



GILLES SAVARY EUROCONSEILS

MISSION DE MEDIATION FABEC

Rapport à Monsieur le Ministre d'État, Ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat, et à Monsieur le Secrétaire d'État chargé des Transports

**De Monsieur Gilles SAVARY, par Lettre de mission en date du 4 mars 2010
6 septembre 2010**

Remerciements

Ce travail, qui a notamment consisté en des auditions systématiques de hauts responsables ministériels de six Gouvernements européens et de leurs prestataires de contrôle aérien, de délégations syndicales françaises et européennes, d'Agences européennes et pan européennes, du haut encadrement de la DGAC, ainsi que de professionnels et responsables de premier plan du monde de l'Aviation civile et militaire, a pu être accompli dans les délais impartis grâce à l'accompagnement impeccable et particulièrement réactif, mis à notre disposition par Messieurs Patrick Gandil Directeur Général, Francis Masse Secrétaire Général de la DGAC et Maurice Georges, Directeur de la DSNA, en la personne de Thierry Liabastres dont l'entregent professionnel international, la connaissance du sujet et la sobre efficacité ont été d'un indispensable appui.

Un hommage doit être rendu à Madame Patricia Valentin qui, à leurs cotés, a dû gérer l'organisation de déplacements fréquents et parfois intempestifs.

La collaboration de Madame Aude Constant, mon ancienne assistante parlementaire européenne, nous a été particulièrement précieuse du fait de l'agilité intellectuelle que lui permettait son ancienne familiarité avec le sujet.

La mise à disposition de locaux par Messieurs les Préfets d'Aquitaine et de Midi-Pyrénées comme par la Représentation du Parlement Européen et de la Commission Européenne à Paris nous a offert la précieuse commodité de réunions de travail parfaitement appropriées à différentes contraintes.

Les conditions de déroulement de cette mission doivent beaucoup à la remarquable disponibilité dont ont fait preuve, sans la moindre exception, les personnalités, y compris les plus accaparées par leurs responsabilités professionnelles ou syndicales, dont nous avons sollicité le témoignage, l'appréciation ou le point de vue.

Ses conclusions sont empreintes de la totale liberté d'investigation et d'analyse qui a été permise à nos travaux, par la Lettre de mission de Messieurs les Ministres commanditaires et par leurs Directeurs de Cabinets respectifs, Messieurs Jean-François Carencio et Marc Hamy.

Elles ont bénéficié d'une constante mise en perspective européenne du sujet traité grâce à la disponibilité impliquée, dès la première phase de notre mission, des services et de la personne de Daniel Calleja Directeur du transport aérien à la DG MOVE de la Commission Européenne, mais aussi de l'Agence Européenne de Sécurité Aérienne, et d'EUROCONTROL, ainsi que des organisations et coordinations syndicales européennes ETF et MARC.

L'expression d'une gratitude particulière s'adresse à nos interlocuteurs représentants les Gouvernements et les parties prenantes des six Etats concernés, qui nous ont gratifiés d'un accueil exceptionnel de disponibilité et de convivialité, ainsi que d'une

rare qualité d'échanges. Nous en rapportons un précieux matériau documentaire daté mais non personnalisé qui constitue un état des lieux ante, dénué de tout apprêt diplomatique, et par conséquent ouvert aux évolutions des négociations officielles ultérieures.

Seule la Direction Générale de la Fonction Publique n'a pas répondu à nos demandes d'expertise.

A toutes et à tous, j'exprime ma reconnaissance et mes très vifs remerciements.

INTRODUCTION

I. LE CONTEXTE JURIDIQUE, POLITIQUE ET SOCIAL DU PROJET

- 1.1.** La réglementation SES
- 1.2.** Le projet FABEC
- 1.3.** Le projet de Traité-cadre FABEC
- 1.4.** La position française
- 1.5.** Les sensibilités syndicales françaises
- 1.6.** Les compagnies aériennes

II. LES SENSIBILITES DES PARTENAIRES INTERNATIONAUX

- 2.1.** Les lignes forces
 - 2.1.1. Une volonté d'accélérer le processus
 - 2.1.2. Le souhait d'une concertation ouverte
 - 2.1.3. La préférence pour une approche graduelle et expérimentale
 - 2.1.4. L'expression d'un consensus sur la rationalisation de l'espace aérien
 - 2.1.5. La dimension humaine et les performances
 - 2.1.6. Le dialogue social au sein du FABEC
- 2.2.** Synthèses des positions nationales
 - 2.2.1. LA SUISSE
 - 2.2.2. LE LUXEMBOURG
 - 2.2.3. LA BELGIQUE
 - 2.2.4. LES PAYS-BAS
 - 2.2.5. L'ALLEMAGNE

III. OPTIONS DE MISE EN ŒUVRE DU FABEC

- 3.1.** Finaliser le projet de Traité-cadre
- 3.2.** La gouvernance du FABEC : architectures comparées
 - 3.2.1. Architecture « projet de Traité-cadre. »

- 3.2.2. Architecture « coopérative entre ANSP»
- 3.2.3. Architecture « Intégration politique »
- 3.2.4. L'Hypothèse du FABEC version Maastricht
- 3.2.5. La non-hypothèse du *statu quo*
- 3.3. L'apport de la France : le dialogue social et la représentation des usagers**
 - 3.3.1. Problématique du détachement de fonctionnaires nationaux au sein du FABEC
 - 3.3.2. La représentation au sein du Comité Permanent de Dialogue Social
 - 3.3.3. Instituer un Conseil Consultatif des usagers du transport aérien auprès du FABEC
 - 3.3.4. Institutionnaliser la Coopération des Autorités de Surveillance et de Supervision au sein du FABEC
- 3.4. Au-delà de l'approche institutionnelle, ouvrir les chapitres de négociation par objectif**
- 3.5. Les questions sensibles touchant à la souveraineté des Etats**
 - 3.5.1. La surveillance
 - 3.5.2. La coopération civile-militaire
 - 3.5.3. Les relations extérieures

IV. PROPOSITION DE MANDAT DE NEGOCIATION

CONCLUSION

Ressources documentaires

Annexes

Conformément à la Lettre de mission qui nous a été adressée le 4 mars 2010 par Monsieur le Ministre d'État, Ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat, et Monsieur le Secrétaire d'État chargé des Transports, le présent rapport a pour objet, au terme d'auditions des principales parties prenantes françaises et étrangères, de faire part de nos conclusions et propositions de mise en œuvre du Bloc d'Espace Aérien Fonctionnel d'Europe Centrale (FABEC), consécutivement à l'accord intergouvernemental conclu le 18 novembre 2008 à Bordeaux, en application des paquets législatifs Ciel Unique I (CE/549/2004 du 10 mars 2004) et Ciel Unique II (CE/1070/2009 du 21 octobre 2009).

Le présent rapport fait suite à un rapport intermédiaire remis à Messieurs les Ministres le 21 mai dernier, et à une nouvelle série d'auditions et d'expertises conduites le plus souvent auprès des partenaires de la France au sein du FABEC, qu'il s'agisse des 7 prestataires de service de navigation aérienne concernés, de leurs tutelles administratives et ministérielles ou encore d'Eurocontrol.

Cette dernière phase de notre mission, assignée à des propositions opératoires de mise en place d'un FABEC « intégré », conforme aux prescriptions de la Lettre de Mission, et devant aboutir à une proposition de mandat de négociation de la France, s'efforce de ménager sa compatibilité avec les analyses et positions extérieures exprimées en première instance, sans qu'elle les engage toutefois pour des négociations à venir, par les partenaires européens de la France au sein du projet FABEC.

Afin d'éviter toute équivoque ou interprétation susceptible d'affecter le cours des négociations ouvertes ou à venir entre les parties prenantes au projet, dans leurs différents niveaux de responsabilité et de décision, le rapporteur a pris soin de préciser à ses interlocuteurs :

- Que sa démarche était exploratoire et n'engageait en rien les autorités françaises et les négociations ultérieures qui seront conduites pour mener à bien le projet FABEC ;
- Qu'il ne serait pas fait rapport nominatif des positions et avis émis par ses interlocuteurs et que les comptes-rendus par pays n'auraient d'autre valeur que documentaire, dans le but d'éclairer le sujet de son contexte international.

En outre, et dans le but d'éviter toute ambiguïté interprétative, le rapporteur a pris soin de soumettre les comptes-rendus à leurs visas préalable avant publication dans le corps du présent rapport.

Les Ministres commanditaires n'ayant pas pris position sur le rapport intermédiaire, et ayant précisé qu'il n'engageait pas le Gouvernement français, ce dernier n'a pas été considéré comme une base de travail préalable à la seconde phase de notre mission de médiation.

De la même façon, n'y ayant pas eu accès, le rapporteur n'a pu prendre en compte les réunions de travail formelles ou informelles, conduites par ailleurs sur le sujet, à différents niveaux institutionnels, entre les parties prenantes internationales au projet FABEC.

Le parti pris de ce rapport a donc été de prendre en compte, le plus précisément possible, le résultat des auditions internationales et de le mettre en perspective afin de proposer aux autorités françaises un mandat de négociation pragmatique et réaliste, par ailleurs compatible avec les sensibilités intérieures françaises identifiées lors de la première phase de cette mission.

Des annexes au présent rapport renvoient aux principaux textes et prises de positions publiques, qui ont fourni la matière de ce rapport, développé en quatre points :

- I. Le contexte juridique, politique et social de la création du FABEC
- II. Les sensibilités des partenaires internationaux
- III. Options de mise en œuvre du FABEC
- IV. Proposition de mandat de négociation

I. LE CONTEXTE POLITIQUE, JURIDIQUE ET SOCIAL DU PROJET

1.1. La réglementation Ciel Unique

Le projet de création d'un Bloc d'Espace Aérien Fonctionnel d'Europe Centrale (FABEC) s'appuie sur des bases juridiques constituées par l'ensemble des réglementations communautaires concourant à la réalisation du Ciel Unique Européen, et en particulier :

- Le règlement CE/551/2004 fixant le cadre pour la réalisation du ciel unique européen, dont l'article 5 intitulé « reconfiguration de l'espace aérien supérieur » définit les blocs d'espace aérien fonctionnels susceptibles d'être instaurés entre Etats membres et dont l'objectif est de rationaliser la gestion de l'espace aérien européen, d'en optimiser les routes, notamment par une meilleure concertation entre civils et militaires, d'en améliorer la sécurité, d'harmoniser les redevances et si possible de dégager des capacités en prévision de l'augmentation du trafic.

Ce règlement vise à l'amélioration de l'organisation et de l'utilisation de l'espace aérien en application de l'article 8 du règlement-cadre CE/549/2004 sur le Ciel Unique Européen et en complément de 2 autres règlements :

- Le règlement CE/550/2004 relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen,
- Le règlement CE/552/2004 concernant l'interopérabilité du réseau européen de gestion du trafic aérien.

Cet arsenal législatif a fait l'objet d'une évaluation qui a conduit à sa révision et à son agrégation dans un règlement CE/1070/2009, dit Ciel Unique II, entré en vigueur le 4 décembre 2009, et qui fixe au 4 décembre 2012 au plus tard la mise en œuvre effective de 9 Blocs d'Espace Aérien Fonctionnel (FABs) selon une approche ascendante dite *bottom up* laissant aux parties prenantes de chaque FAB, la plus grande latitude quant à la gouvernance et l'organisation de chaque FAB, sous réserve cependant que le modèle retenu soit compatible et interopérable avec les FABs voisins.

- Il précise que des Etats tiers à l'Union Européenne peuvent être partie prenante des FABs.
- Le règlement prévoit la mise en œuvre de systèmes d'amélioration des performances établis dans chaque FAB pour une période de 3 à 5 ans maximum.
- Il s'inscrit dans la « *Just culture* » et l'*open reporting* en matière d'incitation et d'évaluation des performances.
- Il renforce l'autonomie des autorités de surveillance (DSAC en France) vis-à-vis des services de navigation aérienne (DSNA en France).

- Il insiste sur la séparation des tâches de réglementation (DTA en France) et des tâches opérationnelles en matière de gestion et de conception du réseau dans le but d'optimiser les routes et l'utilisation de l'espace aérien en fonction des besoins des utilisateurs ;
- Il prévoit la consultation des parties intéressées, et en particulier « une participation appropriée » des parties, des usagers mais également des représentants des personnels.
- Il instaure un contrôle annuel de son état d'avancement par la Commission, avec initialisation au 4 juin 2011 au plus tard.
- En outre, il est instauré un Coordonateur européen pour l'ensemble des projets de FABs de l'Union. L'ancien Député européen (PPE) George Jarzembowski a été pressenti à cette fonction en juin 2010.

La Commission Européenne s'est engagée à présenter un rapport d'évaluation de son application à sa date d'application le 4 décembre 2012.

Cette réglementation Ciel Unique actualisée en 2009, a manifesté une inflexion de la Commission Européenne en faveur d'une approche plus pragmatique et plus subsidiaire que les ambitions initiales portées par le paquet législatif de 2004.

Depuis lors, la crise liée au volcan islandais Eyjafjöll en avril 2010 a clairement réactivé l'intérêt des Etats Membres et de la Commission pour une mise en œuvre accélérée de ces dispositions, retenue comme l'une des priorités du Conseil Transports du 4 mai 2010.

A cet égard, il est à noter que la Commission Européenne a, sur la base des conclusions du Conseil Transport du 4 mai 2010, pris l'initiative d'accélérer la publication de règlements de mise en œuvre (procédure de comitologie renforcée) dans les domaines :

- Du contrôle des performances économiques,
- Des redevances,
- Du *network management*,
- De la certification des contrôleurs.

Dans cette perspective, Eurocontrol, chargé par la Commission Européenne de superviser et de « manager » la mise en œuvre de la réglementation Ciel Unique dans un souci de cohérence entre les 9 projets de FABs , a présenté le 25 Juin dernier, le cahier des charges (*guidance material*) et le calendrier des règlements de mise en œuvre (*implementation rules*) des FABs, devant être soumis à la Commission Européenne et expertisés par l'Agence Européenne de Sécurité Aérienne, en application de l'article 9 paragraphe *a* du règlement Ciel Unique II.

L'approche *bottom up* sera donc fortement encadrée par une approche *top down* en cours de définition.

1.2. Le projet FABEC

Le FAB d'Europe Central a été lancé sous Présidence française lors du Sommet européen de l'aviation organisé à Bordeaux en novembre 2008, sur la base d'une étude de faisabilité entre 6 pays – l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, la Suisse et la France – autour de 7 grands principes :

- Evoluer progressivement vers un système intégré de la fourniture de services de navigation aérienne au sein du FABEC ;
- Améliorer la performance de la fourniture de transport aérien en matière de sécurité, de performances environnementales, de capacités, de coûts, de circulation aérienne et de réservations d'espace à des fins militaires ;
- Constituer un référent unique et harmonisé en matière de services de navigation aérienne pour les utilisateurs ;
- Constituer un cadre juridique et politico-économique cohérent en matière de définition des blocs d'espace et des routes aériennes, de management de l'espace aérien et de périmètre des services de contrôle ;
- Améliorer de façon continue et adaptée les coopérations entre autorités aériennes des Etats membres et la défragmentation de l'espace aérien ;
- Concilier ces objectifs avec la souveraineté des Etats en matière de supervision, de sécurité et d'utilisation militaires de leurs espaces aériens nationaux ;
- Assurer que ces missions de souveraineté soient préservées à tout moment et en tout lieu pour chaque Etat Partie.

Les 6 Etats Parties concernés ont paraphé un Protocole d'Accord considéré comme « fondateur » du FABEC, et renvoyant à un Traité ultérieur sa création qui a fait l'objet d'un intense travail multilatéral de préparation.

Par ailleurs et conjointement, les fournisseurs de services de navigation aérienne se sont engagés sur ces objectifs politiques par une déclaration d'intention visant à mettre en œuvre les modalités de coopération et /ou intégration nécessaires.

1.3. Le projet de Traité-cadre FABEC

Sur les bases des étapes juridico-politiques précédemment exposées, un projet de Traité « établissant le bloc d'espace aérien fonctionnel d'Europe centrale » a été rédigé et concerté par les Etats concernés.

Par souci d'identification, nous le nommerons « Traité-cadre » en cela qu'il établit une architecture générale de la gouvernance et des missions du futur FABEC. Il constitue l'initialisation du FABEC dont la gouvernance comme l'accomplissement opérationnel restent à préciser et à établir.

