



Proposition de l'intersyndicale CGC, CGT, FO, UNSA-IESSA pour le FABEC

Coop-Model/FABEC:

un espace
intégré
de coopérations
pour le
FABEC



Intersyndicale majoritaire à la Direction générale de l'aviation civile

SOMMAIRE

Résumé.....	3
Préambule.....	4
1 La structure du FABEC.....	5
1.a La gouvernance.....	5
Conseil des Etats.....	5
Comité directeur de la navigation aérienne.....	6
1.b Les fonctions transversales.....	6
1.c Un FABEC 100% public.....	7
2 Un réseau de routes optimisé.....	7
2.a Une coopération civil/militaire renforcée.....	7
2.b Des flux financiers et de trafic rééquilibrés.....	8
2.c Rôle spécifique du Comité directeur de la navigation aérienne.....	9
3 Politique de tarification du FABEC.....	10
4 La performance du FABEC.....	11
5 Interopérabilité des systèmes techniques.....	11
6 Politique d'harmonisation des systèmes.....	12
7 Politique de formation.....	13
8 Culture de la sécurité et Facteurs humains.....	13
9 Une surveillance renforcée.....	14
10 Dialogue social.....	14
Conclusion.....	15
Glossaire.....	16

L'intersyndicale SNICAC-CGC, USAC-CGT, SNPACM-FO, SNNA-FO, UNSA-IESSA, représente la majorité des personnels de la Direction générale de l'Aviation civile (DGAC). Elle s'est constituée à l'automne 2009 autour de trois axes forts pour l'avenir de la DGAC :

- *maintien de la DGAC unie dans la Fonction publique de l'État en tant qu'Administration centrale ;*
- *mise en œuvre du FABEC (FAB Europe Central dans lequel la France est engagée aux côtés de la Suisse, de l'Allemagne et des trois pays du Benelux) sur la base de coopérations renforcées sans fusion des services ;*
- *révision à la hausse des recrutements prévus en 2010 et 2011.*

Concernant le mode de construction du FABEC, l'intersyndicale a rappelé son attachement à la construction du Ciel unique sur les bases communes à l'ETF (Fédération européenne des travailleurs des Transports).

Après l'annonce du gouvernement français de construire ce FABEC sur un modèle fusionnel, l'intersyndicale a appelé à la grève les personnels de la DGAC les 13 et 14 janvier puis du 23 au 27 février 2010 au matin. Ces grèves ont été fortement suivies par les personnels de la DGAC qui ont montré ainsi leur attachement à ce que la France s'engage dans un modèle de Bloc d'espace fonctionnel (Fab) coopératif répondant aux exigences des règlements européens du Ciel unique.

Contacts : SNICAC-CGC snicac@enac.fr
USAC-CGT national@usac-cgt.org
SNNA-FO fo-dacso@regis-dgac.net
SNPACM-FO didier.pennes@aviation-civile.gouv.fr
UNSA-IESSA bn@iessa.org

RÉSUMÉ

Le 11 janvier 2010, l'annonce gouvernementale d'aller vers un FABEC fusionnel a détérioré le climat social à la DGAC.

Le FABEC ne peut se construire qu'avec l'appui et l'acceptation des personnels.

Décidée à concilier la construction européenne avec les intérêts des personnels, l'Intersyndicale CGC, CGT, FO et UNSA-IESSA détaille ici son projet réformiste et pragmatique, préservant l'intégrité de la DGAC, tout en prenant en compte les exigences du Ciel unique.

Cette alternative réaliste à la fusion est basée sur une coopération opérationnelle des prestataires de service de navigation aérienne (ANSP) du FABEC et conserve l'intégrité structurelle de la DGAC autour de ses pôles régaliens, de surveillance et opérationnel.

La structure FABEC assure un service public avec une gouvernance à deux niveaux : étatique et opérationnel. Elle n'est alimentée que par des fonds publics et coordonne des fonctions transverses.

La gouvernance, éventuellement porteuse d'une personnalité morale, s'articule autour d'un Conseil des États et d'un Comité directeur de la navigation aérienne en charge de la coordination opérationnelle, de la convergence et de l'intégration par la coopération des services, notamment pour les fonctions transverses.

L'optimisation d'un réseau de routes, associant enfin les espaces civils et militaires, financièrement équilibré entre les prestataires partenaires, sera la source principale du gain de performance. Cette amélioration est pilotée par le Comité directeur en interface avec les autres partenaires européens.

L'intersyndicale prend acte de la volonté affichée d'un taux de redevance unique. Ceci devrait faciliter une optimisation opérationnelle. Par contre, il devra respecter certains principes et ne pas conduire à l'établissement d'une caisse commune, synonyme de fusion sur le moyen terme.

La structure FABEC doit également respecter les exigences européennes liées à la performance, à l'interopérabilité des systèmes et être à la fois acteur et moteur du projet SESAR.

Le volet technique, fondé sur une intégration CNS/ATM, doit préparer une harmonisation des systèmes et des politiques d'achat, de développement et de maintenance.

La construction de la structure FABEC doit s'appuyer sur un socle commun : une culture de la sécurité non punitive, basée sur les facteurs humains, la formation et la compétence des personnels.

La réussite du projet FABEC dépend notamment de l'efficacité du dialogue social. Celui-ci doit respecter les règles en vigueur et se décliner aux niveaux nationaux et FABEC, pour des rôles distincts, respectivement de négociation et de consultation.

Ces principes permettent de créer un espace intégré de coopérations, tout en préservant l'unité de la DGAC.

En conclusion, l'intersyndicale majoritaire de la DGAC porte cette construction pragmatique et novatrice. C'est la seule voie capable d'apporter l'adhésion des personnels et des usagers, éléments indispensables pour la réussite du FABEC.



PRÉAMBULE

Les personnels de la DGAC sont favorables à l'amélioration du service rendu aux usagers du transport aérien dans un cadre européen. Ils sont également très attachés à la notion de service public et à leur appartenance à la Fonction publique d'État.

Les personnels sont opposés à l'éclatement de la DGAC qui résulterait de la fusion de la DSNA avec ses homologues des pays du FABEC dans un prestataire unique de contrôle aérien. En effet si cette politique était mise en œuvre elle aurait pour conséquences :

- la sortie de la Fonction publique d'État pour les personnels concernés,
- des externalisations de services,
- des fermetures de services à moyen terme,
- une réduction importante du nombre d'emplois.

Ces conséquences sociales ont clairement été identifiées dans le cadre de l'étude de faisabilité du FABEC, les craintes des personnels sont donc légitimes.

