nous sommes confrontés à un discours qui considère que toutes les administrations de l'aviation civile sont de qualité identique, ce qui ne correspond pas à la réalité.

Il devrait exister une contractualisation des relations entre les directions de l'aviation civile et l'AESA pour définir les relations entre ces institutions.

Il n'est pas interdit d'être imaginatif et de proposer des solutions sortant des sentiers battus.

En effet pourquoi se priver d'une mutualisation des « DGAC européennes » ?

En effet certains Etats n'ont pas les moyens d'exercer leurs compétences, en particulier de contrôle. Et l'AESA ne dispose pas de véritables moyens d'assistance. Or, la notion de subsidiarité ne fonctionne bien que dans les Etats majeurs.

Les administrations sont d'un niveau très variable selon les pays. En même temps, un regard extérieur est toujours utile en particulier pour les pays nouvellement adhérents à l'Union européenne.

Il est certain que le rôle d'assistance de l'AESA doit être développé.

Le commissaire Tajani soulignait devant notre Commission que « la sécurité aérienne est un système dont la pièce maîtresse est l'AESA qui entretient des rapports étroits avec les autorités nationales. Celles-ci sont présentes au sein du Conseil d'administration de l'Agence et participent donc à la prise de décision. Elles contribuent à l'élaboration des réglementations en fixant des priorités. Par ailleurs, au niveau des institutions européennes, notamment dans le cadre de la comitologie, elles peuvent exercer une influence. Enfin, elles sont chargées du respect de l'application de la réglementation et cofinancent ou sous-traitent des études.

Comment sont traitées les informations relatives à la sécurité aérienne ? Un système de gestion des risques a été mis en place et fonctionne en boucle permanente. Il est d'abord fait une évaluation des risques, d'où l'importance du recueil des données de sécurité. Ensuite est établi un plan d'action pour diminuer, voire supprimer ces risques. Les résultats de ces plans d'action sont estimés et les risques sont réévalués à la lumière des résultats des plans d'action.

Le programme de sécurité aérienne européenne va permettre d'harmoniser l'ensemble des programmes nationaux ainsi que le demande l'OACI. »

La rapporteure prend acte des intentions de la DGAC mais elle souhaiterait que, par une convention de mise à disposition, les fonctionnaires de la DGAC puissent être affectés temporairement à Cologne, siège de l'AESA, que cela soit institutionnalisé et perçu comme normal et intéressant dans un déroulement de carrière.

Elle attend de l'Union européenne qu'elle induise un profond changement des mentalités en favorisant un brassage des cultures nationales pour permettre plus facilement des remises en causes et éviter ainsi de s'incruster dans des routines ou des certitudes toujours nuisibles à la sécurité.

CONCLUSIONS

Défense de l'AESA et propositions

La Commission européenne a joué le jeu de l'indépendance de l'AESA, elle lui a donné une très large délégation et n'a proposé au Conseil qu'une réglementation à minima, ce dont il faut se féliciter. Car si une composante importante de l'AESA est réglementaire, elle n'a pas achevée la reprise et l'unification du corpus de la sécurité aérienne au niveau européen

Le dialogue permanent qui peut exister au sein d'un Etat entre sa compagnie nationale et sa direction générale de l'aviation civile est bien sur plus compliqué au niveau européen. Cet éloignement explique que les grandes compagnies aériennes se sentent moins écoutées par le régulateur européen. Est-ce un mal ?

La réponse bien entendu n'est pas simple : la séparation plus stricte des exploitants et des régulateurs est garante d'une meilleure indépendance mais, revers de la médaille d'une moindre connaissance des situations individuelles, d'une difficulté d'adaptation aux cas particulier qui peut conduire à une méconnaissance des réalités.

Les deux situations présentent les avantages de leurs inconvénients. Toutefois il semble possible de lutter contre l'éloignement de l'AESA par une meilleure écoute et, au vu des déclarations de son directeur général devant notre Commission, il semble que nous soyons sur cette voie. Mais il est évident que les grandes compagnies européennes ne disposent pas vis-à-vis de l'AESA d'un poids équivalent à celui qu'elles ont auprès de leurs tutelles nationales.

En termes plus policés nous pouvons dire que le dialogue permanent qui existe en France entre la DGAC et Air France ne peut pas s'exercer structurellement de la même manière au niveau européen.

Un reproche récurrent fait à l'AESA est celui d'un excès d'ambition doublé d'un excès de rapidité synonyme de précipitation.

Les compagnies aériennes se sont plaintes auprès de la Commission européenne de cette situation et la Commission a demandé à l'AESA par courrier (Annexe I) de réfréner sa « frénésie réglementaire ».

Le travail de réécriture de l'AESA est digne d'éloge pour la rapporteure, ses agents travaillent énormément dans des conditions parfois difficiles, de même que ceux de la Commission, mais, dans une chaîne la productivité s'aligne toujours sur le maillon le plus faible. Or, les personnels

chargés d'appliquer ces nouveaux textes doivent avoir le temps de les assimiler. Il faut donc que l'AESA se donne plus de temps pour élaborer sa réglementation.

Aussi est-il sans doute préférable de partir du corpus existant pour bâtir une réglementation plus progressivement. La rapporteure comprend bien entendu que le fait que l'AESA bouscule le paysage réglementaire soit très perturbant.

Les compagnies aériennes se plaignent des délais de consultation trop courts et de l'importance en volume des analyses à effectuer. Il est exact que ce travail représente aujourd'hui un coût non négligeable, même si à terme elles seront gagnantes à l'unification du ciel européen.

En sens inverse, la rapporteure ne relayera pas les critiques portant sur le fait que l'AESA veuille tout régir (hélicoptères, aviation d'affaire...). Au contraire elle soutient l'AESA dans ses demandes qu'elle estime légitime dès lors que les aéronefs en question ont vocation à naviguer entre plusieurs pays.

Une autre critique est fréquemment adressée à l'AESA, celle d'un juridisme excessif. Elle n'est sans doute pas totalement sans fondement mais doit être accueillie avec prudence. Le respect des règles rassure le passager même s'il génère des lourdeurs incontestables ; la rapporteure considère que la loi n'est pas une base de négociations. Par contre en matière de sécurité aérienne le retour d'expérience (« reporting ») est fondamental et il faut que l'AESA se montre plus réactive comme l'illustre l'affaire des sondes pitots des Airbus, pour laquelle les décisions de remplacement auraient probablement dû intervenir plus tôt.

C'est pour cela que nous pourrions avancer les dix recommandations suivantes.

Dix recommandations

Il convient d'éviter de créer une strate supplémentaire.

1. Permettre aux Etats d'accorder des dérogations aux règlements de l'AESA sous l'autorité de leur Gouvernement, sous réserve d'une notification à l'AESA qui pourrait s'y opposer.

2. Clarifier le partage des compétences entre les Etats et l'AESA en matière de certification. Par ailleurs, l'exigence de certifier séparément l'aérodrome et l'exploitant est un facteur de surcharge administrative.

3. Clarifier les relations entre l'AESA et Eurocontrol dans le cadre d'une convention conclue sous l'égide de la Commission européenne. En effet, l'AESA ne doit pas devenir un échelon supplémentaire d'administration et nous pouvons regretter qu'une certaine confusion soit en train de voir le jour entre la Commission européenne, titulaire du pouvoir réglementaire et de sanction, l'AESA, agence de l'Union européenne, Eurocontrol, organisme intergouvernemental et les administrations nationales.