Ce projet de Traité-cadre assigne à ses signataires 3 engagements essentiels :

- Finaliser le FABEC et l'organe central de sa gouvernance, le Conseil du FABEC ;
- Préciser les règles générales de gouvernance en matière de fourniture de services de navigation aérienne ;
- Fixer le cadre des *agreements* techniques et opérationnels couvrant les missions des prestataires de service de navigation aérienne de la zone FABEC.

Il est à noter que le projet de Traité-cadre n'envisage pas explicitement la création d'un FABEC à personnalité juridique. Il s'agit plutôt d'un FABEC coopératif dont le seul formalisme consisterait en la ratification du Traité-cadre.

En son article 7, le projet de Traité-cadre énonce les 8 domaines de coopération à entreprendre et renforcer entre les Etats membres et les prestataires de service du FABEC, et en développe les attentes et les objectifs essentiels à atteindre :

- L'espace aérien ;
- L'harmonisation des règles et des procédures ;
- La fourniture de services de navigation aérienne ;
- La coopération civile – militaire ;
- Le régime des redevances ;
- La surveillance ;
- La performance ;
- La gouvernance.

Concernant la fourniture de services de navigation aérienne, le projet de Traité-cadre stipule en son article 12 :

- Que les Etats Parties se doteront d'un instrument commun de désignation des prestataires de contrôle de la navigation Aérienne dans l'espace FABEC ;

- Que les prestataires de services d'information de vol et de contrôle des aéroports, comme ceux du contrôle militaire, seront désignés conjointement entre Etats Parties sur simple notification de l'Etat concerné ;
- Que le Conseil du FABEC gèrera l'échange d'informations approprié entre Etats Parties.

Son article 16 prévoit que les Etats Parties du FABEC formaliseront par des accords écrits ou *agreements* juridiques équivalents, les relations de travail jugées nécessaires à la coordination de leurs services dans l'espace aérien concerné.

Dans son chapitre V, article 17, le projet de Traité-cadre fixe le cadre des coopérations civiles-militaires et des accords de circulation aérienne transfrontalière dans un esprit de coopération permanente et renforcée.

Dans son chapitre VI, il préfigure un cadre d'harmonisation de la politique de redevance et d'une zone tarifaire commune à taux unique pour l'en-route. C'est le Conseil du FABEC qui sera compétent en la matière, sous visa d'Eurocontrol.

Dans son chapitre VII, il instaure le principe de la reconnaissance mutuelle des tâches de surveillance et de leur évaluation, appelant à une « coopération rapprochée » sur la base de l'accord de coopération formelle, sans préjudice d'un principe de subsidiarité coordonné.

Son chapitre VIII instaure des schémas et plans de performances qui doivent être approuvés par le Conseil du FABEC dans 6 domaines référents, et prévoit un dispositif d'incitation à la performance.

Le chapitre IX concerne la gouvernance : il instaure un Conseil du FABEC composé, pour chaque Etat contractant, de représentants des autorités responsables en matière d'aviation civile et des autorités responsables en matière d'aviation militaire et chargé de 19 missions dûment explicitées.

Il stipule que le Conseil du FABEC sera présidé alternativement par l'un des Etats Parties et prendra ses décisions sur un mode intergouvernemental, à l'unanimité.

Il prévoit, en son article 24, des groupes de travail et instaure 4 comités institutionnels :

- Le comité Espace ;
- Le comité d'Harmonisation et de Conseil ;
- Le comité Finances et Performances ;
- Le comité des Autorités Nationales de Surveillance.

L'article 29 met en place un Conseil consultatif pour les services de navigation aérienne visant à garantir leur collaboration : il est composé de référents du Conseil FABEC et de représentants des ANSP.

Les chapitres XI et XII traitent de la responsabilité et de la gestion des incidents sérieux et accidents.

Les dispositions finales établissent le règlement des litiges ainsi que les conditions d'adhésion et de retrait du FAB.

Ce projet de Traité-cadre, dont nous avons pu vérifier qu'il ne suscitait pas, en l'état, d'oppositions internes en France, devrait constituer l'acte juridique fondateur du FABEC.

Il s'agit essentiellement d'un projet qui vise à formaliser la gouvernance du FABEC en fonction d'objectifs opérationnels précis et qui laisse ouvert les modalités d'*arrangements* opérationnels à négocier.

Il ne préjuge en rien du degré de coopération ou d'intégration qui pourra être atteint dans tel ou tel domaine d'action.

En cela, il respecte la philosophie évolutive du règlement Ciel Unique II.

1.4. La position exprimée par la France le 11 janvier 2010

Le 11 janvier 2010, la France, par la voix de son Secrétaire d'Etat aux Transports, Dominique Bussereau, a pris officiellement position, dans le cadre du nouveau cycle national de négociation du Protocole social de la DGAC, sur l'interface entre le projet FABEC et la politique sociale interne à la DGAC.

A cette occasion, il a émis un certain nombre de principes forts :

- Le calage du Protocole social sur les échéances du Ciel Unique, avec pour conséquence de redessiner la durée de validité du futur Protocole à 2 ans (2010-2012) au lieu de 3 ;
- Les objectifs de performances assignés à la DGAC dans cette perspective :
 - ✓ L'exigence d'un haut niveau de sécurité sous la pression de l'augmentation du trafic aérien national de 50% dans les 15 prochaines années ;
 - ✓ Réduire la longueur des routes aérienne de 17 km en moyenne ;
 - ✓ Diminuer l'impact du trafic sur l'environnement par une optimisation des routes et des trajectoires ;
 - ✓ Maintenir la ponctualité des vols en ne dépassant pas une minute de retard en moyenne, imputable au contrôle aérien ;

- ✓ Diminuer le coût unitaire du service de l'ordre de 20% d'ici à 2025.
- Il a énoncé l'ambition française de promouvoir une organisation intégrée des services de navigation aérienne au sein du FABEC, sur la base d'un service public non concurrentiel et non privatisable.
- Il a également exprimé le vœu « d'affirmer l'autorité de surveillance française (DSAC) en Europe » en collaboration avec l'AESA, et d'engager une réflexion sur les modalités de détachement des personnels français au sein du FABEC.

La Lettre de mission des Ministres français au médiateur complète et précise cette conception française du FABEC du souhait d'intégrer au FABEC l'ensemble des services de contrôle du sol à illimité, de veiller à l'intégrité de la DGAC et au statut de fonctionnaires français de ses personnels détachés ou mis à disposition, et de conserver strictement le périmètre actuel des Centres et tours de contrôle français.

Ce faisant, le Gouvernement français a manifesté une position claire et proactive à l'intention de ses partenaires qui présente :

- L'avantage incontestable de préempter et d'ouvrir la négociation sur un modèle français plutôt que de la subir sur un référent étranger ;
- L'inconvénient d'être considérée comme trop unilatéralement franco-française et de risquer de cristalliser les positions entre partenaires du FABEC.

1.5. Les positions syndicales

Ce sont d'abord les positions syndicales françaises qui se sont cristallisées autour de la communication du Secrétaire d'Etat aux Transports, en trois lignes principales :

- D'une part les syndicats français adhérents au projet MOSAIC de la coordination européenne MARC, qui plaident pour la réalisation rapide d'une fusion des 7 prestataires de service de navigation aérienne que compte actuellement la zone FABEC, dans la perspective d'une amélioration sensible du statut social des agents concernés dont le périmètre couvrirait le sol à l'illimité. Cette conception opérationnellement intégrée du FABEC englobe, sur un mode distinct cependant, la fusion ultérieure des autorités de surveillance nationales en une seule autorité FABEC, tout en adhérant au principe de respect de l'intégrité de la DGAC garantie par un dispositif de double statut public-national et international- des agents ;
- D'autre part, les syndicats français membre de l'Intersyndicale auxquels il convient d'ajouter la CFDT et la CFTC, adhèrent à la plateforme CO-OP de la coalition syndicale européenne ETF, favorable à une intégration politique du FABEC, mais hostile à une fusion des ANSP.

On soulignera que si la CFDT adhère au projet CO-OP de l'ETF, elle reste réservée sur l'opportunité de donner une personnalité juridique au FABEC.

- Enfin, l'UNSA-ICNA a singularisé sa position autour d'un projet CONCORDIA plus coopératif qu'intégratif.

Il est à noter la très sensible évolution de l'Intersyndicale ces derniers mois, en faveur notamment d'une entité juridique FABEC (au-delà du projet de Traité-cadre) et d'une harmonisation des redevances.

Sa conception « subsidiariste » du FABEC a motivé les mouvements sociaux des mois de février et mars 2010 en réaction à l'approche intégrée présentée par le Secrétaire d'Etat.

Tableau I : comparatif sommaire des projets CO-OP / MOSAIC / CONCORDIA

	CO-OP	MOSAIC	CONCORDIA
Acceptation - projet FABEC - bottom up - calendrier SES II	OUI	OUI	OUI
Gouvernance - Intégrée - Personnalité juridique - Statut structure et personnels	Oui Oui Public	Oui Oui Public	Non Non public
ANSP - Fusion - Double statut des personnels - du sol à l'illimité	Non - -	Oui Oui Oui	Non - -
Autorité de surveillance fusionnée	Non	A terme	Non
Dialogue social FABEC - Organe permanent - Représentativité - Incidence protocole DGAC	Oui Syndicale Pas de lien	Oui Syndicale et pro Liés	Oui Syndicale Pas de lien
Performances - Périmètre des centres - Sanctions - Just culture	Inchangé Incitations Oui	Inchangé Incitations Oui	Inchangé Incitations Oui
Intégrité DGAC - Statut actuel - passerelles	Oui	Oui	Oui
Objectifs FABEC - rationalisation des blocs d'espace - optimisation des routes - interopérabilité - taux de redevance unique	Oui	Oui	Oui Oui Oui Non

Ce différend syndical qui tend à se projeter dans la négociation du Protocole social de la DGAC a fait l'objet de notre rapport intermédiaire et ne nécessite pas de complément d'information ou d'analyse.

Il ne fait pas obstacle à un accord unanime des formations syndicales de la DGAC sur le principe même du FABEC et de ses objectifs opérationnels.

Il nous apparaît qu'entre la prise de position du Secrétaire d'Etat aux Transports du 11 janvier dernier, précisée dans la Lettre de mission du 4 mars 2010, le projet de Traité-cadre (qui ne suscite pas d'opposition particulière) d'une part, et la position encore mal connue et non stabilisée des partenaires du FABEC d'autre part, il existe des marges très significatives d'ajustement et de dissipation des malentendus et désaccords franco-français, internes à la DGAC.

En d'autres termes, il nous apparaît prématuré de cristalliser des positions intérieures dans l'ignorance des niveaux de compromis que nécessiteront inmanquablement les négociations internationales.

1.6. Les compagnies aériennes

Notre mission nous a conduits à recueillir l'appréciation des compagnies aériennes sur le projet FABEC. Nous nous sommes limités aux deux principales Alliances aériennes qui opèrent à partir de la zone FABEC, ainsi qu'aux compagnies *low cost*, à travers l'European Low Fares Airline Association (ELFAA).

Les responsables auditionnés au plus haut niveau, s'accordent unanimement sur la nécessité de rationaliser la gestion de l'espace aérien européen et manifestent un intérêt pressant en faveur d'améliorations opérationnelles tangibles et rapides, notamment en matière d'optimisation des routes, de rationalisation des blocs d'espace et de la contrainte militaire, de recherche de capacités et d'amélioration des performances...

Ils n'ont pas émis d'appréciation ou d'avis tranché sur le projet FABEC en lui-même, manifestant cependant une attente d'initiative et d'action de la part des européens.

Les uns et les autres saluent la relance du projet par la France, émettant le vœu ardent qu'elle soit suivie d'effets, tout en exprimant une grande circonspection vis-à-vis de la création d'un ANSP public unique sous statut de « fonctionnaire européen » des personnels, pour trois raisons essentielles :

- Le refus probable de cette option par les Etats qui ont procédé à des réformes récentes de leurs administrations d'aviation civile.
- L'opportunité très contestable de créer un « monopole » d'ANSP, disposant d'une capacité de blocage intégral d'un espace aérien transnational aussi sollicité et chargé d'enjeux économiques que celui de la zone FABEC.

- La nécessité d'une approche parcimonieuse et prudente d'habitus, de qualifications et de cultures professionnelles différentes, jugés difficilement substituables du jour au lendemain.

Certains d'entre-deux plaident pour des accords coopératifs interétatiques au cas par cas, bilatéraux ou multilatéraux, sur les routes transfrontalières les plus stratégiques (approche des grandes plateformes) ou les plus sollicitées, considérant que les avancées en seraient probablement plus rapides et ne devraient pas se limiter à la seule zone FABEC.

Nous avons relevé une divergence d'appréciation notoire sur la question éminemment sensible des redevances, vis-à-vis desquelles certains ne souhaitent ni mutualisation ni même taux unique pour des raisons de sensibilité de leurs modèles économiques.

Les uns et les autres ont insisté sur leur souci premier d'éviter les conflits sociaux et les perturbations de trafic.

En résumé, les compagnies aériennes que nous avons auditionnées n'émettent pas de positions catégoriques et tranchées sur la configuration institutionnelle du FABEC, mais appellent à des réformes à la fois rapides et palpables de la gestion de l'espace aérien européen en s'efforçant d'éviter une conflictualité sociale inutile et coûteuse.

II. LES SENSIBILITES DES PARTENAIRES

Au gré des très nombreux entretiens, entourés d'un accueil et d'une écoute exceptionnels, tant avec les responsables d'ANSP que de leurs tutelles administratives et/ou politiques, nous avons pu appréhender les positions de première instance des partenaires de la France sur le projet FABEC et sur la position française exprimée le 11 janvier dernier.

Il doit être précisé que nous avons recueilli en confiance, et au gré de discussions approfondies et exploratoires, des « états d'esprit » à un moment donné, et non pas des positions politiques ou des postures de négociation arrêtées ni même préalables.

Le propos qui suit constitue donc une « indication d'ambiance » dont l'intérêt se veut plus documentaire que politique.

Il est cependant susceptible d'informer utilement les autorités françaises et les divers acteurs ou partenaires.

Comme nous l'avons précisé en introduction, nous avons pris le parti de ne pas effectuer de comptes-rendus nominatifs des entretiens, mais d'élaborer des fiches de synthèse par pays, des différentes positions exprimées par les personnalités que nous avons auditionnées.

Ces fiches leur ont été soumises pour validation préalable à la publication du présent rapport. Elles constituent un « matériau brut » dénué de toute interprétation personnelle du rapporteur.

Toutefois, il nous a paru utile de les faire précéder d'une analyse de ce que l'on pourrait appeler « l'équation internationale » actuelle du projet FABEC.

Pour ce faire, nous avons pris le parti délibéré d'esquisser une typologie, nécessairement incomplète, des thèmes, préoccupations et interrogations essentiels ou récurrents, recueillis auprès de nos interlocuteurs lors de leurs auditions.

2.1. Lignes forces

Sans que soient encore évoquées les questions techniques, juridiques et politiques qui ne manqueront pas de se révéler au cours de la mise en place du FABEC, nos partenaires européens, dans leur diversité, ont partagé de nombreux commentaires sur la position française et, au-delà, sur la conception du projet FABEC et de ses composantes.

2.1.1. Une volonté d'accélérer le processus

En premier lieu, il ressort de nos discussions une manifestation d'intérêt unanime pour le projet FABEC considéré comme une nécessité fonctionnelle, opérationnelle et économique de la gestion de la navigation aérienne en Europe.

Nos interlocuteurs partagent l'appréciation française selon laquelle le FABEC peut constituer un modèle référent pour toute l'Europe ; en tout état de cause que les trafics concernés et leur augmentation prévisible le rendent indispensable et urgent.

A cet égard, nombre de nos interlocuteurs ont déploré la succession, sans suite ni effet, de déclarations et d'accords politiques depuis le premier paquet législatif Ciel Unique I de 2004 en passant par la Déclaration d'intention de Bordeaux en novembre 2008.

La plupart de nos interlocuteurs s'interrogent sur la sincérité de la position gouvernementale française, formulant le vœu explicite qu'elle ne soit pas une position « de posture » supplémentaire.