Pour l'intersyndicale, le principal point de blocage qui réside dans ce dossier et qui a conduit à deux mouvements sociaux très suivis en janvier et février 2010, est la volonté affichée du gouvernement français de construire le FABEC uniquement sur une logique de fusion. Sortir du dogme du prestataire unique permettra une issue positive du dossier.

L'intersyndicale s'oppose à toute disparition d'un prestataire de service au sein du FABEC parmi les sept prestataires (DSNA, DFS, Belgocontrol, ANA, Skyguide, LVNL, MUAC).

Le FABEC implique une forme d'intégration que l'on qualifiera « d'horizontale » (sur plusieurs pays) qui ne doit pas se faire au détriment de la structure actuelle de la DGAC qui constitue de son côté une intégration « verticale » (conçue comme le modèle de la FAA américaine). La DGAC est structurée verticalement et inclut en son sein l'ensemble des services composant la chaîne de sécurité. Le choix d'appliquer les règlements européens sur le Ciel unique en maintenant l'unité structurelle de la DGAC et en mettant en œuvre une séparation uniquement fonctionnelle entre l'opérateur de contrôle aérien DSNA, le régulateur DTA et l'autorité de surveillance DSAC s'est avéré judicieux. La nouvelle organisation a démontré son efficacité. Cette séparation fonctionnelle est une condition nécessaire pour avoir une autorité de surveillance

suffisamment dotée en expertise et en ressources humaines, ce qui n'est pas le cas d'autres pays qui ont décidé d'une séparation structurelle. La fusion de la DSNA dans un prestataire unique FABEC entraînera de facto une séparation structurelle avec la DSAC et la DTA. Il serait pour le moins incompréhensible que l'intégration à l'intérieur du FABEC se fasse au détriment de l'intégration actuelle de la DGAC.

D'autre part, une fusion des prestataires de service de navigation aérienne au sein du FABEC entraînera la fin de l'unité budgétaire de la DGAC, indispensable au bon fonctionnement de tous les services et à la continuité territoriale dans le domaine de l'aérien.

La solution qui sera mise en œuvre devra donc permettre une évolution qui ne soit pas synonyme de disparition de la DSNA et de démantèlement de la DGAC.

Ce projet, porté par l'intersyndicale, est parfaitement en accord avec le Co-op Model d'ETF dont il précise certains éléments pour sa déclinaison au niveau du FABEC.



1. LA STRUCTURE DU FABEC

L'intersyndicale préconise la création d'une structure commune FABEC. Cette structure ne doit pas néanmoins être un organisme résultant de la fusion des sept prestataires de service de navigation aérienne du FABEC. Cette structure chapeau, organisée par les États membres, doit être un cadre décisionnel commun consensuel pour les aspects stratégiques, réglementaires et opérationnels de coordinations de services liés à la navigation aérienne et à la surveillance. Ce type d'organisation a l'avantage de préserver la structure actuelle de la DGAC, tout en permettant de s'intégrer dans un ensemble international et de répondre aux exigences des règlements Ciel unique.

Cette structure, dont la forme juridique est à préciser, aura pour seules attributions la coordination nécessaire pour assurer la gouvernance du FABEC et la gestion des fonctions transversales. Ceci devra par ailleurs être inscrit dans le traité constitutif du FABEC. Son fonctionnement reposera sur des personnels issus des différents États ou prestataires des pays du FABEC.

1.a La gouvernance

Il est nécessaire que des décisions opérationnelles, réglementaires et stratégiques soient prises conjointement par les différents pays du FABEC et appliquées par leurs différentes composantes au niveau national (autorités de surveillance et opérateurs de navigation aérienne civils et militaires). C'est à cette condition que l'on s'affranchira des contraintes opérationnelles liées aux frontières nationales, permettant ainsi de respecter l'objectif premier des règlements Ciel unique.

Dans la démarche décisionnelle du FABEC, le consensus est la seule voie possible. En effet, en termes de gestion de l'espace aérien, aucune décision ne peut être imposée à un pays en raisons de la question de la souveraineté nationale.

Deux niveaux de décision sont nécessaires : l'un impliquant les États (Conseil des États) et l'autre les opérateurs de services de navigation aérienne (Comité directeur de la navigation aérienne). Les autorités de surveillance, quant à elles, seront liées par la mise en place de coordinations de services.

Conseil des États

L'intersyndicale propose la création d'une structure décisionnelle FABEC dans laquelle les États siégeront. Le rôle de ce Conseil des États du FABEC sera :

- de désigner de façon conjointe les prestataires civils de service de navigation aérienne gérant l'espace aérien du FABEC,
- de coordonner la surveillance et la certification de la prestation de service,
- d'organiser la coopération civil-militaire,
- d'établir le plan de performance FABEC en accord avec les objectifs européens fixés par la Commission,
- d'organiser la consultation des usagers, des prestataires de service et des personnels pour l'établissement de ce plan de performance,
- d'établir le niveau des redevances de navigation aérienne au sein du FABEC,
- d'organiser la coordination avec les acteurs extérieurs comme la Commission européenne, l'OACI ou l'EASA,
- de fixer les orientations stratégiques et réglementaires applicables à la prestation de service de navigation aérienne au sein du FABEC.

Chaque État devra être représenté avec ses composantes civiles et militaires dans ce Conseil dont la présidence sera tournante. Les décisions devront se prendre à l'unanimité.

Comité directeur de la navigation aérienne

Une instance décisionnelle commune aux sept prestataires de service de navigation aérienne (ANSP) sur les questions concernant la gestion de l'espace aérien du FABEC sera établie. Le rôle de ce Comité directeur sera :

- de déterminer les questions relevant du niveau FABEC de celles relevant du niveau national en termes de gestion opérationnelle et organisationnelle des services de navigation aérienne,
- de valider les évolutions du réseau de routes à l'intérieur du FABEC,
- de coordonner les développements des futurs systèmes techniques utilisés par les ANSP du FABEC en cohérence avec le programme SESAR,
- d'identifier différents domaines dans lesquels des développements communs seront mis en œuvre : formation, management de la sécurité, gestion des flux, information aéronautique, information météorologique, etc.
- d'aider à établir le plan de performance du FABEC dans le cadre des objectifs fixés par l'Union européenne, en fonction des plans stratégiques de chacun des ANSP,
- d'organiser la consultation des organisations syndicales européennes sur les questions relatives au FABEC,
- d'établir les coordinations nécessaires avec les autres FAB en Europe,
- d'assurer la coordination entre les prestataires civils et militaires.