Les conditions de travail des personnels

4. Les conditions de travail des personnels navigants devraient relever de l'Union européenne. En effet, plus de 70 % des accidents aériens sont liés à des facteurs humains dont une partie significative est liée à la fatigue. Au mépris de la sécurité routière l'Union européenne accepte des temps de travail beaucoup trop long pour les routiers. Dans le domaine aérien où intervient, en plus, le décalage horaire la rapporteure considère que la logique doit conduire à une harmonisation vers le mieux disant des temps de travail des personnels navigants en Europe dans l'intérêt de la sécurité.

La gestion de l'espace aérien

5. Nous ne pouvons qu'être très favorable aux blocs d'espace aériens fonctionnels qui permettent la disparition des frontières. Les objectifs affichés doivent être tenus.

6. La majoration des redevances d'Eurocontrol doit être envisagée rapidement pour que le financement du projet SESAR soit assuré.

Le bonus –malus environnemental

7. Il convient de réaffirmer le fait que les créneaux horaires appartiennent à l'Etat français qui en est seul propriétaire et leur caractère non cessibles. Il nous semble que l'Etat français devrait faire varier très fortement les redevances exigées pour l'utilisation des créneaux horaires les plus demandés afin de favoriser une modulation des tarifs de nature à aider au désengorgement du trafic et réduire l'empreinte en CO₂ de l'aviation.

L'extension des compétences de l'AESA doit se poursuivre

8. La rapporteure estime que la politique de « Ciel unique » est indispensable au développement du transport aérien et de la sécurité aérienne. Dans cette perspective l'extension des compétences de l'AESA constitue à ses yeux une réussite évidente ;

9. Une question essentielle demeure en suspens la traduction dans les budgets et les personnels de l'AESA des prérogatives nouvelles de l'Agence. Le développement des mises à disposition des fonctionnaires nationaux auprès de l'AESA doit être encouragé.

10. Il est souhaitable que la réforme des enquêtes accidents proposées par la Commission européenne soit rapidement adoptée.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 16 décembre 2009, sous la présidence de M. Pierre Lequiller, Président, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé de la rapporteure a été suivi d'un débat.

« **M. Gérard Voisin.** L'aviation militaire est-elle incluse dans le système européen de sécurité aérienne ? Celle-ci occupe une part importante de l'espace aérien et il serait logique qu'il y ait une articulation entre les systèmes de sécurité.

M^{me} Odile Saugues, rapporteure. L'aviation militaire occupe en effet le tiers de l'espace aérien mais les systèmes de sécurité sont distincts.

M. Gérard Voisin. Cette séparation est regrettable car des synergies seraient possibles, l'armée disposant en matière de sécurité aérienne d'une expérience très forte.

M^{me} Odile Saugues, rapporteure. Les autorités militaires sont tenues de communiquer des informations à Eurocontrol mais les gestions sont bien distinctes.

M. Pierre Bourguignon. On parle pourtant de « Ciel unique ».

M. Christophe Caresche. Celui-ci n'inclut pas l'aviation militaire.

Le Président Pierre Lequiller. La sécurité militaire est un sujet à part, il serait difficile de prévoir un partage des données.

M. Gérard Voisin: Quelle est la situation des aéroports mixtes, comme celui de Dijon ?

M^{me} Odile Saugues, rapporteure. Ils n'entrent pas dans le champ de compétences de l'AESA.

Le Président Pierre Lequiller. Je tiens à remercier Mme Odile Saugues pour son travail sur cette importante question, que la Commission a également pu aborder lors de l'audition conjointe de M. Antonio Tajani, vice-président de la Commission européenne, des responsables de l'AESA, de la direction générale de l'aviation civile et du groupe Air France KLM. »

La Commission a ensuite autorisé la publication du rapport et émis un avis favorable à la proposition de règlement et au projet de règlement (E 4799 et E 4928).

ANNEXES

**ANNEXE 1 :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES**

➤ *Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, Direction Générale de l'Aviation Civile :*

– Mme Servane LHUISSIER, Adjointe au chef du bureau de la coordination multilatérale, Direction du transport aérien.

➤ *Commission européenne :*

– M^{me} Linsey MC CALLUM, chef d'unité au pôle antitrust (transports et postes) ;

– M. Cyril RITTER, direction générale de la concurrence ;

– M. Luc TYTGAT, chef d'unité « politique du ciel unique et modernisation du contrôle aérien », Direction générale Energie et Transports.

➤ *Représentation permanente de la France à Bruxelles :*

– MM. Thierry BUTIN et Jean PREAT, conseillers transports.

A Bruxelles :

➤ *Air France :*

– MM. Philippe EYDALEINE et Philippe MORIN, représentation permanente d'Air France à Bruxelles.

➤ *Airport Council International :*

– M. Philipp AHRENS, policy manager.

➤ *Eurocontrol :*

– M. David MCMILLAN, directeur général ;

– M. Patrick BERNARD, conseiller auprès du directeur général.

A Cologne :

➤ *Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) :*

– M. Patrick GOUDOU, directeur exécutif ;

– M. Mérico SIVEL, directeur adjoint ;

– M. Claude PROBST, chargé de mission.

A Paris :

➤ ***Air France :***

– M. Jean-Pierre SAUTEREAU, responsable des affaires techniques européennes,
Direction des affaires internationales et des alliances.

➤ ***Chambre Syndicale du Transport Aérien (CSTA):***

– M. Michel DUCAMP, chargé de mission.

➤ ***Fédération Nationale de l'Aviation Marchande (FNAM) :***

– M. Jean-Pierre LE GOFF, délégué général.

➤ ***Syndicat Nationale des Pilotes de Ligne France Alpa (SNPL) :***

– M. Jocelyn SMYKOWSKI, président, Commandant de bord Brit Air ;

– M. Thierry LE FLOCH ;

– Mme Carole ARNAUD-BATTANDIER.

➤ ***Armée de l'Air :***

– Général de brigade Jean-Pierre HESTIN, directeur de la circulation aérienne militaire.

ANNEXE 2 :
COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE M. ANTONIO TAJANI
DU 1^{ER} DECEMBRE 2009

Le Président Antonio Tajani. Je souhaite tout d'abord vous remercier d'avoir pris l'initiative de ces auditions sur la sécurité aérienne, le jour où nous fêtons l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

La politique des transports doit favoriser la mobilité de tous les citoyens et la croissance de l'industrie. Elle a le double impératif de développer des transports respectueux de l'environnement et d'assurer leur sécurité.

La sécurité aérienne est une priorité de la politique européenne des transports et est élaborée en collaboration avec les Etats membres et maintenant avec les Parlements nationaux. Son objectif est d'assurer un haut niveau de sécurité pour l'aviation civile de façon uniforme dans toute l'Europe.

La politique européenne de la sécurité aérienne est principalement basée sur une collaboration étroite entre la Commission européenne, l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA), Eurocontrol, les autorités nationales de l'aviation civile, les constructeurs aéronautiques et les compagnies aériennes.

Cette politique repose sur quatre piliers : des règles communes dans toute l'Europe ; une Agence européenne de la sécurité aérienne ; les contrôles nécessaires ; le retour d'expérience.