D'aucuns, très significatifs, craignent qu'en « plaçant ainsi la barre très haut », la France tende à éluder une approche plus pragmatique, porteuse de résultats tangibles et rapides.

A contrario, même s'ils ne partagent pas toujours le concept et les ambitions de la position française, nos interlocuteurs en attendent une accélération tangible des travaux de mise en œuvre du FABEC.

L'accueil extrêmement courtois, attentif et approfondi qu'ils nous ont réservé témoigne de cette ardente attente.

2.1.2. Le souhait d'une concertation ouverte

Une très large majorité, pour ne pas dire l'unanimité, de nos interlocuteurs a tenu à exprimer sa préoccupation à l'égard de ce qui a pu être interprété, à tort ou à raison, comme une position excessivement « franco-française », susceptible de faire obstacle à la recherche d'un compris européen.

A cet égard, la Lettre de mission du 4 mars a pu conforter la crainte d'une position trop tranchée des autorités françaises avant tout début de négociation internationale de fond.

En particulier, l'option d'un prestataire de service de navigation aérienne unique au sein du FABEC, sous statut public de la structure comme de ses agents, au sein d'un ANSP européen fusionné, a pu être appréhendée comme une volonté unilatérale de transposition du modèle administratif français en Europe, d'autant plus difficilement acceptable que plusieurs Etats Parties (une majorité) s'en sont éloignés lors des récentes réformes de leurs ANSP nationaux.

De la même façon, une majorité d'interlocuteurs a exprimé ses réserves quant à l'engagement du Gouvernement français à ne pas toucher au périmètre opérationnel de la DSNA (Centres et tours). Cette objection est toutefois à relativiser, aucun de nos interlocuteurs n'en faisant un préalable absolu susceptible de compromettre la suite des négociations.

Toutefois le projet de *Border Triangle*, particulièrement cher aux Suisses, ne manquera pas d'interroger concrètement cette question.

Il nous est apparu que nos partenaires ne souhaitent pas dans leur grande majorité qu'elle soit catégoriquement arrêtée et évacuée des discussions ultérieures, avant d'être ouverte à la concertation entre partenaires.

Il ne nous a pas semblé qu'il existe d'ailleurs, sauf peut-être de la part des usagers, de doctrine *a priori* sur la taille optimale et le périmètre des Centres de contrôle et des tours.

2.1.3. La préférence pour une dynamique graduelle et expérimentale

La proposition française de mettre en place avant 2015 un prestataire unique fait moins l'objet d'un rejet catégorique que d'une extrême circonspection chez la plupart de nos interlocuteurs.

Trois angles d'appréciation de sont dégagés à la lumière de nos entretiens :

- D'abord le format de l'éventuelle fusion des ANSP, qui ne saurait être homogène alors que certains Etats, comme l'Allemagne, ont souhaité ouvrir la prestation de service des tours à la concurrence et que d'autres semblent s'y préparer. D'autres encore, qui ne gèrent pas l'en-route dans leur espace aérien, semblent vouloir conserver une marge de manœuvre sur l'approche et les tours. De fait, l'hypothèse française d'un transfert du « sol à illimité » apparaît plus problématique que sa simple énonciation de principe.
- En second lieu, il nous est apparu que certains Etats Parties, et non des moindres, n'envisageaient pas cette hypothèse comme rapidement réalisable, voire même comme étant compatible avec le principe de subsidiarité. D'autant moins qu'ils considèrent avoir accompli des réformes qui recueillent le consensus dans leurs pays et ne sauraient faire l'objet d'un retour en arrière et d'un risque de déstabilisation sociale. Certains prestataires de service de navigation aérienne qui ont procédé récemment à des modernisations et rationalisations profondes de leurs outils de production et de leurs services, semblent plus attachés à une dynamique coopérative qu'à une « dilution internationale » (sic) à court terme.
- Enfin, plusieurs interlocuteurs de différents Etats Parties soulignent l'intérêt de conserver plusieurs prestataires au sein du FABEC afin d'éviter ou d'amortir les risques de grève d'un corps unique de contrôle aérien, susceptibles de paralyser l'ensemble du ciel européen. Cet argument, rarement énoncé par la voie diplomatique, est à considérer comme l'une des arrière-pensées majeures opposée à la mise en place d'un prestataire unique qui démultiplierait les rapports de force des contrôleurs.

2.1.4. L'expression d'un consensus sur la rationalisation de l'espace aérien

Sans en exclure les difficultés, touchant notamment à la question de la péréquation entre recettes des grands aéroports et financement des petits aérodromes ou le risque de transfert de charges entre compagnies aériennes historiques, une majorité d'acteurs gouvernementaux, prestataires et usagers, à l'exception notable des compagnies aériennes plus réservées, semble se positionner en faveur d'un régime et d'un taux uniques des redevances d'usage.

Il est à noter cependant que sans vouloir fermer prématurément la discussion sur ce sujet, l'Allemagne envisage une approche prudente et subsidiaire dans un premier temps, afin de ne pas déstabiliser le modèle économique des prestataires nationaux en période de disette budgétaire des Etats.

Pourtant, de nombreuses parties prenantes considèrent que la question des redevances commande très largement celle de l'optimisation et de la rationalisation de l'espace aérien.

C'est en particulier l'alternative entre mutualisation et nationalisation du produit des redevances qui apparaît centrale, la première option présentant l'intérêt de faire disparaître les tentations de « capture » nationale de la redevance par d'inutiles détours de route.

D'une façon générale, la nécessité de réorganiser et d'optimiser l'espace aérien utile au sein du FABEC et de globaliser la concertation et la coordination entre les usagers civils et militaires, apparaissent comme le cœur de légitimité du projet FABEC à court et moyen termes.

A ce niveau, la question centrale est de savoir si les Etats qui, à l'instar de la France, ne souhaitent pas fusionner leurs contrôles civils et militaires, accepteraient que la circulation de leurs aéronefs militaires, dans des zones d'espaces transnationales, soient contrôlés par un corps unique de contrôleurs étrangers au sein d'espaces réservés transnationaux.

2.1.5. La dimension humaine et les performances

L'amélioration des performances est considérée par l'ensemble de nos interlocuteurs comme un objectif incontestable du projet FABEC, et au-delà, du concept de Ciel Unique Européen.

Le règlement-cadre SES II prévoit à cet effet indifféremment la publication de plans de performance nationaux ou de plans de performances intégrés au sein des FABs. Cette dernière option d'un plan de performances unique aux 6 Etats-membres et aux ANSP du FABEC, retenue dans le projet de Traité-cadre, n'a pas soulevé d'objections de nos partenaires. Il est à noter qu'elle recueille également l'assentiment des diverses sensibilités syndicales françaises pourvu que la « *Just culture* » et l'*open reporting* continuent à en constituer les principes éthiques.

Dès lors que la Commission Européenne les a expressément validés, le FABEC devrait pouvoir se doter d'un dispositif de définition et de suivi des performances exemplaires en Europe.

En revanche, nous n'avons pas noté de souhait, ni de volonté particulière de la part de nos partenaires, d'intégrer les appareils de formation et de recherche nationaux au sein du FABEC, au-delà de coopérations étroites d'ores et déjà bien engagées.

Il est à noter que les structures de formation des personnels sont généralement organisées en « campus » étroitement intégrés à un Centre de contrôle afin de « coller » à la culture professionnelle de chaque pays.

A cet égard, certains d'entre eux privilégient l'apprentissage pratique sur la délivrance d'un diplôme d'ingénieur, ainsi qu'une plus grande rigidité d'affectation et une moindre polyvalence qu'observées en France.

La question du respect des cultures professionnelles nationales a été évoquée comme un gage de sécurité, mais aussi comme une objection sérieuse à une fusion rapide des ANSP du FABEC.

Contradictoirement, il est à noter que la Comitologie d'application (règlement de mise en œuvre) de la Directive Européenne 2006/23/CE (remplacée par le règlement CE/1108/2009) sur la Certification des Contrôleurs devrait permettre leur mobilité professionnelle en Europe sans qu'une qualification d'ingénieur soit exigible, comme en France désormais... Ce n'est toutefois pas une exigence exprimée par les partenaires du FABEC.

2.1.6. Le dialogue social au sein du FABEC

Aucune des personnalités auditionnées n'a émis d'objection à la mise en place d'un dialogue social structuré au sein du FABEC.

Il est à noter cependant que le projet de Traité-cadre ne l'envisage pas en l'état, alors que le Règlement Ciel Unique II le prévoit expressément pour ce qui concerne le suivi d'application de la législation communautaire (art 6 et 10).

Il ne nous a pas été formulé d'objection à sa mise en place selon des modalités qui restent ouvertes à la négociation.

De ce point de vue, la position émise par la France semble particulièrement proactive et assurée de chances sérieuses de bonne fin.

Il restera cependant à régler l'épineuse question de la représentativité entre les différentes composantes sociales organisées à l'échelle européenne : ETF, MARC et ATCUC.

Sans exclusive de principe, une majorité d'acteurs considère que seules des organisations syndicales répertoriées peuvent y prétendre.

La sagesse et la responsabilité commanderaient qu'un accord préalable entre ETF, MARC et ATCUC règle la question.

2.2. Synthèse des positions nationales

2.2.1. La Suisse

<p>Contexte</p>	<p>Le contexte suisse nous est apparu en pleine évolution et désireux d'avancées concrètes et rapides du projet FABEC.</p> <p>Toutefois, la Suisse semble spécialement soucieuse de faire aboutir rapidement le projet de Border Triangle commun avec la France et l'Allemagne, considéré comme le type d'initiatives concrètes qui, combinées, aboutiront à la matérialisation du FABEC, et accessoirement susceptible d'apporter des solutions à un problème interne latent concernant l'en-route entre le centre de Zurich et celui de Genève et pour autant que ce projet produise de réels éléments positifs.</p> <p>La Suisse exprime son souci de respecter et d'appliquer les textes européens. Elle est disposée à la création d'un centre commun franco-germano-suisse dans le triangle Lyon-Munich-Zurich.</p> <p>A cet égard, elle considère que le périmètre des centres de contrôle au sein du FABEC ne peut pas être sanctuarisé par principe, même si elle comprend que chacun des partenaires défende ses positions.</p> <p>Les Autorités fédérales suisses sont très favorables au principe du FABEC, mais selon une approche « étape par étape ». Une solution de repli doit toujours exister. Elles sont soucieuses d'un contrôle public des services aériens sans pour autant souhaiter que la France impose au FABEC son modèle fonctionnarisé.</p>
<p>ANSP national : SKYGUIDE</p>	<p>Skyguide est conçu sur le modèle d'une entreprise nationale (presque 100% des titres en main de l'Etat) dont la très large autonomie de gestion et le statut privé sous convention collective des personnels permettent cependant de développer une stratégie d'entreprise efficiente et surtout de tisser au cas par cas des joint-ventures opérationnelles.</p> <p>Plutôt qu'à une fusion à court ou moyen terme, Skyguide est préparé à des coopérations et/ou intégrations opérationnelles à géométrie variable au gré des opportunités, des nécessités et des accords bilatéraux ou multilatéraux envisageables. Il est mis en place à cet effet des filiales autonomes sous contrôle total de l'Etat afin de préserver leur caractère public.</p> <p>Concernant le périmètre, la révision en cours de la Loi fédérale sur l'aviation, doit jeter la base légale permettant à Skyguide de créer des entreprises affiliées. Une de ces entreprises pourrait se voir confier le mandat d'exploitation pour les tours de contrôle des aérodromes régionaux.</p> <p>Le modèle Suisse est manifestement en train d'évoluer vers le modèle Allemand.</p>
<p>Position sur FABEC intégré</p>	<p>Leur appréciation à l'égard de la position exprimée par la France est partagée :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ils se félicitent de la pro-activité française et espèrent que cette dynamique ne restera pas sans suites concrètes. - Ils expriment toutefois leur scepticisme à l'égard de la « quadrature du cercle » telle qu'elle résulte de la rédaction de la Lettre de mission du 4 mars dernier, concernant la capacité de la France à engager, sur ces bases, des changements structurels significatifs de l'offre de Services de Navigation Aérienne en Europe, et spécialement dans la zone centre-européenne qui les intéresse. - Ils soulignent par ailleurs leur préoccupation concernant les risques associés à la création d'une énorme structure de monopole. <p>La Suisse plaide pour une approche pragmatique permettant de concilier la position allemande d'une DFS répondant à une logique d'entreprise et la position française qui prône une logique d'administration.</p> <p>A cet égard, elle suggère de travailler d'abord sur les objectifs opérationnels pour en déduire ensuite la structure juridique, et non l'inverse.</p> <p>Elle exprime un certain scepticisme à l'égard d'une fusion pure et simple à terme des ANSP, sans toutefois l'exclure, mais en faisant valoir l'intérêt d'une évaluation « benchmarkée » sur les performances et d'une évolution « par la preuve ».</p> <p>Elle insiste cependant sur l'absolue nécessité de disposer, le moment venu, d'une autorité de surveillance aussi forte que l'éventuel ANSP unique, sauf à créer un</p>

	<p>déséquilibre fâcheux.</p> <p>Elle est en revanche favorable au principe de la création d'une "FABEC Entity" en charge d'exercer certaines fonctions communes au FABEC, sur une base centralisée (p. ex. Safety Management, acquisition de systèmes en commun, etc.)</p>
Gouvernance du FABEC	<p>La Suisse agrée à notre position de « chapeauter » le FABEC d'une instance politique décisionnaire de niveau ministériel. Elle souhaite que les décisions prises par le Conseil du FABEC ou à celle du Border Triangle s'effectuent à l'unanimité des Etats</p> <p>Elle considère que le dispositif FABEC doit répondre au principe de réversibilité permettant à un Etat membre de s'en détacher dès lors que les intérêts souverains seraient menacés.</p> <p>En tout état de cause, chaque Etat doit conserver la haute main sur les Services de Navigation Aérienne compte tenu de la nature particulière de ce service.</p>
Dialogue Social	<p>La Suisse respecte et intègre les réticences sociales françaises qui ne lui sont d'ailleurs pas étrangères.</p> <p>Elle se montre très favorable à un dialogue social au sein du FABEC,</p> <p>Elle considère qu'une approche graduelle pragmatique est préférable à l'option théorique d'une fusion rapide des ANSP et ne souhaite pas s'engager dans des options idéologiques <i>a priori</i>.</p>
Question militaire	<p>La circulation aérienne militaire est fusionnée avec Skyguide.</p> <p>Il faudra donc imaginer des dispositions permettant de concilier la souveraineté militaire suisse et un contrôle aérien international, sans que cela soit considéré comme un obstacle insurmontable.</p>

2.2.2. Le Luxembourg

<i>ANSP national : ANA</i>	<p>Le statut de son fournisseur de service de navigation aérienne est actuellement celui d'une administration d'Etat à la française sous forme de service de l'Etat à gestion séparée, mais il n'est pas improbable qu'il soit réformé pour lui donner plus de souplesse et de flexibilité économique.</p> <p>Ils n'envisagent pas encore de modifier le statut des personnels.</p> <p>Ils sont d'autant moins défavorables à la position française d'un prestataire européen unique qu'il pourrait constituer l'occasion bienvenue de leur propre réforme.</p>
<i>Position sur FABEC intégré</i>	<p>Le Luxembourg n'est pas a priori disposé à perdre sa tour de contrôle et à « disparaître de la carte ».</p> <p>La question du périmètre opérationnel ne lui est donc pas indifférente.</p> <p>L'objectif essentiel exprimé par les autorités luxembourgeoises est de dépenser moins pour dépenser mieux, plutôt que de dépenser plus, le cas échéant, dans une organisation internationale.</p> <p>Ils considèrent que la perspective d'un ANSP unique suppose la contrepartie d'une Autorité de surveillance unique afin d'éviter une inversion des rapports de force, sans toutefois négliger les problèmes juridiques et de souveraineté que pose une telle perspective.</p> <p>Les Luxembourgeois sont favorables à une redevance unique dédiée à l'intégralité du financement du futur FABEC.</p> <p>Surtout, ils apparaissent particulièrement demandeurs de visibilité politique, afin de pouvoir décider, en toute connaissance de cause, de l'orientation à donner à la réforme de leur ANSP.</p> <p>L'indécision de ces dernières années leur fait espérer une relance du processus FABEC à la suite de la prise de position française.</p> <p>C'est la raison pour laquelle ils souhaitent que les Ministres des 6 Etats parties se saisissent au plus vite de la question pour prendre des décisions claires et fixer une feuille de route aux discussions trop « circulaires » des ANSP entre eux. Les Luxembourgeois apparaissent clairement pressés qu'un cap politique soit fixé entre les Etats du FABEC.</p>