Le Comité directeur de la navigation aérienne sera la véritable instance décisionnelle sur les questions opérationnelles en relation avec le FABEC. Il sera présidé par un directeur désigné par le Conseil des États. Ce directeur devra :

- créer les conditions du consensus entre les différents ANSP, seule méthode de décision du Comité directeur,
- organiser le travail et la réflexion du Comité directeur,
- impulser les coopérations des services au sein du FABEC,
- coordonner la communication du FABEC.

Ce directeur ne devra pas avoir de contrat avec l'un des sept ANSP du FABEC pour éviter les conflits d'intérêts.

1.b Les fonctions transversales

La nécessité d'une coordination directe et d'une harmonisation au niveau du FABEC existe pour certaines fonctions transversales : management de la sécurité ; gestion des flux ; politique environnementale ; continuité de l'information aéronautique ; continuité de l'information météorologique ; coordination civil-militaire ; domaine juridique.

La production ou la fourniture de ces services resteront à la charge des ANSP et des États. La valeur ajoutée d'une coordination au niveau du FABEC sera de présenter vis-à-vis des usagers un service harmonisé sans pour autant remettre en cause l'existence de chacune de ces activités au niveau national.



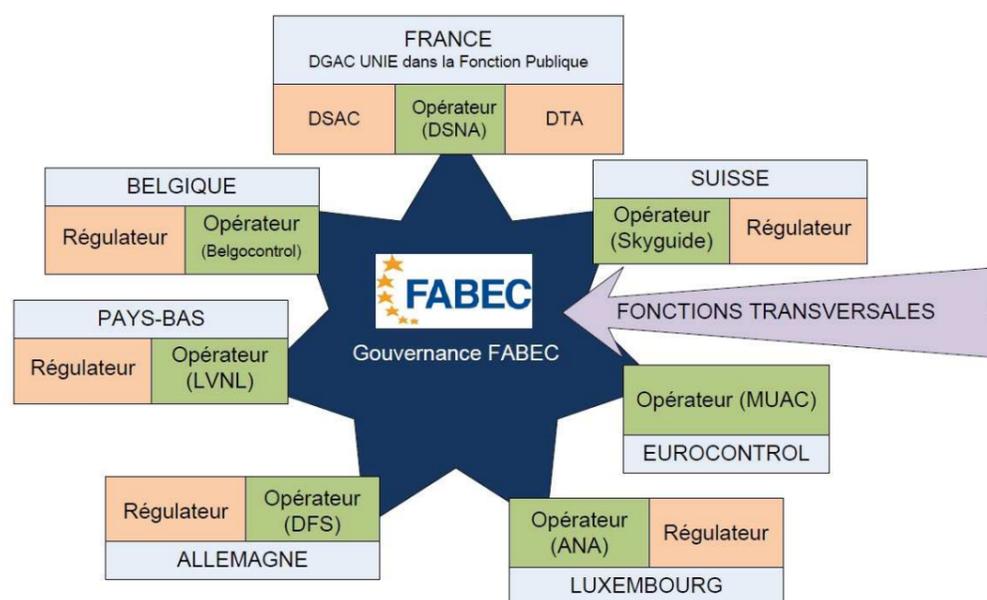
Ces fonctions seront donc directement gérées au niveau du FABEC. Leurs natures transversale et managériale ne concerneront qu'un nombre très restreint d'agents dans les différents pays. Les personnels de la DGAC qui devront donc accomplir leurs missions au niveau FABEC devront le faire dans le cadre de leurs statuts actuels. Pour mettre en œuvre ces fonctions, il n'y a donc pas de nécessité d'établir un nouveau statut pour les personnels travaillant pour le FABEC et donc, a fortiori, de remettre en cause le statut de fonctionnaire d'État des agents de la DGAC.

1.c Un FABEC 100 % public

Le service rendu au sein du FABEC est un service public. Le FABEC doit être vu comme un espace intégré de coopérations entre opérateurs publics de navigation aérienne et de surveillance. A ce titre, les États doivent s'engager par traité à ce que des capitaux privés ne rentrent pas dans le budget des opérateurs du FABEC.

C'est pourquoi, la structure de gouvernance du FABEC sera de nature 100% publique, dirigée par les États et financée par les redevances aériennes et des fonds publics.

La DGAC doit pouvoir s'intégrer dans une gouvernance commune FABEC :



2. UN RÉSEAU DE ROUTES OPTIMISÉ

L'un des objectifs prioritaires du FABEC doit être d'optimiser l'actuel réseau de routes sans tenir compte des contraintes générées par les frontières nationales.

Il est important de noter que le réseau de routes connaît de perpétuelles évolutions. Celles-ci se font déjà de façon coordonnée soit via Eurocontrol soit sur la base d'initiatives bilatérales entre entités de contrôle.

Il est nécessaire de répondre à deux problématiques :

- la coopération civil-militaire au niveau FABEC,
- la corrélation entre les flux de trafic et les flux financiers associés.

2.a Une coopération civil-militaire renforcée

Les besoins en espaces aériens des usagers militaires sont le principal frein à une optimisation totale du réseau de routes aériennes. En effet les zones d'exercices des appareils militaires sont de larges volumes d'espace entraînant l'apparition de coudes rallongeant les trajectoires des vols civils qui doivent les contourner. La plupart du temps, des routes directes passant à l'intérieur de ces zones ne sont pas planifiables à cause du manque de coordination anticipée entre les organismes civils et militaires.

Afin d'améliorer l'efficacité du réseau de routes civil par rapport aux besoins des usagers militaires, il convient de mettre en œuvre les solutions suivantes :