Des règles communes dans toute l'Europe : ces règles, s'appliquant à la fois à l'industrie et aux autorités de l'aviation civile, ont été adoptées en 2002 et 2003 et concernaient d'abord la navigabilité et l'environnement. Elles ont été complétées en 2006 par des mesures intéressant l'exploitation des avions utilisés en transport aérien commercial (règlement dit « EU-OPS »). Une première extension de ces règles a été adoptée en 2008 complétant, d'une part, l'« EU-OPS » et, d'autre part, s'appliquant à la formation et à la qualification des équipages ainsi qu'à l'autorisation des compagnies de pays tiers à effectuer des vols au sein de l'Union. Le 21 octobre dernier, une deuxième extension a concerné la sécurité des aérodromes, la fourniture de services de navigation aérienne et la gestion du trafic aérien (« Single sky »). Les règles d'application de ces extensions de compétences devraient être adoptées par la Commission d'ici à 2012-2013.

Une Agence européenne de la sécurité aérienne : créée en 2002, elle est la pierre angulaire de cette politique de sécurité aérienne. Son rôle est double : épauler la Commission pour définir et contrôler les règles communes, centraliser les tâches de certification jusqu'alors exercées par les Etats. Cette fonction est une source d'économies considérables car, désormais, un nouvel aéronef est certifié une seule fois, au niveau de l'Union, et non plus par chaque Etat membre.

Exercer les contrôles nécessaires : les autorités compétentes des Etats membres sont responsables du contrôle de l'application des règles communes, mais il est néanmoins nécessaire de s'assurer qu'elles le sont vraiment et de manière uniforme. L'ASEA exerce ce contrôle en réalisant annuellement une centaine d'inspections de « normalisation » dans tous les Etats membres. Au vu de leurs résultats, la Commission peut décider des sanctions telles que suspension de la reconnaissance mutuelle des certificats ou recours en carence contre les Etats membres.

Un autre instrument important de contrôle est le programme européen SAFA créé en 1996, établi au niveau communautaire en 2004 et auquel participent 42 pays. Selon ce programme confié à l'ASEA, tout avion, européen ou non, peut être soumis à des inspections de sécurité sur tout aéroport européen. En 2008, plus de 10 000 inspections ont été effectuées concernant plus de 1 000 compagnies relevant de plus de 100 Etats. Les infractions constatées peuvent être sanctionnées par des restrictions d'exploitation ou, même, par des interdictions de transporteurs aériens. La France est, à travers la Délégation générale à l'aviation civile, un des plus importants contributeurs à ce programme.

Sur la base des informations transmises par les Etats membres, l'ASEA, Eurocontrol et l'OACI, la Commission peut décider s'il y a lieu d'interdire certaines compagnies dans l'Union. Suite à certain nombre d'accidents en 2004-2005, et, notamment, celui de Charm-El-Cheik, et suivant en cela la proposition de Mme Odile Saugues, une liste des compagnies interdites ou soumises à des restrictions d'exploitation a été élaborée.

Sans équivalent dans le monde, cette « liste noire » est très efficace, d'une part, pour interdire le ciel européen aux compagnies ne respectant pas les règles de sécurité et, d'autre part, pour informer les citoyens européens sur les transporteurs aériens jugés peu sûrs. Cette liste est révisée tous les quatre mois environ depuis 2006 et concerne près de 250 compagnies aériennes issues de plus de quinze pays.

Un des aspects importants de cet instrument est la protection des droits des passagers. La Commission travaille avec plus de 40 000 agents de voyages pour les tenir informés afin qu'ils puissent trouver des solutions de « re-routage ». La Commission fait actuellement le bilan de l'utilisation de cet instrument et devrait faire une communication avant la fin de l'année. Celle-ci devrait inclure un certain nombre de recommandations pour adapter et renforcer cet instrument. Cela devrait prendre la forme d'une coopération renforcée avec l'OACI et l'attribution de responsabilités accrues à l'AESA qui sera, à partir de 2012, responsable de la délivrance d'autorisations spécifiques aux compagnies et aux aéronefs souhaitant desservir l'Union européenne. L'efficacité de cet outil repose donc essentiellement sur l'obtention d'informations pertinentes de la part de l'OACI, des autorités compétentes des Etats membres et de l'AESA. Il est capital que l'ensemble des acteurs communiquent rapidement les informations sensibles pour la sécurité. Il s'agit de garantir la sécurité de tous les citoyens européens et du monde. Il est

donc nécessaire d'engager des négociations avec l'OACI pour la mise en œuvre d'une liste noire mondiale. Je compte sur la France et sur l'ensemble des Etats membres pour pousser dans cette direction.

Si le transport aérien reste l'un des modes de transports les plus sûrs, des accidents se produisent malgré les efforts déployés par les législateurs et le secteur aéronautique. Force est de constater que la décroissance du taux d'accident constaté dans les dernières années a trouvé ses limites. Il nous faut aujourd'hui lancer de nouvelles initiatives. Face à la série d'accidents graves survenus en Europe en 2008 et 2009, la Commission considère qu'il est aujourd'hui nécessaire de renforcer le système européen de prévention des accidents. Des enquêtes indépendantes sur les accidents avec des moyens suffisants sont donc indispensables pour améliorer la sécurité du transport aérien. L'élément crucial dans la prévention des accidents est véritablement le retour de l'expérience, c'est-à-dire le signalement, la collecte et l'analyse des événements, incidents et autres erreurs vécues quotidiennement dans l'exploitation qui peuvent constituer autant de précurseurs d'accidents futurs. Ces principes importants ont été reconnus à travers la directive européenne de 2003 qui appelle les professionnels du secteur de l'aviation à signaler les événements anormaux qui, non corrigés, peuvent mener à un accident. Cette directive encourage l'établissement de systèmes de compte rendu volontaires et assure que toutes ces informations signalées peuvent être analysées, échangées et diffusées, de sorte à en tirer toutes informations utiles. Cette directive a été complétée en 2007 par des règles établissant un registre européen d'informations sur les événements affectant l'aviation civile et des règles concernant la diffusion des informations stockées dans les bases de données.

Les règles actuelles de l'Union européenne en matière d'enquêtes sur les accidents ne sont plus adaptées aux réalités du marché de l'aviation civile et à la complexité du secteur aéronautique mondial. Ces enquêtes exigent des compétences et des ressources beaucoup plus diversifiées qu'il y a dix ans. Le cadre institutionnel et juridique de l'Union européenne a lui aussi changé, compte tenu de la création de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA), responsable de la certification des aéronefs dans l'Union. C'est la raison pour laquelle la Commission a proposé il y a quelques semaines de moderniser le cadre réglementaire applicable aux enquêtes sur les accidents aériens. L'élément central de cette proposition est la création d'un réseau européen des autorités responsables des enquêtes qui sera chargé de coordonner et de renforcer la coopération entre les Etats membres, la Commission et l'AESA. Il devra également assumer un certain nombre de fonctions centrales, comme la coordination des activités de formation ou le partage des ressources d'informations disponibles dans l'Union. Les mesures proposées permettront de préciser le rôle de toutes les parties prenantes, de mieux protéger les informations sensibles en matière de sécurité et de garantir l'indépendance des enquêtes. La proposition de règlement vise également à renforcer la mise en œuvre des recommandations de sécurité en imposant l'obligation d'évaluer chaque recommandation résultant d'une enquête et si nécessaire, de la faire suivre d'effets. Le règlement renforcera également les droits des victimes d'accidents en établissant des règles communes qui prévoient la

fourniture d'une assistance rapide et organisée en cas d'accident. Les victimes et les familles auront le droit d'obtenir des informations fiables sur le déroulement de l'enquête. Cette proposition de la Commission est très importante et est actuellement en cours d'examen par le Conseil et le Parlement européen. Nous comptons sur le débat d'aujourd'hui pour faire avancer ce projet qui pourrait être adopté en 2010 en première lecture.