2.2.3. La Belgique

<p>ANSP national : BELGOCONTROL</p>	<p>Entreprise nationale (100% Etat), dont le mode de gestion jouit d'une très large autonomie, avec des personnels sous statut privé et convention collective.</p> <p>Belgocontrol, qui a succédé à une régie d'Etat depuis une réforme de 1998, est aujourd'hui structurellement préparé à un renforcement des coopérations.</p> <p>L'entreprise est préparée à une stratégie d'entreprise et de joint-venture lui permettant de tisser des coopérations et des intégrations fonctionnelles partielles avec d'autres ANSP, publics ou privés.</p> <p>Elle vient d'investir dans CHNAC, un centre de contrôle de 2^{ème} génération, chargé notamment de l'approche des plateformes belges.</p>
<p>Position sur FABEC intégré</p>	<p>Les personnalités belges auditionnées se sont montrées particulièrement intéressées par le projet FABEC et ont émis le souhait d'entrer rapidement dans le vif du sujet.</p> <p>Elles se disent prêtes à examiner les possibilités d'un prestataire unique mais n'adhèrent pas à la stratégie française d'un « big-bang », tout en rejetant l'immobilisme.</p> <p>A leurs yeux, la raison d'être du FABEC réside dans l'amélioration de la sécurité et des capacités, et surtout la limitation des redevances. A cet égard, elles s'interrogent sur la position de principe des autorités françaises consistant à conserver un périmètre inchangé pour les centres et les tours.</p> <p>Elles insistent sur la dimension culturelle des entreprises de contrôle de la navigation aérienne et préconisent des évolutions prudentes et graduelles.</p> <p>La question de l'avenir du Centre de Maastricht au regard du FABEC est sensible. Le MUAC est considéré comme opérationnellement efficace mais la Belgique se demande si les autres Etats membres d'Eurocontrol accepteront de maintenir le MUAC au sein d'Eurocontrol.</p> <p>Evidemment, les Autorités belges sont particulièrement intéressées par une signature du Traité Cadre FABEC sous Présidence Belge de l'Union.</p>
<p>Gouvernance du FABEC</p>	<p>La Belgique exprime son souhait de continuer à contrôler son espace aérien inférieur et sa prudence vis-à-vis des grandes organisations intégrées modifiant les rapports de force politiques et sociaux.</p> <p>Par ailleurs, les autorités belges expriment un intérêt circonspect à l'égard d'une structure politique de niveau ministériel, considérant l'absentéisme « clinique » des Ministres aux réunions du Conseil ministériel du Centre de contrôle international de Maastricht, mais n'en récuse ni le principe, ni la nécessité.</p>
<p>Dialogue Social</p>	<p>Le statut des personnels du MUAC leur apparaît difficilement transposable à un éventuel prestataire unique au sein du FABEC sans grever les coûts et donc les redevances.</p> <p>Le modèle de l'administration française et sa « gréviculture » ne leur apparaît pas transposable en l'état dans un FABEC intégré.</p>
<p>Question militaire</p>	<p>La Belgique compte beaucoup sur le FABEC pour favoriser une coopération entre civils et militaires, qui, au niveau opérationnel et sur le plan de la gestion de l'espace aérien présente un potentiel plus important que si la question n'est traitée qu'au plan national.</p>

2.2.4. Les Pays-Bas

<p>ANSP national : LVNL</p>	<p>Actuellement, les Néerlandais sont, avec les Luxembourgeois, l'un des tiers partenaires du FABEC à partager avec la France une organisation intégralement administrative des services de management du transport aérien.</p> <p>Toutefois, une réforme permettant de filialiser est envisagée, afin de faciliter les coopérations et intégrations opérationnelles internationales et d'intégrer les contrôleurs civils et militaires. Ils considèrent que la création du FABEC peut les y aider.</p>
<p>Position sur FABEC intégré</p>	<p>Pour les Pays-Bas comme pour la Belgique, l'enjeu essentiel concerne les contrôles d'approche et les tours puisque c'est le Centre Eurocontrol de Maastricht qui assure l'en-route.</p> <p>Ils affirment partager les positions et les ambitions exprimées par le Gouvernement français, en particulier pour ce qui concerne le prestataire unique, mais considèrent qu'elles ont fait « l'effet d'une bombe » et déplorent qu'elles aient pu être perçues comme une volonté d'imposer le modèle français.</p> <p>Les Pays-Bas soulignent la très faible probabilité que les Allemands acceptent ces propositions en rappelant que la création de la DFS autonome en 1993 avait entraîné une modification de la Constitution allemande, difficilement réversible.</p> <p>Ils se montrent particulièrement soucieux de jouer « les bons offices » entre la France et l'Allemagne afin de dégager un compromis qui pourrait consister dans un premier temps :</p> <ul style="list-style-type: none"> - A conserver les ANSP nationaux ; - A organiser des joint-ventures entre eux dans les domaines opérationnels, concertés et décidés au sein du FABEC. <p>C'est une conception subsidiariste par des partenariats intégrateurs ou coopérations opportunistes en fonction du mûrissement des sujets.</p> <p>Pour eux, l'enjeu essentiel réside dans la consolidation du périmètre des coûts et des taxes afin d'améliorer la compétitivité du service et le niveau des redevances.</p> <p>Ils considèrent opportun d'envisager parallèlement à l'objectif d'intégrer les ANSP, une fusion des autorités de surveillance, mais soulignent le problème juridique et politique que cela peut représenter, tant en termes de souveraineté sur les espaces aériens nationaux que de domiciliation de la certification.</p> <p>Ils considèrent que la feuille de route vers le FABEC impose 2 temps :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Régler le problème du Centre de Maastricht dont Eurocontrol semble vouloir se détacher. Ils estiment que la dérobade de la France et du Royaume-Uni lors de sa création, contrairement à leurs engagements, donne une préséance à l'Allemagne pour décider de l'avenir de Maastricht. - La définition d'un compromis franco-allemand sans lequel ils ne voient pas d'avenir ni de réalité au FABEC, tout en convenant que l'Allemagne n'acceptera probablement pas de la DFS dans un ANSP-FABEC unique. <p>Au total, s'ils disent partager les ambitions françaises, ils considèrent qu'il faut faire prévaloir une approche pragmatique en termes d'objectifs raisonnables et partagés, porteurs de résultats tangibles en matière d'amélioration du service et de sa compétitivité.</p> <p>En cela, ils ne se montrent pas empressés de fusionner les ANSP, sans toutefois l'exclure à terme.</p> <p>A ce titre, ils considèrent que la mise en place d'un ANSP unique devrait dans un premier temps concilier 3 types de personnels :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ceux qui abandonnent leur administration nationale et optent pour le FABEC, et devraient à ce titre pouvoir bénéficier de leur régime de pension originel ; - Les personnels détachés de leurs administrations nationales d'origine qui doivent conserver leur progression de carrière et un droit de retour ;

	<p>- Enfin les nouveaux employés du FABEC seraient sous statut FABEC. Ils semblent très attachés à jouer les « bons offices » entre la France et l'Allemagne et se gardent d'exprimer une position néerlandaise trop tranchée.</p>
<i>Gouvernance du FABEC</i>	Le management des services de transport aérien doit rester sous tutelle politique.

2.2.5. L'Allemagne

Contexte	DFS et Skyguide considèrent opportun de réaliser une première joint-venture –avec la France si elle y est préparée- sur le projet Border Triangle dont ils fixent l'échéance à 2012.
ANSP national : DFS	<p>La DFS est aujourd'hui une entreprise nationale (100% Etat) à statut privé organisée en filiales- métiers, apte à développer et à finaliser des joint-ventures en fonction des opportunités et de l'accord des sociétaires.</p> <p>Non subventionnée, elle rapporte entre 5 et 10 millions d'euros annuels de dividendes à l'Etat fédéral.</p> <p>Il en découle partiellement une culture professionnelle sevrée du monopole, qui a notamment permis que le contrôle des tours des aéroports régionaux soit ouvert à la concurrence et assuré pour partie par d'autres ANSP.</p> <p>L'entreprise DFS est par ailleurs contrôlé, en tant que société de droit privé, par son Conseil de surveillance, et matériellement par le Ministère des Transports et une Autorité de surveillance (au sens du SES), et soumise à concertation de l'Industrie et des usagers.</p> <p>Les Allemands sont attachés à ces performances qu'ils estiment liées à ce modèle et n'entendent pas diluer la DFS dans un organe international sous statut d'administration publique.</p> <p>S'ils n'envisagent pas aujourd'hui une fusion des ANSP du FABEC, leur préférence irait donc à une organisation de contrôle aérien de droit privé (modèle DFS) permettant d'envisager une plus grande efficacité et une meilleure flexibilité, y compris pour des coopérations internationales « sur mesure » en fonction des nécessités.</p>
Position sur FABEC intégré	<p>Les Allemands ont accueilli la position française exprimée le 11 janvier dernier avec plus de scepticisme que de franc rejet, lui reprochant d'abord son caractère unilatéral et son contenu « radical » en rupture avec les discussions engagées autour du projet de Traité, mais craignant surtout que la France ait volontairement placé la barre très haut, pour trouver ensuite prétexte à ne pas bouger. Ils ont exprimé des réserves à l'égard d'une stratégie de « Big Bang ».</p> <p>Pour autant, ils renouvellent sans ambiguïté leur adhésion au projet FABEC qu'ils considèrent comme absolument nécessaire à la rationalisation de l'espace aérien du Centre-europe et à l'amélioration de la compétitivité aérienne de l'Europe.</p> <p>Ils expriment une forte conscience de son caractère référentiel pour l'ensemble de l'Europe et semblent sincèrement attachés à sa réalisation, à un rythme plus soutenu que celui qui a suivi la Déclaration d'intention de Bordeaux.</p> <p>Mais ils ne semblent pas envisager de revenir sur la réforme de leur service de contrôle aérien qui a été engagée en 1993 au prix de deux révisions de la Constitution Fédérale (dont la dernière en 2009 pour autoriser les prestataires étrangers à opérer en Allemagne en tant qu'institutions investies de missions publiques) et d'un consensus social aujourd'hui stabilisé, insusceptibles d'être renégociés.</p> <p>En revanche, ils sont tout à fait favorables à une approche pragmatique du FABEC visant à améliorer les performances européennes en matière de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gouvernance - Réorganisation des routes - Périmètre des Centres de contrôle - Coopération Civil-Militaire etc. <p>La question des redevances et en particulier de la redevance unique, est abordée avec circonspection. Ils considèrent que l'évolution vers la redevance unique ne peut être</p>

	<p>précipitée ni envisagée avant d'en avoir envisagé toutes les conséquences possibles. Ils se montrent soucieux de ne pas déstabiliser l'économie et les finances des ANSP nationales en cette période de difficultés budgétaires des Etats.</p> <p>Concernant le périmètre des Centres de contrôle, les Allemands semblent considérer qu'il procède de l'amélioration de la compétitivité et des coûts de production des services, mais ils n'en font pas un préalable, considérant qu'il n'y a pas, dans ce métier, de réponse catégorique et claire à la question de la taille optimale des Centres. Ils soulignent cependant qu'il s'agit d'un sujet qui ne peut constituer un sujet tabou. La recherche de gains d'efficacité et de capacités pour l'espace aérien européen étant l'objectif cible essentiel de la démarche FABEC, cette dernière perdrait une bonne part de son sens si l'on sanctuarisait a priori la question du périmètre. Toutefois, leur conception intergouvernementale du FABEC, laissera une grande latitude aux Etats.</p> <p>Leur intérêt pour le projet FABEC mais en privilégiant une coopération progressive plutôt qu'une intégration immédiate, selon une approche durable et progressive sur la base de coopérations ou de joint-ventures croisées entre ANSP, au gré des nécessités et des opportunités économiques. Pour eux, l'ANSP unique constitue une hypothèse de long terme parmi d'autres, qui ne doit pas distraire de la recherche prioritaire et pragmatique de résultats coopératifs plus immédiats, y compris, le cas échéant, à géométrie variable entre Etats.</p> <p>La Lufthansa est ouverte à toutes les options pourvu que des résultats rapides et concrets s'imposent aux postures institutionnelles et permettent une rationalisation effective de l'espace aérien européen dont elle souligne l'extravagante fragmentation. Elle considère que la « crise des cendres » devrait inciter les Etats à accélérer la rationalisation de l'espace aérien européen, notamment pour ce qui concerne sa gouvernance, la réorganisation des routes et le périmètre des centres. La question de la redevance unique est abordée avec circonspection, la préoccupation essentielle étant d'en maîtriser le niveau, en regard du souci de compétitivité de l'industrie.</p>
Gouvernance	<p>Nos interlocuteurs ne sont pas a priori hostiles à ce que le FABEC soit régi par un Conseil ministériel.</p> <p>L'Allemagne est finalement prête à jouer le jeu du FABEC à condition de ne pas y perdre son âme et de ne se faire imposer aucune option, dans aucun registre, avant qu'elles n'aient été mises sur la table et préalablement négociées.</p> <p>Pour les étapes immédiatement futures, elle s'en tiendra à une approche très largement « subsidiaire », de mises en œuvre nationales des décisions politiques du FABEC. L'approche graduelle, négociée en Chapitres, n'a pas fait l'objet d'objections de principe. Toutefois, elle apparaît ouverte à examiner toutes les hypothèses qui lui seront présentées.</p> <p>Elle considère qu'il faudra trouver une solution d'avenir pour le Centre de Maastricht, sans pour autant exprimer à ce stade une option claire. A priori, les Allemands apparaissent plus surpris qu'opposants à l'hypothèse d'une « transformation » de MUAC en FABEC par intégration en son sein de la France et de la Suisse, exprimant toutefois des doutes sur la capacité de réforme d'une aussi ancienne institution en un FABEC efficace et flexible. ...</p>
Dialogue Social	<p>L'Allemagne, qui ne tient pas à importer au sein du FABEC le système social et statutaire français, est néanmoins disposée à ce qu'il soit doté d'un organe de dialogue social permanent.</p> <p>L'opportunité de créer un corps européen unique de contrôleurs aériens suscite auprès</p>

	de certains de nos interlocuteurs des préventions quant aux risques de blocage intégral de l'espace aérien qui pourrait découler de conflits sociaux, et dont l'actuelle pluralité d'ANSP nationaux nous prémunit.
Question militaire	<p>Contrôle civil et contrôle militaire au-dessus du niveau local (ATS) ont été purement et simplement fusionnés au sein de la DFS. Cependant il subsiste un contrôle militaire direct pour les aéroports militaires et la défense aérienne.</p> <p>Les Allemands qui conviennent de la spécificité des missions stratégiques et tactiques de l'armée de l'air française, se montrent compréhensifs et accommodants, mais pensent envisageable que de bons arrangements entre civils et militaires soient trouvés, en distinguant le contrôle des vols de transfert de celui des vols d'exercices.</p>

III. OPTIONS DE MISE EN ŒUVRE DU FABEC

Bien que les négociations soient largement engagées au sein du groupe *HLIB*, sur la base, pour ce qui concerne la France, de la déclaration ministérielle du 11 janvier 2010, il nous est demandé de « proposer le mandat de négociation qui sera donné aux représentants de la France pour établir les clauses du Traité international devant instituer le FABEC ».

La Lettre de mission précise que la rédaction de ce mandat de négociation est l'objet même des concertations exploratoires qui nous ont été « confiées ».

Par ailleurs, il est à considérer que le projet de Traité-cadre en question, dont la négociation est d'ores et déjà largement avancée entre les Etats Parties, ne semble pas faire l'objet d'objections majeures et qu'il peut être envisagé qu'il soit conclu et signé par les Parties sous Présidence belge de l'Union Européenne, à l'issue du Conseil Transports du 2 décembre 2010.

Toutefois, il apparaît que le projet de Traité-cadre –tel que connu à ce jour- élude très largement les dernières options exprimées par la France, tant dans la déclaration ministérielle du 11 janvier 2010, que dans la Lettre de mission qui nous a été adressée.