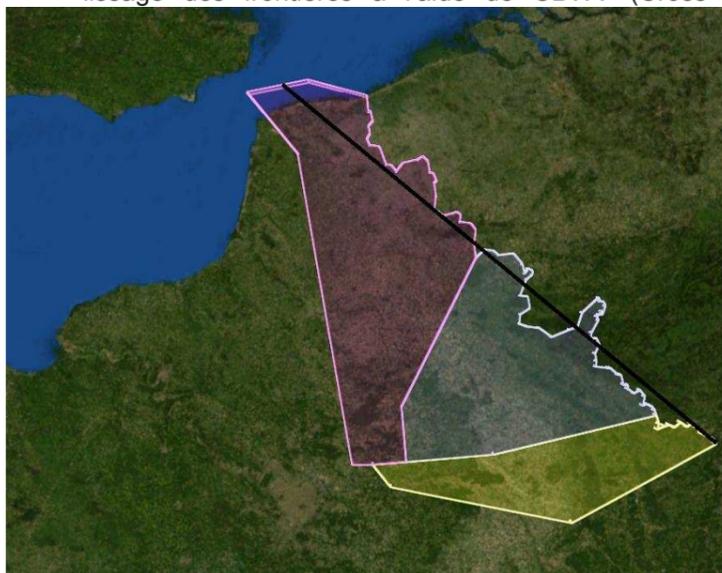
- identification des zones militaires les plus pénalisantes sur le réseau civil et recherche de solutions alternatives pour les usagers militaires avec éventuellement des déplacements de ces zones d'entraînement. Ceci nécessitera des arbitrages qui devront être rendus au niveau du « Conseil des États du FABEC »,
- généralisation du concept européen de Flexible Use of Airspace (FUA) dont un des principes fondateurs est de réduire au maximum l'impossibilité pour les vols civils de pénétrer dans les zones militaires en fonction de l'activité en temps réel des vols militaires. L'application pleine et entière des concepts du FUA nécessitera une possibilité de coordination tactique directe entre contrôleurs civils et militaires. Ceci peut passer par des co-implantations d'organismes si nécessaire. Un développement de la coordination stratégique est également souhaitable afin de permettre aux usagers de planifier les meilleures routes et d'ajuster la charge marchande.
- généralisation des zones d'entraînement transfrontalières entre différentes armées afin de limiter le besoin d'espace aérien des usagers militaires.
- harmonisation des pratiques nationales de coordination civil-militaire.

Cet ensemble de solutions devra nécessiter une coordination entre prestataires civils et militaires plus importante ainsi qu'une coordination entre les autorités militaires des différents pays du FABEC. Pour faciliter ces échanges et la prise de décision, une cellule commune de gestion des relations civil-militaire pourra être mise en place au sein de la structure FABEC (un peu sur le modèle de la Cellule nationale de gestion de l'espace - CNGE - existant en France).

2.b Des flux financiers et de trafic rééquilibrés

L'amélioration du réseau de routes doit pouvoir se faire sur des considérations opérationnelles. Pour cela, certains principes peuvent être appliqués et généralisés afin de limiter l'impact que peut avoir la corrélation entre flux de trafic et flux financiers qui peut inciter les prestataires de service à refuser des améliorations opérationnelles pour ne pas perdre des rentrées d'argent :

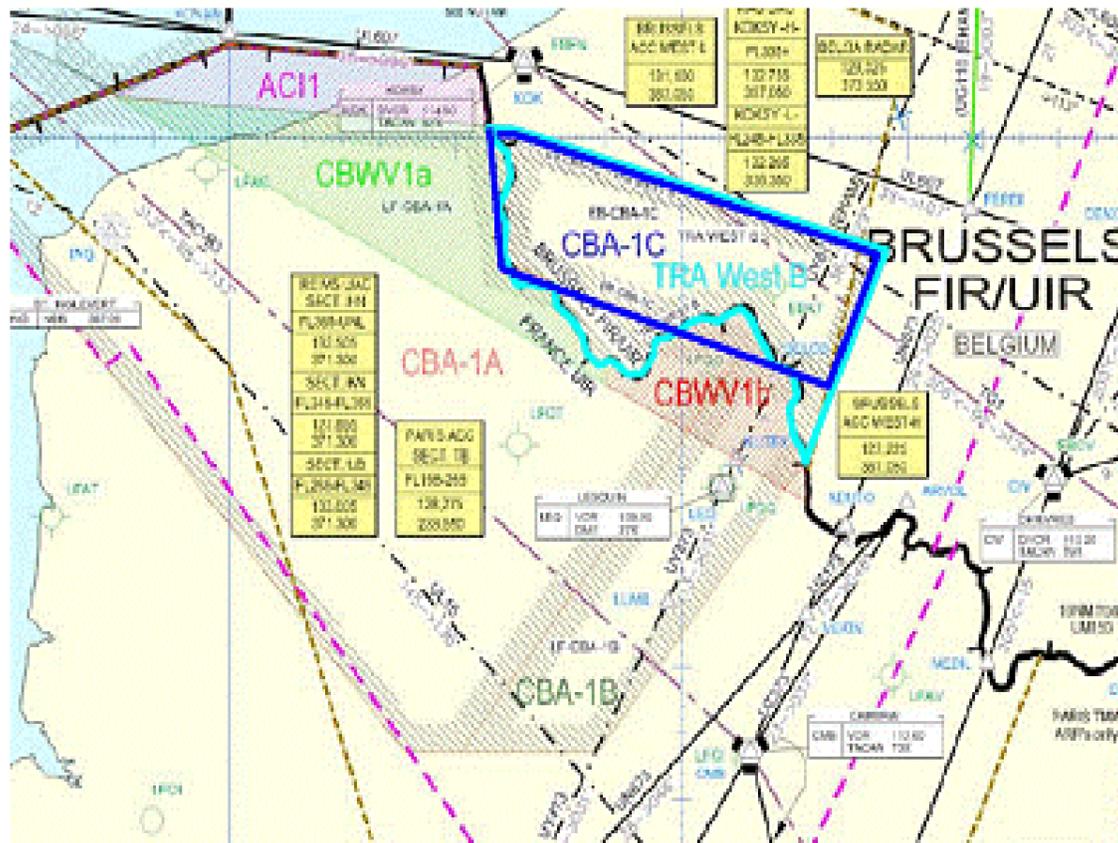
- lissage des frontières à l'aide de CBWV (Cross Border Working Volumes) : ces



Exemple du découpage actuel des secteurs à la frontière franco-belge qui nécessiterait un découpage plus opérationnel

délégations d'espace permettent d'améliorer l'utilisation de l'espace de part et d'autre des frontières. Cela permet d'optimiser les routes et les espaces de régulation sans pour autant que les flux de trafic changent de prestataires. L'impact opérationnel de cette optimisation de la forme des secteurs de contrôle en s'affranchissant des frontières nationales n'est pas négligeable car il permettra une meilleure gestion des profils de vols et des contraintes liées aux structures de l'espace. Des gains de capacité et environnementaux sont donc clairement prévisibles.

- identification des zones frontalières sous utilisées afin de pouvoir les transférer à un autre prestataire qui en a besoin.



Exemple du nord d'un secteur géré par PARIS dont une partie est transférée à Maastricht (CBWV) pour la gestion des départs de Londres vers l'est

- équilibrage des flux de trafic. Il se peut que pour des raisons opérationnelles un flux de trafic soit complètement déplacé d'un prestataire de service à l'autre. Afin de permettre que le manque à gagner dû à la perte des redevances perçues soit acceptable pour le prestataire « donnant » il faudra le compenser par l'octroi à ce prestataire de la gestion d'un volume de trafic équivalent en terme d'unités de service. L'identification de ces volumes de trafic devra se faire selon une approche dite « bottom-up » en s'appuyant sur l'avis des experts locaux afin de garantir la cohérence opérationnelle du système.