Ce panorama dressé à grands traits mériterait d'être approfondi pour chaque point. Aussi répondrais-je à chacune de vos questions. Dans une conjoncture difficile pour le transport aérien, nous devons veiller à poursuivre notre action européenne en faveur de la compétitivité du secteur tout en assurant une régulation juste et adéquate, particulièrement pour améliorer la sécurité en Europe et dans le monde. C'est la condition nécessaire d'un développement réussi du secteur aérien et nous devons travailler ensemble à la réalisation de cet objectif.

M. Patrick Goudou. Beaucoup de choses ont déjà été dites sur les outils de la sécurité aérienne dont le premier est l'AESA qui est en quelque sorte le bras armé de la politique européenne en la matière. Ses missions sont nombreuses. Elle fait d'abord des propositions de réglementations qui toucheront bientôt l'ensemble des secteurs de l'aviation : avions, compagnies, pilotes, fournitures de services aux compagnies... Elle a également un rôle d'inspection et de vérification de la bonne application de la réglementation dans les Etats membres ; elle assure ce rôle au nom de la Commission européenne. Par ailleurs, elle exerce une mission de certification des avions et elle est seule habilitée à le faire. Enfin, elle certifie l'ensemble des acteurs du secteur aérien. Madame Odile Sorgues s'interrogeait sur le point de savoir si l'AESA pouvait assumer toutes ces tâches. Je réponds : oui, elle l'a fait et le fera plus encore si elle dispose des ressources nécessaires.

S'agissant de la réforme de la procédure des enquêtes sur les accidents aériens, l'AESA s'en réjouit. Il est nécessaire de clarifier le rôle de chacun des acteurs en tenant compte de l'existence de l'Agence. Il n'est en effet pas question que le certificateur que nous sommes soit absent de la procédure. Si l'enquête doit être confiée à des bureaux d'enquête indépendants, le certificateur doit y participer afin de recueillir des informations sur les faits et les événements afin de pouvoir réagir pour améliorer la sécurité de manière rapide.

La sécurité aérienne est un système dont la pièce maîtresse est l'AESA qui entretient des rapports étroits avec les autorités nationales. Celles-ci sont présentes au sein du Conseil d'administration de l'Agence et participent donc à la prise de décision. Elles contribuent à l'élaboration des réglementations en fixant des priorités. Par ailleurs, au niveau des institutions européennes, notamment dans le cadre de la comitologie, elles peuvent exercer une influence. Enfin, elles sont chargées du respect de l'application de la réglementation et cofinancent ou sous-traitent des études. Dans le monde de la sécurité aérienne européenne, tout le monde travaille main dans la main dans un esprit de partenariat.

Comment sont traitées les informations relatives à la sécurité aérienne ? Un système de gestion des risques a été mis en place et fonctionne en boucle permanente. Il est d'abord fait une évaluation des risques, d'où l'importance du recueil des données de sécurité. Ensuite est établi un plan d'action pour diminuer, voire supprimer ces risques. Les résultats de ces plans d'action sont estimés et les risques sont réévalués à la lumière des résultats des plans d'action.

Le programme de sécurité aérienne européenne va permettre d'harmoniser l'ensemble des programmes nationaux ainsi que le demande l'OACI.

M. Patrick Gandil. Compte tenu de la relation articulée entre les autorités nationales et l'AESA que décrivait M. Goudou, je souhaiterais apporter des compléments sur le rôle de la Direction générale de l'aviation civile. La DGAC est un acteur essentiel de la sécurité aérienne. En effet, elle participe au contrôle aérien par un ensemble d'activités concourant à cette sécurité : guidage d'avions, informations météorologiques... Elle a également un rôle de formation des pilotes de ligne, notamment à l'Ecole nationale de l'aviation civile. Son rôle principal est d'être l'autorité nationale de sécurité exécutive. Ses principaux outils sont le rapport annuel et le programme de sécurité. A la suite du rapport de Madame Saugues, un rapport annuel est en effet établi. Y sont recueillies des statistiques, ce qui permet d'assurer une chaîne continue d'informations. L'exploitation des statistiques en matière aérienne où les accidents sont rares doit faire l'objet d'une observation attentive afin de tirer de chaque cas, des renseignements pertinents. Le deuxième outil est le programme de sécurité. Les différentes sources des accidents y sont analysées et des objectifs sont ensuite fixés. Ainsi on a pu constater que de nombreux accidents étaient dus à une approche non stabilisée. Des colloques ont réuni l'ensemble des acteurs concernés : de ces éléments de formation, des progrès sont espérés.

Dans le contexte difficile de l'année 2009, M. Dominique Bussereau a demandé que soit améliorée significativement l'information des citoyens sur les compagnies aériennes. L'outil que constitue la liste noire est un bon outil qui a été complété par la mise à la disposition des citoyens, sur un site Internet, de l'ensemble des informations disponibles sur les compagnies aériennes : attendus du comité de la liste noire qui sont utiles dans la mesure où, par exemple, la compagnie Yemenia ne figurait pas sur la liste noire, audits de l'OACI, contrôles des autorités nationales, audits des compagnies par l'IATA, audits de nos collègues américains... Nous allons d'ailleurs mettre à profit la conférence mondiale de l'OACI en mars 2010 pour demander une collaboration étroite entre les compagnies européennes et l'ensemble des systèmes d'informations disponibles au niveau international.

La deuxième leçon qui doit être tirée de l'accident survenu au large du Brésil est la nécessité de sécuriser les informations sur le déroulement du vol. Aujourd'hui, ces informations sont fournies par la boîte noire. Dans le cas de cet accident, une troisième campagne de recherche va être lancée mais la probabilité

de retrouver cette boîte noire est faible même si nous déployons des efforts sans compter. Il s'agit de localiser une boîte de chaussures dans l'immensité de l'océan ! Si nous ne la retrouvons pas, nous aurons certes des pistes mais il subsistera surtout des doutes. Dans les zones océaniques, les avions ne disparaissent pas des écrans comme on le dit : ils ne sont pas sur les écrans car on ne peut les enregistrer. Un système satellitaire permettrait à l'avion d'émettre sa position GPS qui serait ensuite reconnue et traitée au sol par un ordinateur. Certains points de report des avions ne peuvent pas être utilisés car la communication ne passe pas ; il est nécessaire d'établir un contact avec les avions même s'il n'est pas verbal. Des voies de progrès sont envisageables mais ils ne seront possibles que par une action internationale. Tous les Etats et toutes les compagnies doivent être équipées de tels systèmes.