En particulier, le projet de Traité-cadre n'envisage pas explicitement « la fourniture de services de navigation aérienne au sein du FABEC, construite sur un modèle intégré de service public », même si il ne l'exclut pas, réaffirmant en son article 11 qu'il incombe aux Etats « de garantir la fourniture de quatre types de services de navigation aérienne », dont la météorologie.

Il préconise à cet effet deux procédés de désignation des fournisseurs (article 12.1) :

- Par décision d'un instrument commun aux Etats Parties du FABEC, des prestataires de service de circulation aérienne de la zone, sans envisager littéralement leur unification pour ce qui concerne l'en-route et l'approche civils ;
- Par décision unilatérale de l'Etat Partie, simplement notifiée et ratifiée par le FABEC, pour ce qui concerne les prestataires de services d'information des vols des aérodromes, de contrôle des aérodromes et des services de contrôle militaire (art. 12.2)

Ces stipulations du projet de Traité reviennent à intégrer la décision politique, plutôt que les ANSP, sur un mode intergouvernemental, puisque le FABEC est construit sur le principe d'unanimité des votes, sans toutefois exclure que « l'instrument » décisionnaire puisse un jour valider l'intégration des ANSP conformément au souhait exprimé par la France.

Il est à considérer cependant que les Etats membres resteront souverains, et leurs décisions subsidiaires en matière de contrôle des aérodromes et de contrôle militaire, ce qui n'exclut pas une « fusion » du sol à illimité des prestataires, mais la rend plus difficile, plus improbable, ou en tous cas pas forcément simultanée à une éventuelle intégration des services d'en-route et d'approche.

En tout état de cause, le projet de Traité-cadre ne saurait constituer une base juridique nouvelle sur laquelle appuyer un détachement ou une mise à disposition intégrale des personnels de la DGAC (tout en conservant son intégrité et les statuts de fonctionnaires français de ses personnels) puisqu'une coopération, sans empiètement de souveraineté, est prescrite entre autorités nationales de surveillance et de supervision pour lesquelles il n'est pas non plus question de fusion ou de communautarisation.

En outre, il est à noter que le Gouvernement Français considère que la construction du FABEC et du futur prestataire intégré qu'il lui associe « devra être élaborée en concertation avec les personnels et les partenaires sociaux » et que son statut devra donner une grande place au dialogue social.

A cet égard, on soulignera à nouveau qu'en l'état, le projet de Traité-cadre n'envisage pas une formalisation du dialogue social.

3.1. Finaliser le projet de Traité-cadre

A moins de 6 mois de l'échéance envisagée pour la signature du Traité-cadre, il subsiste manifestement des différences d'appréciations et d'intentions non négligeables entre les positions politiques récemment exprimées par la France et la rédaction la plus récente du projet de Traité.

Trois options de négociations s'offrent à la France en cette phase ultime de mise au point du texte :

- Le signer en l'état le 2 décembre prochain et s'employer à faire évoluer ultérieurement le futur FABEC vers sa position ;
- Ne pas le signer s'il n'évolue pas vers la position d'un ANSP intégré du sol à illimité et de service public au sein d'un organisme public ;
- Proposer d'ultimes amendements s'efforçant de ne pas en déstabiliser les équilibres actuels mais permettant de peser sur sa mise en œuvre de façon pragmatique et graduelle.

Conformément aux premières orientations de notre rapport intermédiaire, et très largement confortées par nos entretiens avec les parties prenantes internationales, **nous préconisons la troisième option, celle de l'amendement à la marge du projet de Traité-cadre**, autant que possible mais pas plus qu'il ne l'est, afin de ne pas risquer une rupture de la dynamique politique ou l'échec d'un accord le 2 décembre prochain.

Sur le plan de la méthode, nous préconisons une démarche en deux temps :

- **La signature du présent Traité-cadre ou Accord intergouvernemental-cadre sous Présidence belge le 2 décembre prochain ;**
- **La mise en chantier d'un nouveau Traité constitutif ou Accord intergouvernemental de mise en œuvre fonctionnelle et opérationnelle, nommé ici « Traité Constitutif »**, à l'issue des négociations conduites, sur différents chapitres, par les Comités et groupes de travail institués par les articles 24 et suivants du projet de Traité.

Sur le fond, nous considérons qu'il pourrait être opportun de proposer à nos partenaires 6 amendements au projet de Traité actuel :

- Le premier porterait sur la gouvernance du FABEC et instituerait explicitement un **Conseil du FABEC de niveau ministériel**, apte à prendre et à arbitrer des décisions d'orientation politique. Evidemment, chaque Ministre qui disposerait de l'unique voix de son Etat serait libre de s'y faire assister ou représenter par les hauts responsables de ses administrations d'aviation civile et militaire. Il est loisible d'envisager que les Ministres de la Défense puissent également y siéger quand des questions militaires sont portées à l'ordre du jour sans pour autant déroger au principe « un Etat, une Voix », quel que soit le nombre de Ministres présents par pays.

Bien que le Luxembourg ne dispose pas d'armée de l'air, il nous semble que ses autorités militaires pourraient également siéger et tant que ce pays le jugerait nécessaire. Le Conseil des Ministres FABEC serait alternativement présidé par un Etat membre selon une périodicité à établir (2 ans par exemple). Il nous semble raisonnable de conserver le principe du vote à l'unanimité des Etats membres au sein du Conseil des Ministres du FABEC.

- Un second amendement mettrait en place un **Secrétaire Général du FABEC**, chargé de l'exécution des décisions du Conseil des Ministres, de l'administration sociale et budgétaire de l'Institution, de la représentation du FABEC aux niveaux administratifs, des relations extérieures courantes etc. Il pourrait présider (au sens de *chairman*) le Conseil exécutif du FABEC. Il aurait la responsabilité d'animer le dialogue social et la concertation des usagers. Il disposerait de délégations de signatures pour la gestion des affaires courantes. Ses modalités de recrutement, comme le détail de son mandat devront être précisés, notamment dans le règlement intérieur du FABEC.
- Le troisième, qui nous paraît devoir être une exigence, porterait sur l'instauration d'un **Comité permanent de dialogue social au sein du FABEC**, conforme à l'esprit du considérant 11 du règlement Ciel Unique II et du Protocole d'accord de Bordeaux. Il pourrait être opportun qu'il soit directement rattaché à l'Autorité administrative du FABEC, à savoir le Secrétaire Général. Le Chapitre de négociation « dialogue social » en arrêtera les attributions, la composition et les modalités de renouvellement des différents Collèges.
- Un quatrième amendement, proposerait la mise en place d'un **Conseil Consultatif des usagers du transport aérien**, chargé de donner son avis sur les aspects économiques, technologiques et industriels des décisions et des politiques du FABEC.
- Un cinquième amendement créerait un **Comité de liaison des Autorités de Surveillance et de Supervision**, placé auprès du Secrétariat Général. Il apparaît en effet opportun que les Autorités de surveillance soient, au sein de la gouvernance du FABEC, distinguées à la fois des ANSP et des autres groupes de travail et Comités du fait de la spécificité de leurs missions. Ce Comité de liaison, interne au FABEC aura pour mission de concerter de façon permanente l'exercice des missions de surveillance nationale et d'assurer la cohérence de leur expression extérieure au FABEC, notamment au sein de l'AESA et du Comité Ciel Unique.
- Le sixième amendement renverrait à une annexe détaillant les **chapitres de négociation** ouverts ainsi qu'une **feuille de route** établissant leurs échéances de travail et les modalités de leur finalisation.

Nous proposons en outre une modification terminologique en renommant l'instance composée des ANSP civiles et militaires et des Autorités nationales d'aviation civile **Conseil exécutif du FABEC**, afin d'éviter toute confusion avec le Conseil des Ministres.

S'il apparaît primordial de veiller à ne pas compromettre la conclusion du Traité-cadre d'ici à la fin de l'année 2010, ces amendements auraient pour objet de renforcer la dynamique politique de création du FABEC en le dotant, dès sa création, d'un cadre de travail coopératif pragmatique, opérationnel et évolutif, orienté vers la recherche de

résultats et l'amélioration des performances, tel que souhaité par la plupart de nos interlocuteurs étrangers.

A défaut d'accord préalable sur les amendements au texte, ces propositions de la France pourraient en être reprises et annexées dans une **déclaration ministérielle conjointe à la signature du Traité.**

Amendement 1 : Conseil des Ministres

Crée un article nouveau « Conseil des Ministres du FABEC » :

« Le Conseil des Ministres du FABEC est composé des Ministres chargés de l'aviation civile au sein des Etats membres du FABEC.

Les Ministres chargés de la Défense Nationale des Etats membres ou leurs représentants pourraient y participer, sans pour autant disposer d'un droit de vote supplémentaire pour leur Etat au sein du Conseil des Ministres du FABEC »

Dès lors, l'article 21 serait modifié comme suit :

« Le Conseil du FABEC, rebaptisé Conseil exécutif du FABEC, est composé :

- Des directeurs des aviations civiles et militaires de chaque Etat membre ;
- Des dirigeants des ANSP civils et militaires de chaque Etat membre. »

Amendement 2 : Secrétaire Général

Crée un article nouveau :

« Le Conseil des Ministres du FABEC nomme un Secrétaire général exécutif du FABEC pour un mandat de 5 ans.

Cette fonction n'est pas cumulable avec l'appartenance au Conseil des Ministres du FABEC, au Conseil exécutif ou aux Comités institués par l'article 24 du présent Traité »

Amendement 3 : Comité permanent de dialogue social

Instaurant un dialogue social permanent au sein du FABEC

« Un Comité permanent de dialogue social est créé au sein du FABEC.

Sa composition et ses attributions seront précisées dans le Traité Constitutif du FABEC sur la base des conclusions d'un groupe de travail paritaire réunissant directions des aviations civiles et représentants des organisations syndicales les plus représentatives chargées de la négociation du chapitre « Dialogue Social Permanent »

Bien évidemment, la mise en place de cette instance de dialogue social permanent, exclusivement compétente en matière de relations sociales internes au FABEC, est sans préjudice de la mise en place des dispositions de l'article 10, « Consultation des parties intéressées », du règlement Ciel Unique II (CE /1070/2009 du 21 octobre 2009).

Amendement 4 : Conseil Consultatif des usagers du transport aérien

Au regard des objectifs économiques et de performances assignés au projet de Ciel Unique Européen, il apparaît indispensable de formaliser au sein de la gouvernance du FABEC, une consultation permanente des usagers du transport aérien, objet de cet amendement.

« Il est instauré auprès du Conseil Exécutif du FABEC un Conseil Consultatif des usagers du transport aérien comprenant :

- Des représentants des compagnies aériennes
- Des représentants des plateformes aéroportuaires
- Des représentants des clients des transports aériens
- Des représentants de l'industrie des services de management du transport aérien.

Ils sont désignés par leurs organisations européennes représentatives.

Le Conseil Consultatif des usagers du transport aérien sera consulté sur les sujets et décisions afférents aux performances, à la tarification, à la sécurité, à l'interopérabilité des matériels et des systèmes, ainsi qu'aux capacités du transport aérien, dans l'espace aérien FABEC »

Amendement 5 : Comité de liaison des autorités de surveillance et de supervision

Le présent amendement vise à mettre en place un organe permanent de liaison et de concertation des Autorités de surveillance et de supervision de la zone FABEC, en réponse aux stipulations expresses du règlement SES II. Ce Comité distinct des autres organes de gouvernance du FABEC garantit l'indépendance des autorités de surveillance et de leurs missions. Il est placé auprès du Secrétariat général du FABEC.

« Il est institué un Comité de liaison des autorités de surveillance et de supervision de la zone FABEC auprès du Secrétariat général du FABEC ».

Amendement 6 : Programme de travail

Nous proposons un bref amendement à effet d'organiser sans délai les objectifs et le programme de travail du FABEC, instituant une feuille de route pour la mise en œuvre opérationnelle du FABEC.

« A compter de l'entrée en vigueur du présent Traité, les Comités et groupes de travail prévus à l'article 24 sont institués, avec pour objectif d'engager des négociations par chapitres fonctionnels, figurant en annexe I du présent Traité, afin de les conclure par des modalités d'intégration ou de coopérations renforcées aux échéances du 4 décembre 2012 pour ce qui concerne les chapitres de gouvernance, et du 31 décembre 2015 pour les autres chapitres.

A défaut, le Conseil exécutif du FABEC se substituerait aux Comités et groupes de travail concernés pour présenter, sans délai supplémentaire, les propositions arrêtées par le Conseil des Ministres du FABEC »

Ce programme de travail est révisable en fonction de son état d'avancement et d'éventuelles modifications de son contexte légal et réglementaire. »

Cf. Annexe : 10 chapitres opérationnels

Excepté pour ce qui concerne l'amendement introduisant un organe de dialogue social permanent, étrangement absent du projet de Traité-cadre et que nous jugeons impératif, il incombera au Gouvernement d'apprécier l'acceptabilité par ses partenaires de ces propositions d'amendement au Traité-cadre et d'y renoncer le cas échéant, si possible en contrepartie d'une déclaration politique, s'ils devaient en compromettre la conclusion sous Présidence belge de l'Union Européenne.

3.2. La gouvernance du FABEC : architectures comparées

Le projet de Traité-cadre, en l'état actuel de sa rédaction, instaure une gouvernance du FABEC de nature essentiellement intergouvernementale, au niveau d'un Conseil du FABEC composé des responsables des autorités nationales des aviations civiles et des aviations militaires.

Ce Conseil du FABEC, dans son acceptation littérale, comporteraient donc 11 membres, puisque le Luxembourg ne dispose pas d'armée de l'air. Il est toutefois probable qu'il y sera paritairement représenté, éventuellement par un responsable militaire.

3.2.1. Architecture « projet de Traité-cadre. »

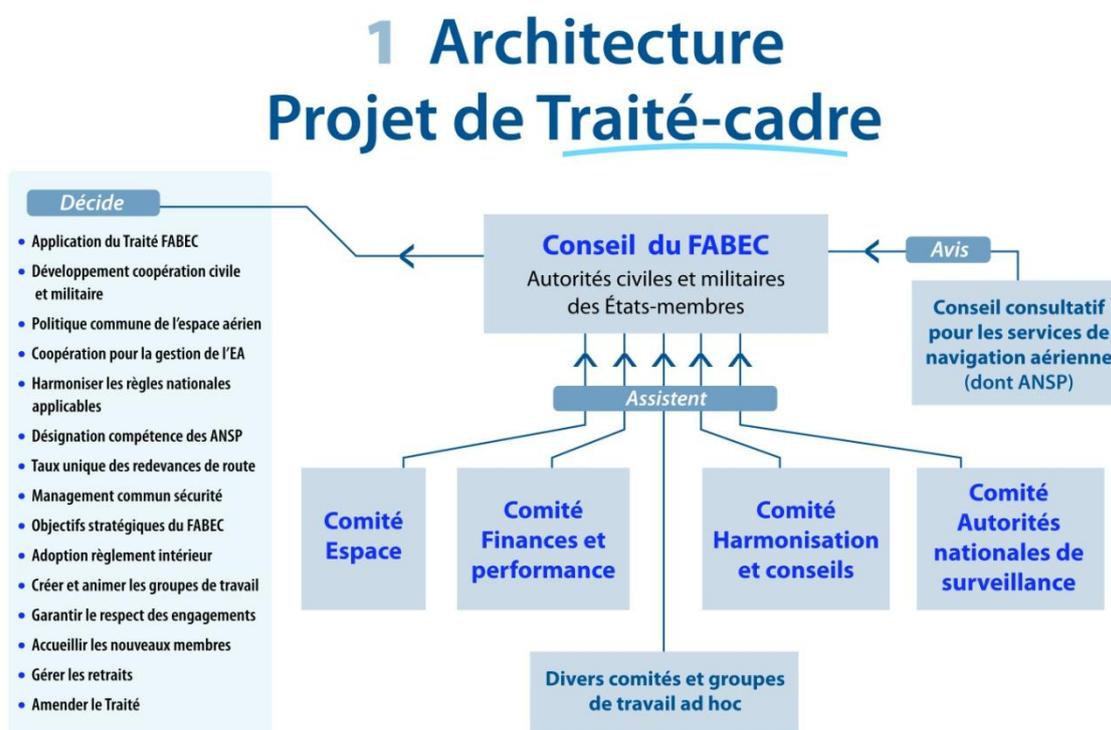
Le projet de Traité-cadre instaure un Conseil du FABEC composé des « autorités civiles et militaires du trafic aérien » dont il n'est pas précisé le niveau de représentation. Il s'agit à tout le moins de la tutelle administrative des autorités civiles et militaires à savoir pour la France, le DGAC et le DIRCAM.