Ces concepts ont déjà été mis en œuvre dans plusieurs endroits du FAB par exemple entre Francfort et Amsterdam (projet AMRUFRA*). L'exemple illustre également les modifications nécessaires en termes de coopération civil-militaire par une réduction de l'espace militaire au strict nécessaire.

*http://www.fab-europe-central.eu/fab/english/inhalt/download/amrufra_flyer_for_atcglobal2010.pdf

Il faut généraliser ces pratiques à l'échelle du FAB. C'est clairement le rôle du Comité directeur de la navigation aérienne de coordonner tous ces efforts et d'imposer une vision multilatérale à des échanges qui, jusque là, se sont fait uniquement sur des bases bilatérales.

2.c Rôle spécifique du Comité directeur de la navigation aérienne

L'amélioration du réseau de routes au sein du FABEC doit être un objectif prioritaire mais ne peut se faire que de façon graduelle, continue et en coordination avec les autres FAB. Il est irréaliste de penser qu'on aboutira à un « big-bang » des routes aériennes. Pour cela le rôle du Comité directeur de la navigation aérienne sera primordial. Concernant la gestion du réseau de routes, il sera plus particulièrement chargé de :

- Identifier les points du réseau FABEC nécessitant une amélioration.
- Proposer des solutions pragmatiques aux différents ANSP parmi celles évoquées ci-dessus en s'appuyant sur l'expertise locale des ANSP.
- Créer les conditions d'un consensus entre intérêts opérationnels et besoins financiers des prestataires de service.
- S'assurer de la cohérence globale du réseau.
- Assurer la coordination aux interfaces avec les autres FAB ou prestataires de service extérieurs au FABEC.
- Assurer la coordination avec Eurocontrol et le reste du réseau européen.

3. POLITIQUE DE TARIFICATION DU FABEC

Le principe de la création d'un taux unique de redevance semble être acquis. Cela pourrait avoir un impact opérationnel positif car il incitera les usagers à planifier la route la plus directe. Ceci supprimera le risque de concurrence entre les prestataires de service que semblent craindre les partisans d'une fusion des entités de contrôle.

Ces convergences politique et économique ne doivent pas signifier la perte de l'indépendance de gestion des prestataires. Il s'agit plus d'une définition commune du taux de redevance à partir d'objectifs communs du FAB.

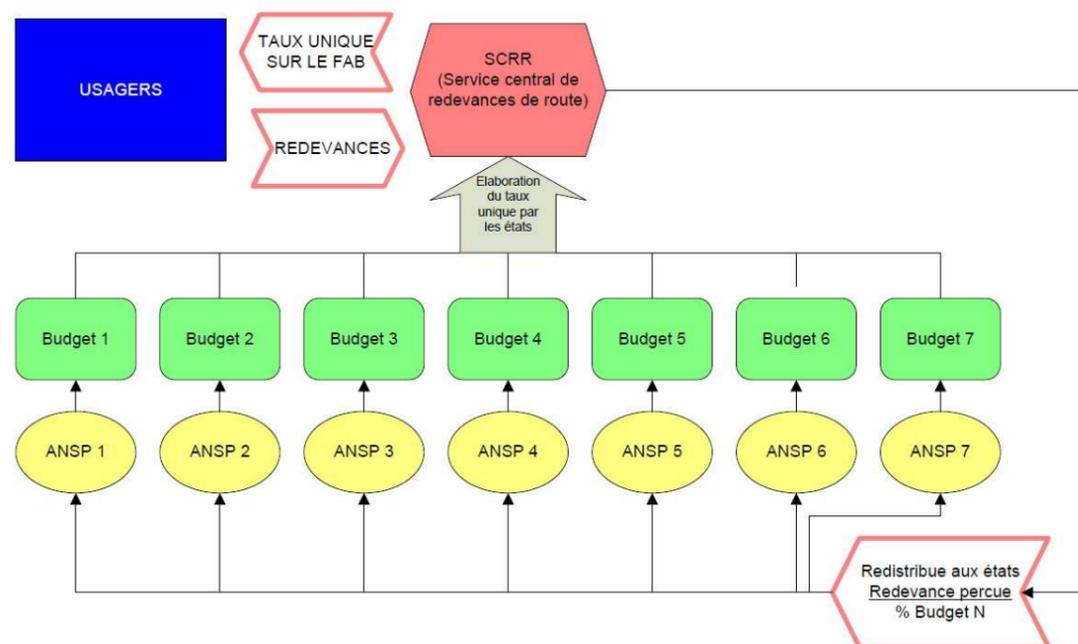
La mise en œuvre de ce taux unique ne doit pas remettre en cause la politique française de continuité territoriale, de support à l'aviation générale et d'organisation des espaces inférieurs. Ainsi la construction du taux unique doit tenir compte de ces activités et donc permettre un financement cohérent de l'ensemble des services de contrôle.

Par ailleurs, il faut prendre en compte le nouvel environnement législatif européen qui impose de sortir d'un régime strict de recouvrement des coûts par l'introduction d'une forme de régulation économique partielle (notion de risques partagés entre les opérateurs de navigation aérienne et les usagers en cas d'écart entre le trafic réel et les prévisions qui auront servi à l'établissement du niveau de redevance).

A cette fin, certains principes de construction du taux devront être définis :

- Le niveau du taux doit être fixé afin de permettre à chaque prestataire de contrôle de couvrir ses coûts sur une période de référence donnée, cette dernière devant être en cohérence avec le cadre fixé par l'Union européenne. Chaque prestataire doit estimer les coûts liés à son fonctionnement, à ses investissements nationaux et à sa participation au projet de coopération FABEC,
- Il devra prendre en compte les coûts générés par la création de la structure commune de gouvernance FABEC,
- Le Conseil des États du FABEC propose un taux de redevance unique à partir des demandes formulées par les prestataires et le Comité directeur de la navigation aérienne. Cette proposition devra être validée par chaque État selon son propre processus décisionnel (par exemple par un vote parlementaire en France),
- Les redevances seront reversées à chaque État pour le fonctionnement de chaque prestataire. Une partie de ces redevances sera versée par les États pour le fonctionnement de la structure commune de gouvernance du FABEC.