Je voudrais souligner que le « *reporting* », la transmission des informations la plus transparente possible, est la clé de l'activité de sécurité aérienne. L'Autorité de surveillance et les compagnies doivent donner les éléments d'informations utiles aux constructeurs. Enfin, s'agissant de savoir s'il est possible de confier une plus grande capacité d'adaptation aux autorités nationales de surveillance, je le revendique dans certains cas particuliers : aviation légère, aviation historique, une partie du travail aérien et les petits aérodromes. En revanche, pour tout ce qui est aviation de transport et situations reproductibles dans lesquelles il est nécessaire d'assurer une homogénéité au niveau européen, l'arrivée de l'Agence a constitué un progrès et a fait ses preuves dès le début, notamment en matière de certification. Un équilibre doit être trouvé entre la nécessaire adaptation aux cas particuliers et à la standardisation, et donc entre les compétences des autorités nationales et celles de l'AESA.

M. Pierre-Henri Gourgeon. 2009 fut une année noire pour Air France. Le 1^{er} juin, le terrible drame du Rio Paris a fauché 228 vies. La peine et la sympathie de l'ensemble des personnels de la compagnie à l'égard des victimes et de leurs familles sont immenses. Et Air France a fait, fait et fera sans relâche tout ce qu'il faut pour assumer ce qui est nécessaire.

Vous le savez, la situation est extraordinairement difficile. Pour la première fois à ma connaissance depuis plus de vingt ans, nous sommes confrontés à un accident majeur sans disposer des données de l'enregistreur de vol. Dans cette obscurité la plus cruelle, l'absence d'information est insupportable pour les victimes, bien sûr, mais aussi pour tous les acteurs de la sécurité aérienne et les opérationnels de l'entreprise. Cet exemple tragique plaide évidemment pour que l'on réfléchisse, dès à présent, au moyen, à l'avenir, de pouvoir recueillir d'autres données, par exemple grâce aux moyens satellitaires.

Les seules informations dont on dispose sont liées aux messages de maintenance émis par l'avion. Nous connaissons ainsi sa position, malheureusement quatre minutes avant la fin du vol, et une série de rapports d'incidents techniques qui impliqueraient notamment les indicateurs de vitesse.

Je veux ici rappeler que toutes les actions ont été engagées pour surmonter ce drame, afin que cette tragique expérience puisse participer au renforcement de la sécurité aérienne. Car la pire chose serait de ne pas bouger, par la seule crainte qu'agir soit considéré comme reconnaître des responsabilités. Les responsabilités, soyez en sûrs, seront déterminées par les autorités légitimes, les tribunaux d'un côté et le bureau enquête accident de l'autre. Notre responsabilité immédiate, notre devoir, c'est de tout faire pour améliorer la sécurité, sans préjugé ni tabou, dans tous les aspects de la conception, de la fabrication et de l'opération des avions. Même si nous ignorons les causes exactes de l'accident, cela ne nous exonère pas de notre devoir de réagir pour porter tout perfectionnement de la sécurité, tâche dans laquelle Air France KLM, vous le savez, est pleinement engagée. Notre niveau de sécurité est très haut. Mais nous allons retourner toutes les pierres et remplacer celles qui sont perfectibles. Puis nous allons examiner tout leur socle, puis refaire tous les joints... Telle est la seule démarche digne d'une compagnie aérienne qui fait de la sécurité son objectif intransigeant.

Mme Odile Saugues. Je voudrais poser à M. le Vice-président quelques questions très précises.

– votre rapport insiste largement sur la notion de « compagnies volontaires » pour l'amélioration de la sécurité. Mais la « volonté » est-elle suffisante face à de nombreuses compagnies qui, malheureusement, n'ont pas cette culture de la sécurité ?

– le renforcement des droits des victimes passe à mes yeux par leur information régulière sur les progrès de l'enquête, l'attente et l'ignorance étant les pires ennemis du travail de deuil. Quels progrès envisagez-vous en la matière ?

– l'Autorité européenne dont vous esquissez les contours aura-t-elle autorité sur les diverses agences nationales ?

– vous connaissez comme nous les limites de la liste noire européenne, contournées par de nombreuses compagnies. Ne serait-il pas possible de travailler avec la FAA afin d'élaborer, à terme, une liste noire mondiale ?

– se pose enfin un problème de coordination des divers acteurs impliqués dans le chantier de la sécurité aérienne. Qui décide ?

M. Gérard Voisin. Merci à M. le Président Lequiller et à Mme la rapporteure Odile Saugues d'organiser un débat d'une telle qualité.

Connaissant mieux les problématiques des transports terrestres et ferroviaires, je demeure quelque peu perplexe devant notre incapacité à pouvoir localiser partout dans le monde de très gros porteurs lorsqu'il est possible, grâce aux technologies modernes, de localiser un seul individu au cœur du Sahara... L'Union devra bien trancher sur cette question décisive.

Je veux aussi insister sur l'extrême complexité des tarifs aériens, parfois d'une hauteur indécente et pour d'autres parfois d'une modestie en deçà du seuil de rentabilité. Devant certains tarifs, on peut légitimement se demander s'ils n'impliquent pas, volontairement ou non, une certaine légèreté quant à la qualité du matériel volant ou à son entretien, dont chacun comprend qu'ils ont un coût. Un contrôle tarifaire ne serait-il pas une solution pour remettre un peu d'ordre et garantir le respect de la sécurité ?

Je m'interroge ensuite sur l'équilibre des droits des passagers à l'égard des équipages.

Enfin, l'actualité nous a donné l'exemple d'un incident sur l'un des fleurons de la flotte Air France. Dans ce cas, comment se déroulent concrètement le contrôle et le règlement de l'incident ?

M. Daniel Garrigue. Le commissaire Tajani pourrait-il préciser l'extension des règles communes prévues par le règlement du 21 octobre dernier en matière de sécurité aérienne et de gestion du trafic ? S'agit-il de fixer des normes ? Y aura-t-il une extension des contrôles ? Aura-t-on, le cas échéant, des listes noires ?

M. Jean-Claude Fruteau. Je m'associe aux remarques précédentes sur l'intérêt et l'utilité de ce type d'audition. Le commissaire Tajani pourrait-il donner des précisions sur les listes noires ? On observe, en effet, à la lecture des rapports actuels qu'un certain nombre de compagnies ne sont pas inscrites en dépit de manquements répétés à la sécurité. Bénéficient-elles d'une certaine tolérance ? Le cas de la compagnie *Egyptair* doit être évoqué, en raison de carences constatées de manière récurrente et préoccupante : la non-inscription vient-elle de la bonne volonté des autorités égyptiennes ou l'absence de sévérité provient-elle de considérations autres, diplomatiques ou économiques, qui l'emporteraient donc sur la sécurité ?

Par ailleurs, quel est le degré d'avancement du projet SESAR, dont l'objectif est de disposer d'un système européen de nouvelle génération capable d'assurer la sécurité du trafic à l'échéance 2020. Ce sera d'ailleurs pour un trafic plus important qu'actuellement. Le calendrier prévu avec la phase de développement pour 2008-2010 est-il tenu ?

M. André Schneider. Je m'en tiendrai à trois questions. Sommes-nous réellement en sécurité non seulement comme passager, mais également en tant que promeneur au sol ? Avez-vous les uns et les autres tous les moyens nécessaires pour faire respecter les règles de sécurité ? L'évolution de la sécurité aérienne est-elle en rapport avec l'augmentation du trafic ?

Le Président Antonio Tajani. En ce qui concerne le projet de règlement sur les enquêtes-accident, le texte proposé au Parlement européen et au Conseil repose effectivement sur un certain volontarisme. Cette étape est nécessaire car il est des domaines où il n'est pas facile d'imposer des obligations.