Les ANSP ont un rôle consultatif permanent auprès du Conseil du FABEC qui dispose de très larges prérogatives.

Cette option, très collégiale, reste imprécise sur les fonctions d'exécution et n'associe les ANSP qu'en tant que collège consultatif au même titre que d'autres Comités institutionnalisés ou ad hoc.

Elle ne positionne pas le dialogue social, ni la concertation des usagers dans des Comités institutionnels spécifiques, ni ne les envisage explicitement dans le corps du Traité.

Ainsi, l'architecture du FABEC, telle qu'envisagée par le projet de Traité, pourrait être figurée ainsi :



3.2.2. Architecture « coopérative entre ANSP »

De leur côté, la DFS et Skyguide font état d'une organisation plus simple, essentiellement composée des ANSP et de leurs filiales-métiers, les coopérations voire intégrations

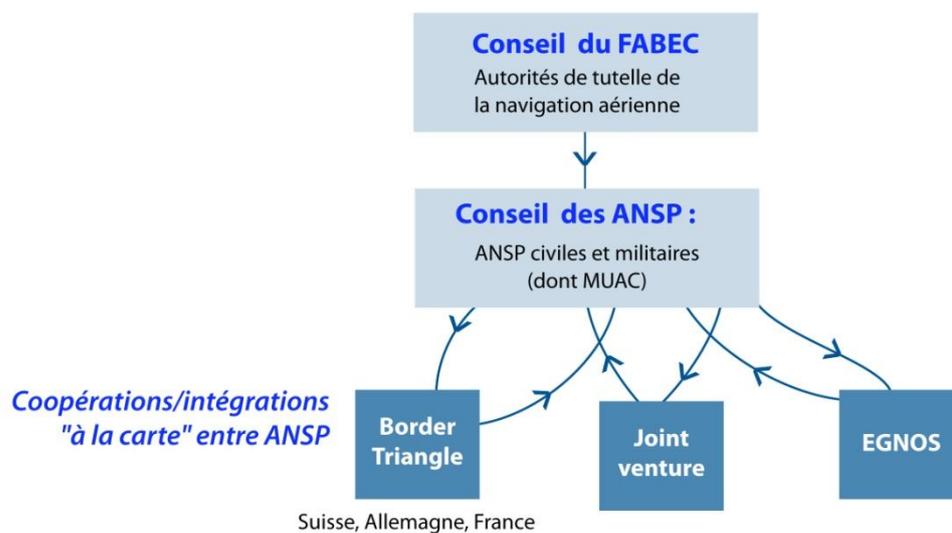
fonctionnelles, à l'exemple de SESAR, s'effectuant au cas par cas et à l'opportunité entre tout ou partie des ANSP nationaux du FABEC.

Cette approche est explicitement coopérative entre ANSP et vise à mutualiser des coopérations concrètes et opérationnelles, à géométrie variable et à l'opportunité, entre ANSP.

Elle est moins explicite que celle du Traité- cadre, en particulier pour ce qui concerne la place réservée aux Autorités de surveillance et de supervision.

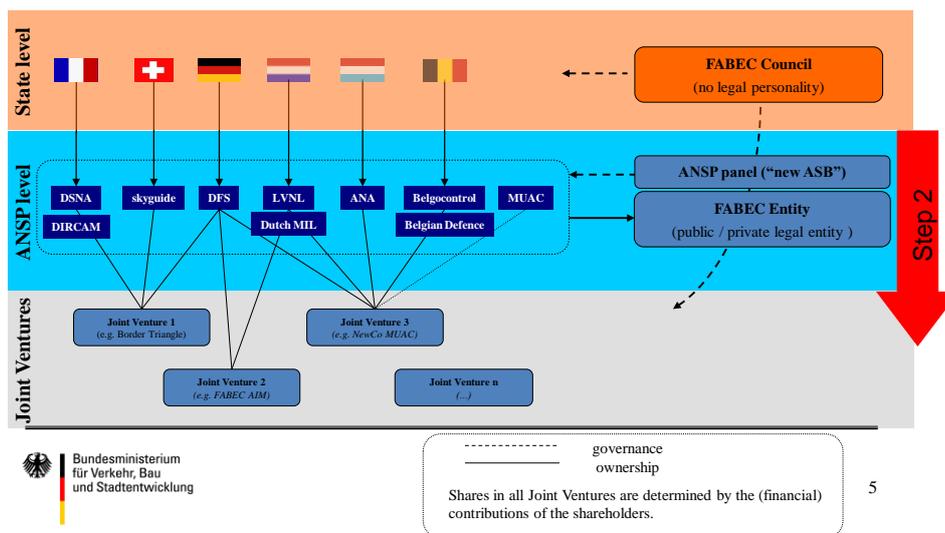
Une telle organisation dont le projet de DFS annexé constitue la matrice, peut être schématisée de la sorte :

2 Architecture coopérative entre ANSP



Cette architecture est schématiquement proche de la conception qui nous a été exposée par le Gouvernement allemand, telle qu'insérée ci-dessous, et qui s'inscrit comme la seconde étape d'une approche graduelle (*stepwise*)

The FABEC Council requires a counterpart at ANSP level



3.2.3. Architecture « Intégration politique »

Pour notre part, nous proposons qu'au niveau des coopérations intergouvernementales instituées entre aviations civiles et militaires par l'actuel projet de Traité, nous ajoutons un niveau politique plus intégré : le **Conseil des Ministres du FABEC**.

Nous proposons d'instituer une fonction exécutive de **Secrétariat général du FABEC**

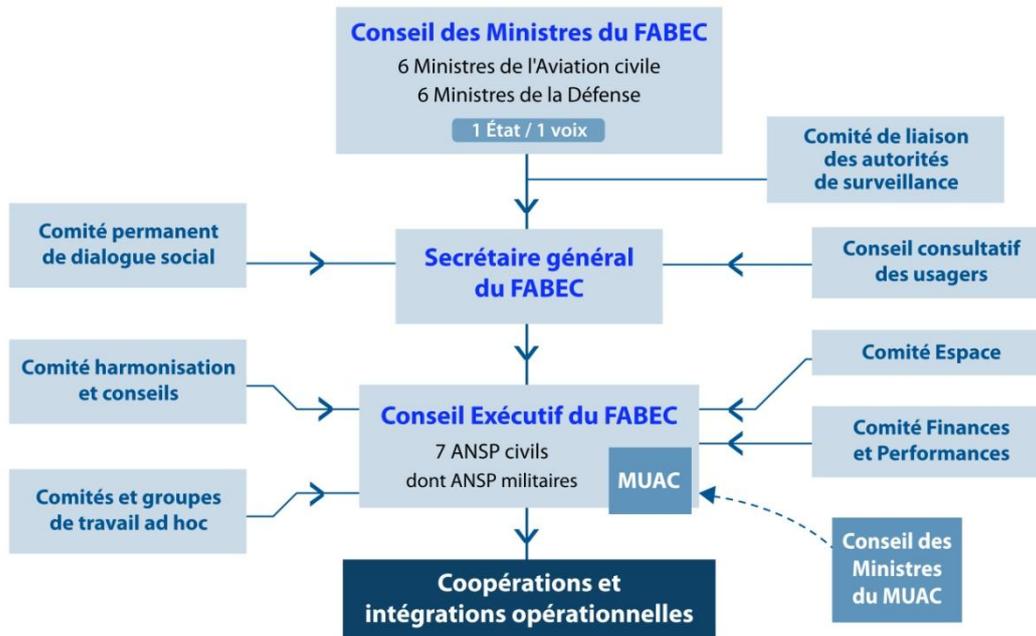
Par ailleurs, nous proposons que les autorités des aviations civiles et militaires ainsi que les ANSP constituent un **Conseil exécutif du FABEC**, chargé de mettre en œuvre les grandes directives et orientations arbitrées par le Conseil politique.

Nous pensons opportun, afin de garantir leur indépendance, d'instaurer un **Comité de liaison des Autorités de surveillance et de supervision**, distinct des fonctions exécutives du FABEC.

Enfin, nous préconisons la mise en place d'un **Comité permanent de Dialogue Social**, ainsi qu'un **Conseil Consultatif des usagers** comportant des représentants des compagnies aériennes, de l'industrie, des aéroports et des consommateurs de transport aérien.

L'architecture de cette organisation pourrait être schématisée ainsi :

3 FABEC Politique



3.2.4. L'Hypothèse du FABEC version Maastricht

Cette architecture institutionnelle à 2 niveaux, caractérisée par la juxtaposition d'un Conseil des Ministres (niveau politique) et d'un Conseil Exécutif du FABEC (niveau technique et prestataires de services de contrôle aérien) s'imposerait d'elle-même dans l'hypothèse, qui reste à évaluer politiquement auprès de nos partenaires, d'une **transformation du Centre de contrôle de Maastricht et de ses organes de gouvernance en FABEC**.

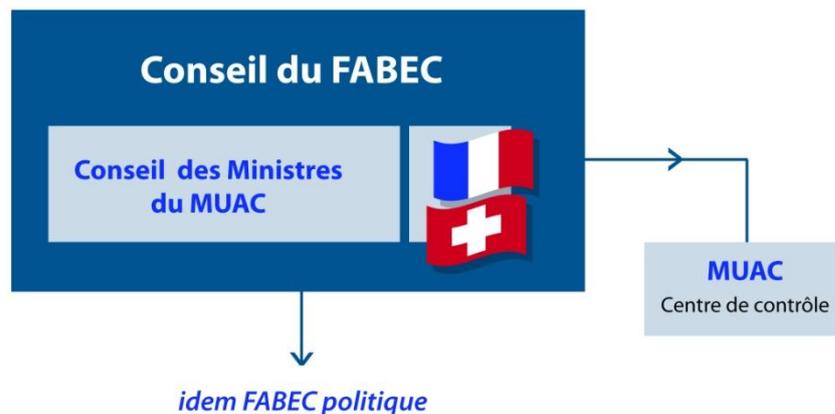
Cette hypothèse supposerait cependant que 3 types d'aménagement au statut actuel du MUAC soient envisageables par les parties prenantes :

- Un découplage du MUAC de la « tutelle » d'Eurocontrol dans le cadre de la réforme et du redéploiement des missions d'Eurocontrol au service du *SES II Pilar*, mises en place de concert avec la Commission Européenne ;
- Le maintien de la ligne hiérarchique directe entre le MUAC et son Conseil des Ministres, sans intermédiaire d'autres ANSP. Il s'agit d'une exigence fortement exprimée par les dirigeants du MUAC. Elle supposerait, le cas échéant, que les personnels du MUAC conservent un statut et un régime de pensions distinct des autres personnels du FABEC.

- Enfin et surtout, cette hypothèse supposerait évidemment l'entrée de la France et de la Suisse dans les organes de décision et de management du Centre de Contrôle de Maastricht.

4 FABEC version Maastricht

MUAC aménagé FABEC politique



Cette option présenterait l'indéniable intérêt d'instituer le FABEC sur des bases organiques et de gouvernance éprouvées et réglerait dans le même temps le problème posé par l'existence singulière du MUAC au sein de la zone FABEC.

Elle aurait par ailleurs le mérite d'introduire, dès sa création, un germe d'ANSP FABEC, par l'inclusion du MUAC et de l'ensemble de ses référentiels : règles générales d'emploi des personnels, conditions de travail, dialogue social institutionnalisé, modes opératoires etc.

Une réforme à la marge de la gouvernance actuelle du MUAC, sur la base du modèle d'architecture « intégration politique » présenté précédemment, nous paraît être une voie à envisager.

L'énonciation de cette hypothèse de travail lors de nos auditions a surpris et a suscité deux types de réactions :

- D'abord une certaine défiance, considérant que le statut social des agents de Maastricht est trop favorable et coûteux pour constituer le référentiel social du futur FABEC, en considération notamment des objectifs de compétitivité et de maîtrise des redevances attachés au projet FABEC ;

- Ensuite un intérêt affirmé, considérant que cette hypothèse présente l'avantage de « greffer » le FABEC sur un référentiel de gouvernance internationale existant, connu et éprouvé, tout en apportant une solution à l'avenir incertain du MUAC.

En d'autres termes, l'hypothèse FABEC- version Maastricht permettrait de gagner beaucoup de temps par rapport à la création d'un nouvel organisme international *sui generis* dont la gouvernance demandera de longues négociations préalables ainsi qu'une période de « rodage » non négligeable.

Toutefois, il doit être bien clair que l'entrée de la France et de la Suisse dans Maastricht ne saurait être considérée comme l'adhésion de deux Etats supplémentaires à un Centre de contrôle international, toutes choses égales par ailleurs.

Elle doit être conçue comme une transformation des institutions du Centre de Maastricht en FABEC, avec toutes les attributions, et particulièrement la gouvernance politique, les missions et objectifs assignés à un FAB de plein exercice.

Symétriquement, la transformation du MUAC en FABEC n'emporterait ni obligatoirement, ni immédiatement l'intégration de tous les ANSP de la zone (la DFS allemande coexiste avec le MUAC), ni même un transfert automatique de gestion des espaces aériens des Etats membres, mais elle les permettrait, y compris à « géométrie variable », en fonction des progrès et des développements ultérieurs des coopérations au sein du FABEC.

Bien évidemment, et en l'absence d'autres délégations de gestion d'espaces aériens, le MUAC continuerait d'être directement administré par les seuls Ministres de ses 4 Etats membres, sans interférence du Conseil exécutif du FABEC. *A contrario*, rien n'interdirait à un Etat membre du MUAC de s'en retirer.

Si cette hypothèse d'un FABEC version Maastricht était retenue, il conviendrait donc d'envisager, soit en lieu et place du projet de Traité-cadre, soit ultérieurement, deux actes juridiques simultanés ou successifs :

- Des Traités d'adhésion de la Suisse et de la France respectivement, au MUAC ;
- Un Traité constitutif réformant le Traité MUAC et instituant le FABEC, en veillant à ménager le statut particulier du Centre de contrôle et son rattachement hiérarchique direct à son Conseil des Ministres, au sein du FABEC. Ce Traité tiendrait lieu de Traité Constitutif.

Si cette option recueille l'agrément de la partie française, il serait opportun qu'elle soit rapidement évaluée juridiquement et politiquement afin qu'une décision puisse être prise à un niveau ministériel, dans des délais compatibles avec l'échéance politique du 2 décembre 2010, retenue pour la création du FABEC.

Cette option, qui intègre l'existant en ouvrant l'avenir, est celle qui nous paraît la plus souple et la moins redondante pour une mise en œuvre graduelle du FABEC.

A défaut, votre rapporteur préconise de s'en tenir au projet de Traité-cadre, éventuellement amendé conformément à nos propositions si elles agréent aux parties prenantes.

3.2.5. La non-hypothèse du *statu quo*

L'hypothèse résiduelle du *statu quo*, outre qu'elle contreviendrait à la législation européenne, nous paraîtrait potentiellement préjudiciable à la partie française, eu égard à l'état de préparation avancé de ses partenaires pour des coopérations renforcées sur des bases géographiques ou économiques.

Compte tenu des attentes des Etats Partenaires, très largement partagées par l'Industrie et la Commission Européenne, de progrès concrets, pragmatiques et relativement rapides en matière de réorganisation de l'espace aérien européen et de performances du contrôle aérien, un *statu quo* pourrait inciter nos partenaires à redéployer leurs coopérations, voire à se rattacher à des FABs voisins.

3.3. Deux exigences françaises : le dialogue social et la représentation des usagers

Des différentes hypothèses de personnalité juridique et de « design » de la gouvernance du futur FABEC et de ses personnels, évoquées ci-dessus, celle d'un organisme international public, recrutant ses personnels sur la base d'un statut d'agents publics internationaux, est la seule conforme au choix clairement exprimé par Monsieur le Secrétaire d'Etat aux Transports en janvier dernier, et réaffirmé dans la Lettre de mission du 4 mars 2010.