L'intersyndicale n'est pas opposée à l'établissement d'un taux unique commun mais rejette l'idée d'une caisse commune de redevances qui conduirait de façon irréversible à une fusion des prestataires de service, principe massivement rejeté par les personnels. L'établissement d'une caisse commune aurait, à moyen terme, des conséquences sociales importantes et non maîtrisées. D'autre part, la caisse commune n'est pas une nécessité opérationnelle dans un espace intégré de coopération.



Principe de mise en œuvre du taux unique FABEC

4. LA PERFORMANCE DU FABEC

La performance de la navigation aérienne dans le cadre des nouvelles réglementations européennes sur le Ciel unique sera gérée au niveau du FABEC. Ainsi un seul plan de performance sera fixé pour l'ensemble des pays du FAB. Ce plan de performance devra être établi au niveau du Conseil des États après consultation des ANSP, des usagers et des personnels. Il devra être en cohérence avec les objectifs fixés par l'Union européenne pour les périodes de référence données.

Les domaines de performance concernés sont, en accord avec les réglementations européennes, la sécurité, les coûts, la capacité et l'environnement. Les objectifs de performance associés à ces domaines de performance seront globaux et leur mesure devra se baser sur les mêmes indicateurs généraux que ceux utilisés par la Commission européenne.

5. INTEROPÉRABILITÉ DES SYSTÈMES TECHNIQUES

Les prestataires de service ont clairement besoin d'améliorer les échanges d'information afin d'optimiser leurs performances respectives et collectives au sein du FABEC. Cette amélioration devra passer par le projet SWIM de SESAR.

Mais cela ne sera peut-être pas suffisant ; une plus grande interopérabilité des systèmes devra aussi être recherchée afin d'améliorer le partage des informations entre les prestataires et permettre des améliorations opérationnelles et de gestion significatives.

Cette interopérabilité des systèmes pourra être recherchée en utilisant des standards technologiques communs à définir au niveau du FABEC en accord avec les principes de SESAR. Ces spécifications communes devront permettre :

- Une harmonisation prononcée des systèmes et donc des gains économiques substantiels. Pour autant, la notion de spécificité devra exister afin que, sur une base commune de produits, les organismes puissent disposer d'« options » techniques en fonction de leurs nécessités opérationnelles.
- Une meilleure utilisation et gestion des systèmes facilitant leurs déploiements au niveau des sept prestataires et leurs maintenances.

Pour atteindre cet objectif, il faut organiser une coordination préalable des opérateurs de navigation aérienne du FABEC afin d'établir une stratégie commune SESAR, notamment concernant les efforts et axes de recherche et de développement au niveau du FABEC. Pour cela il faudra créer une synergie entre les différents pôles et niveaux actuels de Recherche & Développement et de leurs activités et compétences respectives.

L'ensemble de ces entités nationales constituera un réseau de sites qui mettront leurs compétences au service des besoins de Recherche et Développement du FABEC. Le Comité directeur de la navigation aérienne choisira l'entité qui pilotera chaque projet spécifique. Les autres prestataires de service partenaires seront associés à toutes les étapes de développement des projets et continueront ainsi à conserver leur expertise des projets.

Un prestataire de service en charge du pilotage d'un projet spécifique sera autorisé à l'inclure dans ses coûts, dans le cadre du taux unique de redevance FABEC.

6. POLITIQUE D'HARMONISATION DES SYSTÈMES

Une politique commune d'harmonisation des systèmes sera mise en place pour rationaliser les dépenses d'équipement au niveau du FABEC et en faciliter la gestion.

Cette politique répondra aux principes suivants :

- Achat en commun de certains systèmes en fonction des besoins opérationnels et stratégiques identifiés par le Comité directeur de la navigation aérienne.
- La définition des besoins opérationnels et techniques des systèmes achetés en commun devra répondre aux exigences et aux spécificités de chacun des prestataires nationaux, lorsqu'elles ne pourront pas être totalement harmonisées.
- Le suivi de ces systèmes sera coordonné par un comité de pilotage, composé d'experts techniques et opérationnels des différents prestataires. Il dépendra du Comité directeur de la navigation aérienne. Chaque ANSP reste responsable du suivi technique et de la maintenance pour chacun de ses services.



- L'achat de ces systèmes se fera par l'intermédiaire d'un des ANSP désigné comme pilote sur un projet spécifique. Cet ANSP suivra les recommandations du comité de pilotage.

L'actuelle Direction des techniques et de l'innovation (DTI) aura un rôle central à jouer dans les futurs besoins d'harmonisation technique du FABEC.

L'harmonisation technique dans le cadre FABEC ne devra pas remettre en cause d'autres grands projets de coopération internationale dans le cadre technique, tel que 4-flight.

Le Comité directeur de la navigation aérienne s'assurera du maintien des fonctions CNS/ATM et R&D au sein de l'activité des prestataires de service.

7. POLITIQUE DE FORMATION

La mise en place du FABEC ne doit pas entraîner d'externalisation ou de filialisation des écoles de formation. La pluridisciplinarité de l'ENAC ainsi que le périmètre actuel de ses formations seront conservés ce qui n'interdit pas la recherche de coopérations et la mise à disposition de ses moyens de formation aux prestataires du FABEC qui en exprimeraient le besoin.

8. CULTURE DE LA SÉCURITÉ ET FACTEURS HUMAINS

La construction graduelle du FABEC doit être l'opportunité d'harmoniser les politiques et systèmes de gestion de la sécurité (SMS) requis par les règlements européens.

C'est aussi l'occasion de mettre en place une culture commune de la sécurité basée sur la prise en compte des thèmes européens de facteurs humains, comme :

- la Just Culture - ou Open Reporting- (notification non punitive des incidents),
- le TRM (Team Ressource Managment) et des formations croisées interdisciplinaires,
- la compétence des personnels opérationnels.

En conséquence, le Comité directeur des services de la navigation aérienne initiera une politique ambitieuse dans ces domaines.

9. UNE SURVEILLANCE RENFORCÉE

Une coopération des autorités de surveillance des différents pays est également à mettre en œuvre. Elle doit permettre d'organiser une surveillance commune et croisée des activités de prestation de service de navigation aérienne. Néanmoins, là encore, cette organisation ne doit pas déboucher sur une fusion des autorités de surveillance au sein du FABEC. L'intersyndicale s'y opposera pour les mêmes raisons qui l'ont poussé à refuser la fusion des prestataires de service de navigation aérienne (changement du cadre statutaire des agents, diminution du nombre d'emplois, éclatement de la DGAC). Par ailleurs, chaque État devra de toute façon garder une autorité de surveillance nationale pour assumer l'ensemble des domaines de surveillance qui ne relèvent pas du champ de compétence du FABEC et qui sont couverts actuellement comme les questions de sûreté, l'homologation des aérodromes, etc.