Si l'assentiment du Parlement ne soulève pas de difficulté, tel n'est pas le cas pour le Conseil, en l'espèce. L'exemple de la sécurité routière le montre. La proposition sur les sanctions transfrontalières, destinée à éviter que les infractions commises en France avec un véhicule immatriculé dans un autre Etat membre ne soient plus sans suite, se heurte à des résistances des Etats membres. Le traité de Lisbonne apporte des améliorations, mais on est quand même dans un système de subsidiarité et non dans les Etats-Unis d'Europe. L'objectif du projet de règlement sur les enquêtes-accident est de prévoir des coopérations renforcées avec pour objectif un partage des ressources rares sans modifier les responsabilités existantes.

S'agissant de l'information des familles, le texte prévoit certaines dispositions, à son article 23 : un plan national d'assistance aux victimes et à leurs familles ; la faculté pour les Etats membres et les pays tiers ayant des victimes de nommer un expert avec accès aux éléments de l'enquête. Par ailleurs, des sanctions, qu'il incombe aux Etats membres de préciser et de mettre en œuvre, sont prévues à l'article 25.

La question de la liste noire est complexe. C'est fondamentalement une bonne idée. La Commission doit toujours agir avec sévérité car il s'agit de défendre la sécurité aérienne. Il faut être très sévère, car il n'y a pas d'intérêt à défendre qui soit plus important que la vie humaine. C'est ainsi que la dernière mise à jour de la liste, que j'ai signée le 26 novembre, inclue tous les transporteurs de Djibouti, du Congo et de Sao Tomé et Príncipe. Cependant, avant de prendre une décision, la procédure prévoit des consultations avec les compagnies concernées et leurs autorités de tutelle. Ces consultations sont importantes car elles permettent souvent de faire évoluer la situation et d'amener des améliorations dans la sécurité des compagnies concernées sans qu'il soit besoin de les inscrire sur la liste. La Commission européenne reste vigilante pour un certain nombre de compagnies qui sont sous surveillance ; elles ne sont pas sur la liste mais peuvent être amenées à l'être. Il convient parfois d'attendre encore quelques semaines pour voir ce qui se passe. Pour la Commission européenne, l'objectif n'est pas de dresser une longue liste, mais d'agir de façon concrète et pragmatique pour améliorer la sécurité des transporteurs aériens. Par exemple, la compagnie TAAG Angolan Airlines est progressivement sortie de la liste grâce à un travail de contrôle, d'assistance et de garantie du Portugal. Ainsi, quatre avions supplémentaires peuvent maintenant assurer une liaison vers l'Europe.

SESAR (Single European Sky ATM Research), projet industriel européen de haute technologie, constitue un morceau du grand projet que j'ai eu l'honneur d'amener jusqu'à l'approbation du Parlement européen et du Conseil sur la réforme du « Ciel unique » européen. Cette réforme réduit la pollution, les prix des billets pour les passagers, les prix de l'essence et crée un nouveau réseau d'autoroutes dans les airs. Grâce à cette réforme, nous devons arriver à un seul système de contrôle du trafic aérien. Pour aller par exemple de Paris en Roumanie, il faut passer par plusieurs systèmes de contrôle du trafic aérien et c'est difficile pour le pilote comme pour l'organisation. Un contrôle plus technique et un contact

au début et à la fin du voyage permettraient d'établir un système unique européen de contrôle et de renforcer la sécurité dans les cieux.

J'ai demandé au dernier conseil des ministres des transports, d'une façon informelle puis par lettre, d'essayer d'accélérer le début de la réforme du Ciel unique et j'espère avoir des réponses positives des Etats membres. Il faut pousser dans plusieurs directions : la sécurité aérienne, la réduction des émissions de CO₂, la réduction des prix et maintenant, dans une phase de crise, aider les compagnies à épargner, avec le nouveau réseau par exemple, de cinquante à quatre-vingt kilomètres de Paris à Madrid et donc de réduire les émissions.

Aujourd'hui en Europe, le système des transports est sûr. Malheureusement, des accidents surviennent quel que soit le mode de transport. Il y a en particulier des milliers de morts sur les routes et l'objectif de la sécurité routière d'une réduction de la mortalité de 50 % en 2010 sera difficile à atteindre, même si nous l'avons déjà réduite de plus de 30 %. Le train est également sûr, mais le récent désastre de Viareggio, en Italie, impliquant le transport de matières dangereuses m'amène à proposer de créer une agence européenne de la sécurité ferroviaire qui dispose de compétences élargies, sur le modèle de l'agence européenne de la sécurité aérienne.

En dépit de tous nos efforts, la sécurité dans les transports ne peut être assurée à 100 %. Il y a par exemple des dizaines de morts avec un mode de transport aussi anodin que le vélo. C'est pourquoi il nous faut toujours travailler plus pour renforcer partout la sécurité de tous les systèmes de transport afin de tendre partout vers l'objectif de zéro mort. La politique de sécurité est au cœur de la politique européenne des transports dont elle constitue une priorité.

Le système de transport des passagers ne pose pas seulement la question de la sécurité et je présenterai après-demain de nouvelles règles sur les droits des passagers dans le transport ferroviaire. On a de bonnes règles pour les droits des passagers à mobilité réduite dans le transport aérien et on est en train de les introduire dans le transport maritime, et je veux proposer, et j'espère que mon successeur le fera, de créer une autorité pour récupérer les bagages perdus, par million chaque année. Par ailleurs, la politique spatiale européenne devrait permettre d'avoir un bon système d'identification des avions dont on perd la trace par exemple dans l'Atlantique et de couvrir la zone de 300 kms non couverte par les radars du Brésil et du Sénégal.

Galileo et *EGNOS* devraient permettre de combler le vide pour établir un contrôle général du trafic aérien dans les années à venir. On est en train de renforcer *EGNOS* pour améliorer les données du GPS américain et délivrer un signal correct, très utile pour les petits aéroports au moment de l'atterrissage. Toutefois la technique et la science ont besoin d'argent et de temps pour essayer de donner les bonnes réponses. Concernant *SESAR*, j'espère que le timing sera respecté et je pousse les Etats membres et les entreprises en ce sens.

Enfin, je retrouverai *Galileo* dans mon prochain portefeuille de commissaire européen et je serai toujours à la disposition des députés français, ainsi que mon cabinet, pour répondre à vos questions, en ma qualité de francophile et francophone qui a connu Paris dans son enfance et se trouve toujours chez lui quand il vient à Paris.

Le Président Pierre Lequiller. Je remercie chaleureusement le commissaire européen et ami, M. Antonio Tajani, ainsi que les autres intervenants pour toutes les informations et réponses qu'ils ont données aux membres de notre Commission au cours de cette riche audition.

(sources : texte cité + communication de la Commission COM (2007) 101 du 15 mars 2007)

ANNEXE 3 : LEXIQUE

Gestion des flux de trafic

Créé en 1988, à la demande de l'ECAC (European Civil Aviation Conference) à la suite de la crise de capacité des années 1980 – et des délais induits dans les aéroports européens - le **CFMU (Central Flow Management Unit)** a pour mission de gérer de façon centralisée la planification des vols en Europe pour éviter la congestion de l'espace aérien et pour optimiser l'emploi de la capacité disponible. Il est opérationnel depuis mars 1996.