Il apparaît en effet que les outils communautaires, de type Entreprise Commune (*Joint Undertaking*) en application de l'article 187 du Traité de l'Union (ex art 171 TCE) ou Groupement d'Intérêt Economique Européen, sur la base du règlement CEE/2137/85 du 25 juillet 1985, sont plus appropriés à des projets de nature économique ou technologiques nécessitant des partenariats public-privé ouverts et évolutifs, sous divers statuts du personnel, indifféremment publics ou privés, permanents ou temporaires, contractuels ou statutaires.

La fiche de synthèse ci-après, émanation du service juridique de la DG Move de la Commission Européenne, résume les caractéristiques essentielles des différents types de structures internationales, envisagées dans notre rapport intermédiaire :

Contribution Commission Européenne : comparatif des statuts

Différentes structures :

- JU : plusieurs possibilités : statut des Communautés européennes (fonction publique européenne), statut de droit privé et statut de la fonction publique nationale (mixage de 2 statuts).
- GEIE : fonction publique nationale ou supranationale ou droits privés.
- Entité de coopération renforcée : fonction publique nationale ou semi-publique ou de droits privés.
- Structure intergouvernementale - fonction publique internationale (modèle Eurocontrol).
- Structure intergouvernementale type des Organisations coordonnées (OTAN, OCDE, Conseil de l'Europe, OMS, etc.) : fonction publique internationale mais légèrement différente du modèle Eurocontrol (ECTL).

Régime pension :

- UE : droits à pension de 1,9 % par an. Taux maximum de pension pour carrière complète (40 ans) : 70 % du dernier traitement de base. Exonération intégrale en matière de fiscalité.
- JU : dispositions identiques à celles de l'UE (s'il s'agit d'une agence exécutive UE) ou autres régimes (partenariat public et privé).
- ECTL : système identique à celui de l'UE pour les actifs mais les pensions font l'objet d'une imposition complémentaire au niveau national (prélèvement du différentiel du taux d'impôt entre le niveau européen et le niveau national) – différents régimes nationaux en matière de fiscalité.
- Système privé ou public/GEIE : législation fiscale nationale ou supranationale (entreprises européennes).
- Organisations coordonnées et internationales : régime proche de celui d'Eurocontrol excepté pour l'OTAN qui bénéficie de l'exonération intégrale de l'impôt national comme à l'UE.

Modes de financement :

- UE : contributions des Etats membres.
- JU : système UE + partenariat avec une organisation internationale et/ou secteur privé (SJU, EC/ESA)
- ECTL : contributions des Etats membres et redevances de route.
- Secteur privé ou national : différents types de financement.
- Organisations coordonnées et internationales : contributions des Etats membres et possibilités de partenariats avec le secteur privé (industrie).

Statut administratif du personnel :

- UE : rémunérations attractives et exonérées de l'impôt national, mobilité obligatoire, licenciement ou mise à disponibilité possibles.
- ECTL : méthode salariale alignée sur celle de l'UE, licenciement et mise à disponibilité possibles, mobilité sur base volontaire, primes spécifiques pour le personnel

opérationnel (CFMU/MAAS) liées aux contraintes de l'environnement de travail (formation continue, performances élevées, stand by, shift, week-end, licence de contrôle, etc.).

- JU : statut UE ou autre (partenariat public et privé).
- Secteur public : statut administratif de la fonction publique nationale.
- Secteur privé : différents statuts possibles (conditions salariales attractives ou non).
- Organisations coordonnées et internationales : statut administratif de la fonction publique internationale (assez proche d'ECTL en matière de carrière sauf les salaires moins élevés que ceux de l'UE et ECTL).

Statut de la fonction publique internationale calquée sur le modèle Eurocontrol : le statut administratif est aligné à 90 % sur celui de l'UE à l'exception du régime pension constitué par un Fonds de pension composé d'obligations et d'actions, et non pas une ligne budgétaire comme à l'UE, ainsi que le régime fiscal diffère légèrement de l'UE.

Régime fiscal :

- UE : exonération intégrale de l'imposition nationale (caisse communautaire).
- ECTL : exonération de l'impôt national mais application de la clause de réserve de progressivité (disposition statutaire dans la Convention Eurocontrol) : impacts financiers surtout pour les pensionnés selon la législation fiscale du pays.
- JU : régime UE ou régime national s'il s'agit d'un partenariat public et privé.
- Secteur privé ou public : régime fiscale national.
- Organisations coordonnées et internationales : selon leur Convention – exonération partielle de l'impôt national sauf pour l'OTAN (exonération intégrale en matière de fiscalité).

Modalités de dialogue social :

- UE : accord-cadre régissant les relations sociales entre l'AIPN de l'institution et les Organisations syndicales (procédure : concertations politiques, techniques et administratives).
- ECTL : Mémoire d'accord entre le DG ECTL et les syndicats (procédure : identique à celle de l'UE).
- JU : participation des représentants du personnel dans le Management Board.
- Secteur privé ou public : conventions collectives (réunions bilatérales entre la Direction et syndicats ou comité d'entreprise).
- Organisations coordonnées et internationales : accord-cadre en matière de dialogue social et réunions bilatérales sauf à l'OTAN (une représentation syndicale est interdite mais un comité du personnel est autorisé par les dispositions statutaires).

Le choix d'une organisation internationale publique *sui generis* constitue un argument fort en faveur d'une gouvernance sous contrôle ultime d'un Conseil des Ministres des Etats membres du FABEC.

Le projet actuel de Traité-cadre, pourrait, à la rigueur, y satisfaire sur un mode moins politique cependant puisqu'il envisage un Conseil du FABEC composé des Autorités nationales de leurs aviations civiles et militaires (la DGAC et la DIRCAM pour la France).

Pour autant, la question du statut des personnels du FABEC reste ouverte par le projet de Traité-cadre et suspendue aux accords que pourront trouver les Etats Parties sur ce point.

3.3.1. Problématique du détachement de fonctionnaires nationaux au sein du FABEC

Au plan des personnels, la Lettre de mission des Ministres invite expressément à étudier les conditions sociales de mise en place d'une « organisation intégrée de la prestation de services de navigation aérienne pour les espaces aériens du FABEC d'ici le milieu de la décennie » (2015) considérant qu'il doit s'agir d'une « structure publique » permettant notamment aux contrôleurs français de conserver leur « statut de fonctionnaire des corps de la fonction publique d'Etat en vigueur à la DGAC ».

Elle invite à examiner les garanties nécessaires à introduire dans le Traité (cadre ou Constitutif ?) pour ce faire, et à étudier les conditions dans lesquelles nos partenaires et le Centre Eurocontrol de Maastricht pourraient envisager d'y intégrer leurs personnels.

Il y a tout lieu de penser que le détachement ou la mise à disposition de fonctionnaires nationaux au sein du FABEC (sur le modèle de ceux qui sont actuellement détachés de la DSAC à l'Agence Européenne de Sécurité Aérienne) ne devrait pas poser de problèmes et susciter d'objections de principe, tellement cette procédure est familière au secteur de l'aviation civile. Dans le cas qui nous intéresse, c'est dans la perspective d'une fusion pure et simple des ANSP employeurs, en un seul, que l'on doit considérer l'option du détachement.

S'il nous est apparu très peu probable, du moins à un terme prédictible, que tous nos partenaires acceptent de transférer la totalité des personnels de leurs ANSP dans un organisme public international employant des fonctionnaires internationaux, il convient de rappeler que ce statut se caractérise par un accès par concours, qui ne tolère que marginalement la mise à disposition ou le détachement systématique de personnels issus de fonctions publiques d'Etats.

D'autre part, s'il devait être question d'un détachement intégral de l'ensemble des personnels des ANSP, voire des Autorités de Surveillance et de Supervision, auprès d'un organisme public international, **trois questions essentielles se posent :**

- **La première concerne les conditions générales d'emploi dans l'organisme international**, qui devraient proposer des conditions de rémunération, de progression de carrière et de droits sociaux (couverture santé et retraite notamment) au « mieux disant social » existant, afin d'éviter que les personnels actuels de tel ou tel ANSP se trouvent dans une position moins favorable que dans leur cadre national.

- **La seconde tient aux conditions de recrutement des personnels détachés dans un tel organe**, dont des précédents existent à l'AESA et à Eurocontrol. La pratique est celle de candidatures volontaires après ouverture et définition de postes. La sélection s'effectue sur dossiers individuels et appréciation de la conformité des profils des candidats aux besoins des postes. Les personnels détachés dans ces Institutions étant à la fois peu nombreux par rapport aux personnels permanents, et recrutés en fonction de leur profil personnel, ne sont pas soumis à des quotas de recrutement par nationalités.

Conditions de détachements ou de mise à disposition de personnel de la DGAC à l'AESA –source DGAC/DSAC 2010

Les méthodes de recrutement de l'AESA suivent les règles en vigueur dans les agences et administrations communautaires. L'agence recrute des agents sous contrat temporaire, en général 5 ans renouvelables. Ce statut est proche, notamment en ce qui concerne les conditions de rémunération, du statut de fonctionnaire européen. Les conditions de rémunération dépendent du niveau de technicité du poste (auxquelles sont associées, de façon assez rigide, des conditions de niveau de formation initiale et d'expérience professionnelle à remplir impérativement pour pouvoir postuler sur le poste) puis de l'ancienneté dans le poste. La capacité de pratiquer au minimum deux langues de l'union européenne fait partie des conditions à remplir pour tous les postes.

L'agence fait connaître publiquement ses offres d'emploi, notamment par voie d'annonces dans la presse aéronautique, puis sélectionne les candidats après réception des dossiers et lettres de motivation puis entretiens individuels avec les candidats qui répondent aux critères publiés. Il n'y a pas de critères de répartition de nationalités. Le mécanisme de sélection ne permet pas de privilégier les candidats issus des administrations nationales, seuls des critères de formation initiale, de compétence et d'expérience professionnelle peuvent être pris en compte. Le transfert global et « automatique » des agents d'une administration nationale exerçant dans un domaine d'activité qui serait transféré à l'agence n'est pas possible. Ainsi, lorsque l'agence a repris les activités de certification de type des aéronefs exercées par la DGAC à partir de septembre 2003, seuls les agents de la DGAC répondant aux critères de recrutement de l'agence qui ont fait une démarche individuelle de candidature à des postes ouverts et qui ont été jugés acceptables par l'agence, ont été recrutés.

Les fonctionnaires des administrations françaises recrutés par l'agence peuvent bénéficier, dans les conditions prévues par les statuts de leur corps d'origine, d'une position de détachement, qui leur assure une possibilité de retour dans leur administration d'origine, sans assurance cependant de retrouver une affectation identique. L'agence étant un organisme international, le niveau de rémunération des agents dans cette situation n'est pas affecté par la limite de 15% au dessus de la rémunération en situation d'activité applicable aux détachements dans des organismes nationaux.

Les agents contractuels de la DGAC recrutés par l'agence peuvent bénéficier d'un congé sans rémunération d'une durée maximum de 6 ans (2 fois 3 ans renouvelables) pour les CDI, ce qui leur assure une possibilité de retour dans leur administration d'origine. Pour les CDD, le congé sans rémunération dure jusqu'à la fin de leur contrat.

La situation de mise à disposition (dans laquelle les agents restent salariés par leur administration d'origine) n'est normalement pas prévue sauf pour un nombre très limité de postes (dits d'experts nationaux détachés). Ces postes correspondent à une mission précise de durée limitée.

La procédure de détachement présente l'intérêt d'être adaptable à une grande diversité de statuts initiaux (privés, publics et même militaires comme c'est actuellement le cas au sein de la DFS). Mais elle concerne habituellement des personnels volontaires, disposant d'un droit de retour dans leurs corps d'origine plutôt que des corps entiers à statuts et niveaux de qualification disparates. L'Union Européenne a réglé cette difficulté en créant sa propre fonction publique, recrutée sur concours avec quota de nationalités, tout en s'accordant des possibilités d'emploi de personnels détachés en nombre limité, en fonction de ses besoins.

- **Enfin, la « fusion » des ANSP nationaux en ANSP FABEC unique, confèrerait à la procédure de détachement un caractère inhabituel.** Ce détachement, sous double statut français et FABEC, s'effectuerait sans choix et sans retour possible puisque logiquement, le maintien du cadre d'emploi de l'ANSP national, expressément garanti par le Gouvernement français, s'effectuerait dans un contexte de suppression des postes budgétaires nationaux correspondant aux emplois transférés au FABEC. Tout au plus, un nombre limité de personnels détachés pourraient de façon non automatique opter pour un retour dans d'autres emplois de la DGAC ou de l'Administration française que ceux de l'actuelle DSNA. Le même raisonnement vaut naturellement pour tous les cadres d'emploi de l'actuelle DGAC que le Gouvernement français envisagerait de transférer administrativement au niveau du FABEC (celui des Autorités de Surveillance par exemple).

S'agissant d'un cas de figure d'intégration opérationnelle, qui n'a pas de précédent dans l'histoire de la construction européenne, les personnels des ANSP conserveraient leurs affectations et leur environnement de travail actuels dans leurs pays et Centres respectifs, sous statut de détachement au sein d'une institution internationale devenue leur employeur, et devraient donc pouvoir prétendre aux mêmes passerelles professionnelles qu'aujourd'hui, avec et au sein de la DGAC, sous réserve cependant de l'existence de postes budgétaires d'accueil.

Toutefois, dès lors que le mode de recrutement au sein d'un ANSP unique exclurait un recrutement direct par concours de fonctionnaires internationaux, le statut international des agents du FABEC serait celui d'agents temporaires des Institutions Européennes, dont l'usage est celui du renouvellement successif de CDD (de 3 à 5 ans) suivi, le cas échéant d'un passage automatique en CDI au terme de deux contrats successifs.

Dans un tel cadre, la notation des personnels nationaux est effectuée par l'organisme international employeur sous contrôle de l'Inspection générale du Ministère de tutelle français pour ce qui concerne par exemple les personnels français actuellement détachés de la DGAC à l'AESA.

Les règles de promotion dans un ANSP unique, comme celles de rémunération, de temps de travail, de congés et de couverture des risques maladie, de pensions, devraient procéder de règles générales d'emploi mises au point entre les Etats Parties, après consultation du Comité permanent de dialogue social au sein du nouvel organisme employeur.

Du fait de la double appartenance des personnels français à la DGAC en tant que fonctionnaires nationaux et détachés au sein du nouvel organisme international, le protocole social de la DGAC ne devrait en connaître qu'au moment où ces règles auront été arrêtées au niveau du FABEC.

Il reste à vérifier qu'une telle perspective de « siphonage » d'un service de l'Etat par détachement non volontaire et sans réversibilité d'emploi de l'ensemble de ses personnels dans une administration internationale correspond bien, du point de vue du droit public français, à la définition juridique de la procédure de détachement.

Si le FABEC devait se doter de personnels exclusivement fonctionnaires comme le suggère la position française, il pourrait être envisagé pour la première promotion, la possibilité de mutation sans concours de fonctionnaires nationaux au sein du corps de fonctionnaires internationaux FABEC, au titre de sa constitution initiale. Les nouveaux recrutés des promotions ultérieures le seraient alors sur concours, mais sans possibilité de cumuler l'appartenance à deux fonctions publiques.

En tout état de cause cette option, comme celle du détachement intégral des personnels de la DSNA sous « double statut » emporte la nécessité d'obtenir de nos partenaires leur accord, non seulement sur un ANSP unique à la zone FABEC, mais également un accord sur son financement par basculement de tout ou partie des recettes de redevances nationales, en recettes du FABEC.

Nous retirons de nos auditions internationales, que ces hypothèses ne sont actuellement pas unanimement partagées, dans une perspective de court et moyen termes, par la plupart des Etats Parties au FABEC.

Que l'on se situe ou non dans la perspective d'un ANSP unique et quel qu'en soit le terme, il nous paraît prudent et réaliste d'envisager une période transitoire pour ce qui concerne les personnels du futur FABEC, consistant à admettre la cohabitation en son sein de plusieurs statuts : fonctionnaires internationaux, personnels détachés de fonctions publiques (DGAC) ou d'entités de droit privé (DFS), personnels mis à disposition, agents contractuels, collaborateurs épisodiques sur vacations etc..

A l'évidence, l'option d'une réintégration de la France et de la Suisse au sein du Centre Eurocontrol de Maastricht présenterait l'avantage de proposer *de facto* et rapidement un environnement administratif d'accueil de nouveaux personnels, permettant de concilier avec souplesse ces différents cas de figure, à condition que leurs conditions d'emploi s'approchent des Règles générales d'emploi des personnels actuels du Centre de Maastricht et sans préjudice d'options « de meilleure fortune » supposant des accords spécifique de financement de dispositions particulières (sur les retraites ou le temps de travail par exemple) entre Etats membres et le FABEC.