Une coopération formelle des autorités de surveillance au niveau FABEC sera donc définie. Elle doit pouvoir d'une part s'intégrer au FABEC en étant en lien direct avec le Conseil des États, et d'autre part ne doit pas entraîner de remise en cause de la séparation fonctionnelle entre opérateur et surveillant au sein de la DGAC.

Cette coopération des autorités de surveillance aura pour principaux objectifs :

- d'organiser une surveillance harmonisée des opérateurs de navigation aérienne au sein du FABEC ;
- de délivrer l'ensemble des certifications de ces opérateurs.



10. DIALOGUE SOCIAL

La question de l'organisation du dialogue social dans un contexte international est complexe mais néanmoins importante. Les syndicats n'accepteront pas une diminution de leurs possibilités de négociation et de leur capacité de défense des personnels en raison de la mise en œuvre d'un projet international comme le FABEC. Néanmoins, ils ont également conscience que l'organisation d'un processus de consultation au niveau du FABEC sera nécessaire au vu du déplacement des processus décisionnels. Il faut donc trouver les bonnes articulations entre le dialogue social maintenu au niveau national et le processus de consultation au niveau du FABEC.

Dans ce domaine, comme pour d'autres aspects de la problématique FABEC, les syndicats prônent une démarche dite « bottom-up ».

Ainsi le dialogue social national doit rester décisionnel sur tous les aspects du FABEC qui pourraient avoir des conséquences sociales, notamment :

- les statuts des personnels,
- les rémunérations des personnels,
- les conditions de travail,
- l'organisation des services.

Si une problématique émergeant au niveau FABEC englobe l'une des thématiques citées précédemment, toute décision devra préalablement être validée au niveau national dans les pays concernés par les conséquences de cette décision.

Afin de faciliter ces prises de décisions nationales, une consultation au niveau FABEC sera organisée par le Comité directeur de la navigation aérienne avec les organisations internationales représentatives des syndicats (ETF et ATCEUC). Ces dernières pourront ainsi contribuer à analyser suffisamment les sujets en faisant remonter les problématiques que pourraient rencontrer leurs mandants face à tel ou tel projet. Cette étude préalable permettra de créer un environnement favorable à la validation des décisions internationales par chaque pays.

Le schéma de concertation au niveau du FABEC est donc un schéma à deux niveaux : une première consultation au niveau international, suivie d'une validation au niveau national, décisionnelle en dernier recours.

Afin que la consultation au niveau du FABEC soit reconnue et efficace, elle devra respecter les principes suivants :

- Être organisée sur une base paritaire et régulière.
- Ne concerner que les organisations reconnues comme partenaires sociaux pour la navigation aérienne (ETF et ATCEUC).
- Permettre un accès suffisant aux membres nationaux des organisations internationales par un nombre de sièges offerts importants (de l'ordre de 20).



- Les discussions se tiendront dans la langue nationale de chaque représentant et des facilités de traduction seront proposées. Ainsi les textes du processus de consultation seront diffusés dans chaque langue nationale.
- L'ordre du jour de chaque réunion sera décidé conjointement par les partenaires sociaux.
- Les conclusions de ces consultations devront être perçues comme des prises de positions des organisations internationales et n'engageront en rien leurs membres nationaux. Cette consultation doit être considérée comme un facilitateur pour les négociations nationales.

CONCLUSION

La création du FABEC doit reposer sur une méthode pragmatique et consensuelle. C'est pour cette raison que l'intersyndicale propose la création d'un espace intégré de coopérations entre les services de navigation aérienne au sein du FABEC. Cet espace sera intégré car il reposera sur un processus décisionnel commun et une vision internationale de la gestion des services, particulièrement en termes opérationnels et financiers. Mais il sera basé sur des coopérations renforcées permettant la pérennisation de chaque opérateur national évitant ainsi de rentrer dans une logique concurrentielle et de fusion de services aux conséquences sociales lourdes.

De façon plus précise, la proposition de l'intersyndicale de la DGAC présente les avantages suivants :

- Maintien de l'unité structurelle de la DGAC qui constitue un schéma performant d'organisation sur le modèle de la FAA américaine.
- Maintien de l'intégrité de l'opérateur DSNA et de ce qui constitue aujourd'hui la chaîne de sécurité.
- Chaque État pourra sauvegarder sur le long terme son droit à la souveraineté et à la subsidiarité vis-à-vis de la gestion de son espace aérien (notamment sur la gestion des basses couches et de la question politiquement très sensible du survol des zones habitées).
- La France pourra respecter ses engagements internationaux vis-à-vis des règlements sur le Ciel unique européen.
- Améliorations de service significatives en termes de capacité, de coûts, d'environnement et de sécurité conformément aux conclusions de l'étude de faisabilité du FABEC.
- Réponses par des solutions institutionnelles et opérationnelles à une éventuelle concurrence entre les services de navigation aérienne au sein du FABEC.
- Acceptabilité par les personnels en évitant une uniformisation forcée des conditions de travail qui sera source de conflits sociaux.
- Acceptabilité par les usagers en évitant une augmentation significative des redevances (inévitables dans l'hypothèse d'un prestataire unique avec un nombre d'emplois constant).
- Le modèle proposé est un modèle évolutif et ouvert qui peut permettre d'accepter rapidement de nouveaux pays qui pourraient être intéressés par l'espace de coopération FABEC, a contrario d'un modèle basé sur un prestataire unique qui est par définition plus fermé à de nouveaux partenaires.
- Il sera possible d'avancer rapidement et de façon concrète sur des projets relevant de la prestation de service en évitant tous les blocages qui ne manqueront pas d'arriver en cas de prestataire unique FABEC sur les aspects institutionnels et surtout sociaux (rejet des personnels, questions statutaires, gestion des pensions, droit de grève, uniformisation des conditions de travail, etc.).

La mise en place du FABEC est un enjeu majeur pour la DGAC. Elle ne pourra se faire sans l'aval des personnels qui se sont largement exprimés contre une fusion des services de contrôle du FABEC au sein d'un prestataire unique. La réussite du projet FABEC nécessite l'adhésion pleine et entière des personnels de la DGAC. Les propositions de l'intersyndicale sont de nature à créer le consensus et donc à permettre une reprise du dialogue et du travail.

Les partisans d'une solution plus radicale basée sur une fusion pour le FABEC se trompent à la fois sur la finalité (le but des règlements Ciel unique n'est pas de créer des mastodontes institutionnels mais bien d'améliorer le service rendu) et sur la méthode. Le passage en force sur un tel sujet ne peut que conduire à un phénomène de rejet.