Pour mémoire, l'OACI définit l'ATM (Air Traffic Management) comme :

- La gestion de l'espace aérien et du réseau de route (Airspace Management - ASM), tâche coordonnée par EUROCONTROL et réalisée par les Etats ;

- La gestion des flux de trafic (ATFCM), tâche centralisée par le CFMU ;

- Le contrôle en vol (Air Traffic Control - ATC), tâche réalisée par les centres de contrôle (ACC).

Le CFMU centralise en une seule banque de donnée :

- les plans de vols (y compris sous forme de plans de vols répétitifs, déposés une fois pour toute au début de chaque saison) (système IFPS - Single Flight Plan repository) ;

- les données d'environnement : cartographie des routes, des points de passage et découpage en secteurs (un secteur est contrôlé par une position – un contrôleur – dans un centre de contrôle ATC). Ce découpage peut varier plusieurs fois par jour.

Le CFMU supervise aussi la fonction EAD (European AIS Database – service d'informations aéronautique) sous-traitée à un consortium, le GroupEAD.

La planification (système ETFMS – Enhanced Tactical Flow Management System) consiste à :

- protéger les secteurs, c'est-à-dire éviter qu'en un secteur il y ait à un moment donné plus d'aéronefs qu'un contrôleur ne puisse prendre en charge de façon sûre ;

- planifier les vols de façon optimale en leur attribuant une route et une heure de décollage (le *slot*) en sachant que le pilote peut accepter ou refuser cette planification. En cas de refus, une autre proposition est faite, au risque de perdre le slot, c'est-à-dire de subir un délai au sol ;

- distribuer les plans de vols acceptés aux centres de contrôle (ACC). Des modifications de ces plans en vol restent possibles.

La gestion des flux et de la capacité se fait en trois étapes :

- planification stratégique à long terme pour équilibrer la demande et les capacités ;

- planification pré-tactique (pour le jour suivant) ;

- planification tactique (équilibre en temps réel de l'offre et de la demande), y compris la gestion de crise (coordination et résolution des conflits en cas d'événement imprévu de toute sorte (grèves, météo, contraintes de sécurité ...)).

Les principales compagnies aériennes peuvent accéder au système en ligne, pour gérer leurs plans de vols et y introduire les modifications de dernière minute (CDM - Collaborative Decision Making, associant aussi les centres de contrôle).

Le CFMU a eu impact positif sur la réduction des délais malgré une augmentation du trafic. Il a aussi prouvé sa capacité à gérer les situations de crise, l'exemple le plus frappant étant la suspension du trafic vers les Etats-Unis à la suite des attentats du 11 septembre 2001.

En 2007, une journée de trafic moyenne en Europe comprenait 27 676 vols (+ 5,3 % par rapport à 2006). Le délai moyen par vol durant l'été 2007 a été de 2 minutes (1,5 minute en excluant les grèves et les contraintes météo) alors que l'objectif est d'atteindre un délai d'1 minute. Mais ce résultat correspond cependant à une augmentation réelle de capacité due aux mesures de planification de 10% sur 5 ans, sans laquelle les délais auraient explosés.

Redevances de route

Eurocontrol gère un système régional de collecte des redevances de route, en conformité avec la Convention de Chicago (art.15) et les recommandations de l'OACI (document 9082/7 et document 9161/3).

Le règlement de la Commission de l'Union européenne 1794/2006 et les Conditions d'Application du système Eurocontrol de redevances de route distinguent :

- les redevances de route, couvrant les services de navigation aérienne ;
- les redevances pour services terminaux, couvrant les services de contrôle et d'information de vol d'aérodrome ainsi que les services de circulation aérienne liés à l'approche et au départ des aéronefs.

Pour mémoire, les coûts aéroportuaires font l'objet de redevances aéroportuaires, ici hors sujet.

Les coûts des services de navigation aérienne comprennent la fourniture des services proprement dits (ATC, COM, NAV, MET, AIS, ...), les coûts des organes de réglementation et régulation et ceux générés par certains accords internationaux (voir la définition des services sur la page contrôle du trafic aérien).

Les assiettes de coûts sont établies selon une méthodologie décrite dans les *Principes d'établissement de l'assiette*, un règlement Eurocontrol qui vise à s'assurer que seuls les coûts des services de navigation aérienne sont collectés, quoiqu'une juste rémunération du capital soit permise et qu'un régime particulier soit applicable aux fournisseurs de services sous régulation économique (un profit ou une perte étant alors possible). Un mécanisme correcteur permet d'ajuster a posteriori assiettes de coûts et redevances perçues afin d'éviter tout sur ou sous-recouvrement. Les règlements européens prévoient des dispositions pour assurer la transparence comptable du système, la consultation des usagers (règl. 1794/2006) et une procédure de contrôle a posteriori de la conformité des assiettes (art 16 du règl. 550/2004). Un organe Eurocontrol où siègent les Etats, le **Comité élargi pour les redevances de route** supervise le système, assure la transparence et organise la consultation avec les usagers.

En vertu de l'Accord Multilatéral pour les Redevances de Route, Eurocontrol calcule et collecte une redevance unique, établie en son nom, et en reverse le fruit aux Etats. L'organe en charge de cette tâche, le **Service central des redevances de route**, prélève en sus une redevance administrative pour couvrir ses frais.

En vertu d'accords spécifiques avec les Etats (Croatie, Danemark, France, Hongrie, Italie, Irlande, Lituanie, Moldavie, Pays-bas, Slovénie), Eurocontrol peut se voir confier la collecte des redevances pour services terminaux (collectées directement par les Etats, si ce n'est pas le cas). D'autre part, Eurocontrol peut conclure des accords avec des Etats non-membres pour fournir les mêmes services de collecte (Biélorussie, Egypte, Lettonie, Maroc, Ouzbékistan).

La redevance est calculée en fonction de la distance parcourue et du poids de l'aéronef (masse maximum au décollage, paramètre représentant la capacité d'emport). Des exonérations de la redevance sont prévues (aéronefs de moins de 2 tonnes, vols militaires ou d'Etat, ...).

En 2007, l'assiette cumulée se montait à 6,1 milliards d'euros pour 9,9 millions de vols et le taux de recouvrement de la redevance atteignait 99,76 %, collectée auprès de plus de 5000 usagers (compagnies aériennes principalement).

(Sources : textes cités + site web d'Eurocontrol)

Examen des performances

En vertu de l'art 7.3 de la Convention Eurocontrol révisée (mais non ratifiée), la Commission d' Eurocontrol a créé en 1998 une **Commission d'examen des performances** (PRC – Performance Review Commission), composée de douze membres agissant de façon indépendante.

Cette Commission produit des rapports (que l'on peut télécharger du site web d' Eurocontrol) à partir de données transmises par les Etats et les fournisseurs de service sur base volontaire mais aussi à partir de la banque de données d' Eurocontrol qui centralise toutes les données aéronautiques collectées par l'Agence (Base de données PRISME). La Commission européenne prépare un règlement d'application qui donnerait une force obligatoire à la fourniture de données par les Etats aux fins de l'examen des performances.