Le monde de l'aviation n'a pas besoin de révolution mais de constantes évolutions.

GLOSSAIRE

ANA Administration de la navigation aérienne luxembourgeoise. C'est une administration intégrée, comparable à ce que nous connaissons en France.

ANSP Air navigation service providers ou prestataires de navigation aérienne ; en France, la DSNA.

ATCEUC Coordination européenne de certains syndicats corporatistes de contrôleurs aériens ; en France, seul le SNCTA est membre d'ATCEUC.

Belgocontrol Prestataire belge de navigation aérienne ; c'est une entreprise de droit public depuis 1998 (un peu l'équivalent d'un EPA).

Bottom-up Démarche décisionnelle partant de la base (opérationnelle, des personnels...) à l'opposé d'une démarche « top-down » qui serait imposée depuis le sommet (Commission européenne, gouvernement...).

Ciel unique Ensemble de règlements concernant l'organisation du contrôle aérien en Europe : Suisse et Norvège y sont associés et respectent les différents règlements (voir SES).

CNGE Cellule nationale de gestion de l'espace. Coordonne l'entraînement dans les zones militaires et l'ouverture des routes aériennes les traversant.

CNS/ATM Ensemble des systèmes techniques de communication, navigation et surveillance de la navigation aérienne.

DFS Deutsche Flugsicherung est le prestataire de navigation aérienne allemand. C'est une société de droit privé, créée en 1993, dont l'unique actionnaire est l'État allemand. Sa filiale The Tower Company fournit le contrôle d'aérodrome sur neuf aéroports régionaux.

DGAC Direction générale de l'aviation civile française.

DSAC Direction de la sécurité de l'aviation civile. C'est, l'ancienne DCS, l'opérateur de contrôle et surveillance de la DGAC. C'est un service à compétence nationale, comme la DSNA, rattaché au Directeur général de l'aviation civile.

DSNA Direction des services de la navigation aérienne. C'est l'opérateur de contrôle aérien français.

DTA Direction du transport aérien. C'est le régulateur de la DGAC.

DTI Direction de la technique et de l'innovation de la DSNA chargée de l'étude, du développement, de l'achat, de la réception et de la vérification technique des équipements et des systèmes CNS/ATM et de ceux utilisés pour la fourniture de services d'information aéronautique.

EASA European Aviation Safety Agency ; basée à Cologne depuis septembre 2003 et emploie à ce jour 500 agents sous contrats issus de tous les pays d'Europe. Elle a un pouvoir de régulateur en aidant l'Union à élaborer des dispositions législatives et réglementaires sur la sécurité aérienne. Elle aide la Commission à contrôler le respect des dispositions européennes. Elle procure une assistance technique aux organisations internationales responsables de sécurité de l'aviation civile. Elle seconde les autorités aéronautiques des pays tiers. Elle est habilitée à remplir certaines fonctions exécutives, telles que la délivrance de « certificats de type »...

ENAC École nationale de l'Aviation civile, à Toulouse.

ETF European Transport workers Federation ou Fédération européenne des travailleurs des Transports. Regroupe tous les syndicats confédérés des transports des pays européens.

Eurocontrol Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne créée au début des années 1960. C'est une agence intergouvernementale qui

comprend 38 membres. Elle a pour rôle d'améliorer la sécurité aérienne en Europe en développant un système de contrôle aérien européen cohérent et coordonné. Elle est chargée des programmes d'harmonisation et d'évolution des systèmes de contrôle européens, de l'unité centrale de régulation des flux de trafic (CFMU à Bruxelles), d'un centre de formation au contrôle (Instilux à Luxembourg), d'un centre de contrôle pour les espaces supérieurs du Benelux et du Nord-Est de l'Allemagne (MUAC à Maastricht), d'un centre expérimental (EEC à Brétigny). Elle mesure les « performances » des systèmes de contrôle et fait le point et édicte des recommandations sur la sécurité.

FAA Federal Aviation Administration : la DGAC des États-Unis, administration d'État, fédérale et intégrée (régulateur, opérateur, surveillance, bureau d'étude, bureau technique...).

FAB Functional Airspace Blocks ou blocs fonctionnels d'espace aérien. Créés par les premiers règlements Ciel unique, ils doivent maintenir un haut niveau de sécurité, optimiser l'utilisation de l'espace, optimiser l'utilisation des ressources disponibles, permettre les transferts de responsabilité du contrôle aérien entre unités de contrôle... dans le but d'aller vers plus de capacité et d'efficacité de la navigation européenne. Ils sont établis par accord mutuel entre les États membres et après concertation de toutes les parties prenantes.

FABEC FAB Europe Central, projet de FAB regroupant la France, les pays du Benelux, l'Allemagne, la Suisse et le centre de contrôle de Maastricht (MUAC).

FUA Flexible Use of Airspace ou utilisation flexible de l'espace aérien. Concept permettant de partager l'espace entre civils et militaires selon les besoins opérationnels.

LVNL prestataire de contrôle aérien des Pays-bas (un peu l'équivalent d'un EPA depuis 1993).

MUAC Maastricht Upper Area Control Centre est le centre de contrôle multinational situé aux Pays-Bas. Le centre, géré par l'agence Eurocontrol contrôle les avions volant au dessus de 7,5km d'altitude (FL245) dans les espaces aériens du Benelux et du nord-ouest de l'Allemagne.

OACI Organisation de l'Aviation civile internationale. Agence spécialisée de l'ONU, créée en 1944 et basée à Montréal, elle regroupe 188 États. Elle élabore des standards de sécurité et de sûreté pour la communauté internationale ; elle réglemente l'aviation civile au niveau mondial.

SES (I ou II) Single European Sky, ce sont les « paquets » de règlements européens du Ciel unique : les premiers règlements ont été adoptés au printemps 2004 et les seconds à l'automne 2009.

SESAR Single European Sky ATM Research est le volet technologique du Ciel unique européen. C'est un projet de recherche et développement qui doit définir les concepts opérationnels et techniques pour 2025 dans un environnement définit (tripler la capacité, décupler la sécurité, diviser de moitié les coûts unitaires du contrôle et réduire de dix pour cent l'impact environnemental dû à la navigation aérienne).

Skyguide Prestataire de navigation aérienne suisse. Société de droit privé, qui a repris les activités de navigation aérienne en 1996. Ses capitaux sont publics à plus de 99%.

SWIM System Wide Information Management, concept issu de SESAR et qui doit permettre un partage généralisé des informations des systèmes.