Les rapports de la PRC servent de base aux réflexions concernant le développement du programme « Ciel unique » et apportent une analyse factuelle des forces et des faiblesses du système européen. Certains rapports sont publiés régulièrement :

- Performance Review Reports (PPR)
- ATM Cost-Effectiveness (ACE)
- Air Navigation Service Providers Fact Sheets 2005

Autres principaux rapports :

- PRC Evaluation of Civil/Military Airspace Utilisation
- Evaluation of the Impact of the Single European Sky Initiative on ATM Performance
- Report on the impact of fragmentation in European ATM/CNS
- Report on Punctuality Drivers at Major European Airports

Centres

- A comparison of performance in selected US and European En-route

- Progress towards Cost Benchmarking of the European ATM system

- The PRC's European ATM Performance Measurement System

Activité réglementaire

Sous l'égide de la Convention Eurocontrol révisée, signée en 1997 mais non ratifiée, Eurocontrol peut adopter des règlements ayant force obligatoire pour les Etats membres, mais sans sanction judiciaire.

Une procédure appelée *Eurocontrol Notice of Proposed Rulemaking (ENPRM)* permet d'adopter ces textes, qui sont finalement approuvés par la Commission d' Eurocontrol.

En sus, l'Agence peut produire des documents n'ayant pas valeur de règlement pour aider à leur application : les Spécifications et les Guides.

Dans le cas spécifique des règlements concernant la sécurité, la Conférence Européenne de l'Aviation Civile (ECAC) a décidé en 1997 d'un mécanisme particulier fondé sur une instance indépendance. La Convention révisée a créé une **Safety Regulation Commission (SRC)** indépendante, dont la mission est de produire des rapports et des avis pour améliorer la sécurité de l'ATM et pour proposer à la Commission d'Eurocontrol d'adopter des règlements nommés *Eurocontrol Safety Regulatory Requirements (ESARR)*. La Commission Européenne, reconnaissant la valeur de ces textes, a entrepris d'en transformer certains en règlements européens afin de leur donner une réelle force contraignante. A terme, l'AESA devrait reprendre cette activité.

D'autre part, dans le cadre de l'art. 8 du règlement 549/2004, la Commission Européenne recourt à Eurocontrol pour préparer ses règlements d'application du programme « Ciel unique ». Dans ce contexte, sur la base d'un mandat spécifique, Eurocontrol est chargé des étapes initiales de la préparation des textes (Etude d'impact et consultation). A partir de la proposition d'Eurocontrol, la Commission termine la procédure selon ses règles propres (dites de Comitologie, selon l'art 5 du même règlement) pour adopter finalement le règlement d'application dans le cadre juridique communautaire. La plus grande partie de l'activité réglementaire d'Eurocontrol est effectuée dans le cadre de cette procédure.

(Sources : textes cités + site web d'Eurocontrol)

Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire

Direction générale de l'aviation civile

Direction des services de la navigation aérienne

Le premier paquet législatif pour la réalisation du « Ciel unique européen » a été adopté en 2004. Les Etats membres de la Communauté européenne ont engagé la restructuration de leur espace aérien en blocs d'espace aérien fonctionnels (functional airspace block ou FAB), avec pour objectif une gestion de l'espace aérien plus intégrée. En particulier, la définition des routes et la fourniture des services ne seraient plus contraintes par les frontières nationales.

Le second paquet du « Ciel unique européen », en cours de publication, renforce le concept des FABs et prévoit leur mise en oeuvre au plus tard en 2012. Ces dernières années, neuf initiatives ont été lancées en vue créer des FABs en Europe, parmi lesquelles le FAB Europe central.

Avec un espace aérien accueillant 55 % de tout le trafic aérien européen, le projet FABEC – FAB Europe central – lancé par l'Allemagne, la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse, est de loin le plus important de ces projets. Sa position géographique en fait une pièce essentielle dans la future réorganisation de l'espace aérien et de la gestion du trafic aérien en Europe. La moitié des vols en Europe passent par cette région, au coeur du continent européen. L'espace aérien, soit au total 1,7 millions de km², se caractérise par des trafics aériens civils et militaires étroitement entrelacés et des volumes de trafic en croissance.

Les experts ont calculé qu'en 2018 le nombre de vols civils et militaires dans ces six pays devrait augmenter de près de 50 %.

Le FABEC est n'est pas seulement faisable, il est nécessaire

Les autorités civiles et militaires des six États ont lancé, fin 2006, avec les sept fournisseurs des services de la navigation aérienne désignés dans ces Etats, une étude de faisabilité du FABEC. L'étude, publiée à l'été 2008, identifie les domaines de potentialités.

En premier, la sécurité

La sécurité est la première des priorités de la gestion du trafic aérien. L'étude de faisabilité montre qu'avec le FABEC le haut niveau actuel de sécurité sera maintenu malgré la croissance du volume de trafic aérien.

Améliorer l'efficacité des vols

La structure du réseau de routes aériennes doit prendre en compte plusieurs besoins. Ceci signifie que les déviations par rapport au Grand Cercle, qui est la route la plus courte entre deux aéroports, sont inévitables, mais elles doivent être réduites au maximum. Mettre en place le FABEC peut réduire les écarts par rapport à la route directe. Selon l'étude de faisabilité du FABEC, le bénéfice maximum en termes de longueur de route en 2018 apportera une réduction de 17,4 kms (soit 9,4 milles nautiques) par rapport à la situation actuelle.

Le Bloc d'espace aérien fonctionnel (FABEC)

Le Bloc d'espace aérien fonctionnel Europe central dans le « Ciel unique européen »

La mise en oeuvre du FABEC est lancée Le 18 novembre 2008, les autorités civiles et militaires de l'Allemagne, de la Belgique, de la France, du Luxembourg, des Pays-Bas et de la Suisse ont signé, à Bordeaux, une déclaration d'intention visant à créer le FABEC. En parallèle, les services de la navigation aérienne de ces Etats ont conclu un accord qui doit servir de base aux premières étapes de coopération, pour agir comme s'ils n'étaient qu'un. Un accord international, base institutionnelle pour la construction et la mise en place du FABEC, devrait être signé au plus tard en 2010 et entrera en vigueur après sa ratification prévue en 2011.

Sous l'égide d'une structure de gestion de projet, des équipes spéciales développent les éléments à mettre en oeuvre, identifiés lors de l'étude de faisabilité, en s'appuyant sur un management commun de la sécurité. Un accord de coopération entre les autorités nationales de surveillance devrait être signé avant la fin de l'année 2009.

Nouvelle structure de l'espace aérien et concept opérationnel commun

Une première étape est prévue d'ici la fin de l'année 2009, avec la mise en oeuvre d'un réseau de routes de nuit. La redéfinition des zones transfrontalières à l'intérieur de l'espace FABEC, prévue pour la fin de 2011, constitue en particulier une avancée majeure.

Systèmes techniques communs

Les développements futurs devraient viser à créer des systèmes techniques communs et des services de maintenance technique communs.

Le remplacement des équipements de communication radio et téléphone est géré en commun par les partenaires du FABEC.

Régime commun des redevances

Tout l'espace aérien du FABEC devrait constituer une seule zone de redevance, avec un taux unitaire commun.

Coopération pour la formation des personnels

La mise en place d'un concept opérationnel commun et de convergences dans les systèmes et les services apportera des opportunités de coopération dans le domaine de la formation. Ainsi, la mise en place du FABEC pourrait susciter des alliances entre les services de navigation aérienne, l'intégration de fonctions et, le cas échéant, de services ainsi que la création d'entités communes.