Il est en revanche très probable que le statut social du Centre de Maastricht étant généralement considéré comme excessivement coûteux par nos partenaires, cette option ne puisse être envisagée qu'au prix : soit d'une restructuration de l'appareil de production et/ou de gains de productivité permettant de maîtriser les coûts du futur prestataire intégré ; soit de conditions générales d'emploi différenciées de celles de l'actuel MUAC pour les personnels « nouveaux entrants ».

Dans le même ordre de considération, une attention scrupuleuse devra être portée à la difficile problématique d'un transfert des personnels de contrôle « ciel à illimité » dans un organisme comme le MUAC, actuellement limité à l'en route. Ce point, pour satisfaire à la position française devra faire l'objet d'un ajustement des règles statutaires de MUAC dans la perspective de son éventuelle transformation en FABEC.

L'intérêt de l'option FABEC version Maastricht serait de mettre rapidement en place un FABEC opérationnel sans poser le préalable d'une fusion rapide des ANSP en son sein, tout en pouvant l'envisager par des extensions ultérieures du périmètre du MUAC, quand les Etats en seront d'accord. Ce serait une solution permettant de concilier rapidité de mise en place du FABEC et gradualisme de ses évolutions ultérieures.

Dans ce cadre, et eu égard aux divergences d'appréciation actuelles entre les Etats Parties, il ne serait pas indifférent de savoir si des Etats du FABEC volontaires pourraient envisager de fusionner un jour leur ANSP et donc leurs périmètres de contrôle, avec ceux du MUAC, sans y engager les autres.

Cette question n'est évidemment pas dissociable de celles de l'affectation des recettes de redevances d'une part, et de l'avenir des contrôles de tour et d'approche dans un tel dispositif.

A l'évidence, ces questions cruciales justifient qu'un chapitre de négociation leur soit spécifiquement consacré, sauf à ce que des questions de principe entre les

Etats Parties s'opposent a priori à la perspective d'un prestataire de service intégré.

A court et moyen terme l'option FABEC version Maastricht permettrait de concilier la mise en place rapide du FABEC sans préempter ni fermer l'avenir des ANSP dans des options qui ne font pas actuellement consensus.

Que cette solution soit envisagée ou non, il est très probable que pour une période indéterminée chaque ANSP national mette en œuvre les décisions prises au niveau FABEC sur un mode subsidiaire dans et pour le compte de son espace aérien national. Dès lors, et quelle que soit l'architecture retenue pour le FABEC, la DGAC, au même titre que la DFS ou Belgocontrol, conserverait l'intégrité de son régime social sans interférence du FABEC autre que d'encadrer ses missions opérationnelles. Son protocole social interne n'aurait pas à en connaître jusqu'à nouvel ordre.

Reste l'option d'une procédure de mise à disposition d'un ANSP FABEC unique, de l'ensemble des personnels des ANSP nationaux, sous leurs statuts nationaux initiaux. Elle ne nous paraît pas présenter un intérêt suffisamment distinct d'ANSP nationaux chargées d'appliquer, dans leurs pays respectifs les directives et décisions du FABEC pour devoir être envisagée de façon systématique. Si c'était le cas cependant elle renverrait à la nécessité de prévoir un cadre de travail et d'emploi pour ce cas de figure au sein du FABEC.

Par contre elle doit demeurer une option individuelle à la disposition volontaire des personnels et de leurs administrations ou entreprises nationales d'origine.

Enfin, dans la perspective gouvernementale française d'un ANSP FABEC unique, employant les personnels de l'actuelle DSNA sous statut de détachement de l'administration française au sein d'une organisation internationale à statut fiscal et social plus avantageux, mais sur les lieux actuels de leurs emplois (principe d'intangibilité du périmètre des Centres et des tours), une réponse particulière nous semble devoir être apportée à l'accroissement des disparités sociales et matérielles qui découleraient d'une telle évolution au sein du personnel de la DGAC.

De notre point de vue, cette réponse en direction des personnels et corps de métier qui n'auraient pas vocation, ou ne pourraient envisager d'être détachés au sein du FABEC à l'issue des négociations internationales, doit être envisagée et anticipée afin d'éviter un risque supplémentaire de malentendu et de conflictualité.

3.3.2. La représentation au sein du Comité permanent de dialogue social

Si le principe de création d'un Comité permanent de dialogue social au sein du FABEC semble acquis, ses modalités de mise en place, s'agissant d'un organe international sensé représenter une très grande diversité de statuts et d'expressions syndicales nationales,

spécialement dans le secteur aérien, peuvent prêter à de longues et inextricables controverses.

Afin de s'en prémunir et de permettre une mise en place du dialogue social FABEC phasée à sa feuille de route et à son programme de travail, il nous semble essentiel de convenir d'emblée d'une approche subsidiaire de la question reposant sur le principe « à question sociale européenne, réponse européenne » (symétrique du principe « à question sociale nationale, réponse nationale »). Ce sont donc les organisations européennes représentatives des travailleurs du secteur aérien qui doivent être les interlocuteurs en la matière.

Deux questions immédiates se posent :

- **La première a trait à la représentation syndicale au sein de cet organe de dialogue social permanent.**

Les discussions que nous avons conduites nous amènent à préconiser instamment un accord de compromis entre les 3 grandes organisations qui revendiquent une légitimité représentative au niveau européen : l'ETF, le groupe MARC et l'ATCUC.

A défaut, nous considérons que leurs représentations syndicales respectives, référencées comme telles et évitant les doubles appartenances, devraient être retenues sur la base de calcul la plus objective possible, c'est-à-dire celle des votes obtenus par les différentes coalitions ou organisations syndicales lors des dernières élections professionnelles au sein des 7 ANSP du futur FABEC. Cette question est d'autant plus épineuse que l'exigence française du « sol à illimité » implique de réfléchir, si elle est retenue, à la représentation de personnels employés hors les Centres d'en route ; par exemple ceux représentés par SATAC-UNSA en France ou ceux employés par Austrocontrol en Allemagne.

- **La seconde question concerne le champ des concertations ouvertes à ce dialogue social permanent avec, le cas échéant, des procédures différenciées d'avis conformes ou d'avis simples, selon les sujets.**

Cela soulève aussi le problème de l'articulation avec le droit social propre aux Etats qui n'est pas négociable dans une structure de type intergouvernementale ou communautaire, en particulier en ce qui concerne les attributs du statut de fonctionnaire national.

La règle de principe à retenir pour les personnels détachés devrait être celle de l'intangibilité des conditions sociales dites « de meilleure fortune » qui constitue un principe constant de droit social communautaire.

Par ailleurs, il convient de préfigurer ce que pourraient être les principes généraux d'un dialogue social au sein du FABEC, par exemple :

- Etre organisé sur une base paritaire et régulière ;
- Ne concerner que les organisations jugées représentatives au niveau européen ;
- Permettre un accès suffisant aux membres nationaux des organisations internationales par un nombre de sièges adéquat ;
- Permettre l'expression dans sa langue nationale et donc de disposer d'un service d'interprétariat ;
- La fixation conjointe des ordres du jour ;
- Ne pas engager les prises de positions des organisations nationales pour ce qui concerne leurs prérogatives ;
- Affirmer la reconnaissance du droit de grève et du droit de retrait ;
- Négocier un service minimum.

Pour ce qui concerne la France et sa tradition protocolaire, le FABEC ne saurait interférer avec les négociations protocolaires, que dans la stricte mesure où les options sociales négociées au sein de son Organe de dialogue social viendraient à interférer avec le droit français et nécessiteraient une adaptation pour telle ou telle catégorie de personnels.

Dans le cadre du dialogue social permanent du FABEC, une place devrait être accordée aux questions de formation, de qualification, de certification et de régime disciplinaire.

A cet égard, si l'option FABEC version Maastricht est retenue, il conviendrait de prendre pour référent initial de la négociation, les règlements applicables au personnel relevant du cadre d'emploi des agents du MUAC, en particulier son règlement n°16 (*cf. annexe*), pour clarifier le statut et les droits des agents détachés.

L'existence de cette base de travail n'est pas le moindre des arguments plaidant en faveur d'une telle option.

3.3.3. Instituer un Conseil Consultatif des usagers du transport aérien auprès du FABEC

Le règlement Ciel Unique II (articles 6 et 10) prévoit des mécanismes formels de consultation des parties intéressées au sens large (ANSP, représentants des personnels, usagers...) et de leur association à la mise en œuvre et au suivi du Ciel Unique Européen.

Dans le cadre du FABEC, tel que nous en envisageons l'architecture de gouvernance qui prévoit une association étroite des ANSP et que nous préconisons de doter d'un organe permanent de dialogue social, il nous semblerait opportun d'envisager de doter le

FABEC, à son niveau et non plus simplement aux niveaux nationaux, d'un Conseil consultatif des usagers comprenant :

- Les compagnies aériennes,
- Les exploitants d'aéroports,
- L'industrie aéronautique,
- Les associations représentatives des usagers du transport aérien (tours opérateurs, consommateurs)

Il conviendrait bien entendu de déterminer précisément, dans le cadre du chapitre consacré à cette question, les modalités et le champ exact de participation et de consultation des usagers concernant les décisions du FABEC.

3.3.4. Institutionnaliser la coopération des Autorités de Surveillance et de Supervision au sein du FABEC

Le règlement Ciel Unique II bouleverse profondément, en même temps qu'il les précise, les missions des Autorités de surveillance et leur niveau d'exécution.

Il distingue très précisément :

- Les missions de sécurité et de certification qui sont exclusivement imparties aux Autorités de surveillance ;
- La mise en place du système de performances (article 11) qui constitue un apport essentiel de ce règlement.

Concernant les **missions de sécurité et de certification** des Autorités de surveillance, nous avons observé une tendance très largement partagée par nos interlocuteurs, à considérer qu'elles devraient évoluer parallèlement et simultanément à l'évolution des ANSP.

Trois cas de figure découlent de cette appréciation :

- Tant que les ANSP du FABEC resteront indépendants entre eux, il sera loisible aux Etats membres de conserver leurs Autorités de surveillance, qui devront cependant être désignées comme telles par les Etats individuellement, ou par le FABEC conjointement.

Il semblerait cependant éminemment souhaitable que le FABEC envisage d'instaurer un Comité de coordination de ses Autorités de surveillance afin d'en concerter les pratiques, d'en harmoniser autant que possible les procédures et d'en arbitrer les éventuels litiges.

- Dès lors que le FABEC disposerait d'un ANSP unique, comme souhaité par le gouvernement français, la plupart de nos partenaires considèrent qu'il serait éminemment souhaitable de fusionner à la même échelle les Autorités de surveillance nationales afin d'équilibrer le « rapport de forces » entre fournisseurs de services et contrôleurs de la sécurité.

Les modalités de cette éventuelle fusion des Autorités de surveillance nationale ne pourraient cependant être étrangères au degré d'intégration envisageable des ANSP, notamment pour ce qui concerne les tours de contrôle et les petits aérodromes.

En tout état de cause, il nous semble nécessaire d'envisager, en France, le maintien d'une Autorité de Surveillance nationale, comme d'ailleurs d'un ANSP, pour les Départements et Territoires d'Outre-Mer.

De façon générale, et en regard des prérogatives de souveraineté des Etats, les conséquences constitutionnelles que font peser une telle option sont à considérer sérieusement.

- Un autre cas de figure, médian, et peut-être optionnel dans la configuration la plus probable du FABEC, à court et moyen termes, à savoir un FABEC « subsidiaire », pourrait être de confier formellement la mission de surveillance de la zone FABEC à l'Agence Européenne de Sécurité Aérienne qui serait ainsi garante de l'homogénéité et de la cohérence des missions de sécurité et délivrerait formellement les certificats, sous réserve d'une subdélégation de mise en œuvre à chaque Autorité de surveillance nationale pour ce qui concerne son territoire.

Il serait logique que le Gouvernement français opte, en considération de sa prise de position du 11 janvier dernier, pour l'une ou l'autre des deux solutions entre Autorités de surveillance unifiées dans le cadre d'un ANSP unique et délégation juridique des compétences de surveillance à l'AESA pour la zone FABEC.

Il est à noter cependant que la France s'est toujours montrée réticente à cette dernière option.

Dans tous les cas, le règlement Ciel Unique II prévoit la conclusion formelle d'un accord sur la surveillance entre Etats Parties des FABs (art 2 al 3).

Concernant **le système de performances**, clé de voûte du règlement Ciel Unique II, ce dernier prévoit un très fort encadrement communautaire du dispositif :

- D'abord par la définition d'objectifs de performances communautaires en matière de sécurité et de dispositifs d'évaluation, mais aussi d'environnement, de capacité et d'efficacité économique. Ces référentiels sont envisagés pour des périodes de 3 à 5 ans dans le cadre des espaces aériens nationaux ou des FABs.

- En second lieu, en application de l'article 8 du règlement, la Commission Européenne a décidé de confier un rôle de supervision et d'évaluation générale de la performance des différents FABs à Eurocontrol, qui réoriente ses missions en conséquence et procède actuellement à la réorganisation de ses services par la création d'une nouvelle direction *SES II Pilar*, chargée du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre de la législation Ciel Unique.

Le règlement Ciel Unique II prévoit dans son article 6 al 6, que la Commission Européenne arrête, au plus tard le 4 décembre 2011, les détails du fonctionnement du système d'amélioration des performances, selon la procédure de comitologie contrôlée instaurée par la décision 1999/468/CE.

Néanmoins, à la suite de la crise du Volcan en Avril 2010, la Commission a décidé de mobiliser la procédure d'urgence prévue à l'article 5 bis §6 de la dite décision, afin de publier un règlement de mise en œuvre anticipée du dispositif de surveillance.

Conformément à ce cadre communautaire contraignant, il appartient indifféremment aux Etats membres ou aux FABs de définir et mettre en place des plans de performance au niveau national ou à celui des FABs, évidemment compatibles avec le droit communautaire.

Il nous apparaît particulièrement stratégique que les Etats Parties au FABEC envisagent, dès sa création, de mettre en place un plan de performances FABEC permettant tout à la fois :

- D'harmoniser la gestion de la performance à l'échelle de la zone FAB de façon à placer les ANSP sur un pied d'égalité ;
- De disposer d'un rapport de force et de négociation plus favorable que chaque Etat individuellement, vis-à-vis de la Commission Européenne, d'Eurocontrol et d'éventuels FABs voisins.

Il s'agit d'un point crucial de nos propositions qui suppose, s'il est retenu, d'envisager d'instaurer au sein du FABEC un **Organe de management des performances**, distinct des Autorités de Surveillance.

Il est clair que dans l'hypothèse où la création d'une ANSP intégrée ne serait pas partagée par nos partenaires, c'est le système de performances qui constituerait, du fait de sa forte intégration communautaire, le dénominateur commun des espaces aériens de la zone FABEC et, par conséquent, la raison d'être principale du FABEC même.

3.4. Au-delà de l'approche institutionnelle, ouvrir les chapitres de négociation par objectif

Il apparaît dans le discours syndical, quelle que soit la sensibilité qu'il exprime sur le FABEC, la volonté de ne pas enkyster indûment les négociations dans des approches institutionnelles trop péremptoires, susceptibles d'entretenir des blocages dilatoires, afin d'orienter les discussions sur la fonction « objectif » du FABEC, notamment :

1. La coopération civile et militaire ;
2. Le rééquilibrage des flux de trafic et des flux financiers ;
3. La politique de tarification ;
4. La performance ;
5. L'interopérabilité des systèmes techniques avec la mise en perspective de SESAR ;
6. La politique de formation ;
7. La politique d'harmonisation des systèmes ;
8. La culture de la sécurité (*Just culture et reporting*) et les facteurs humains ;
9. Le renforcement des surveillances ;
10. Les partenariats extérieurs avec les autres FABs notamment.

Nous proposons, sans exclusive, que ces 10 thèmes qui visent à l'amélioration globale de la prestation de services aériens dans l'espace FABEC, fassent l'objet de chapitres de négociation, répartis au sein des différents Comités, éventuellement adjoints de groupes de travail prévus par l'article 24 du projet de Traité Cadre du FABEC.

S'agissant de chapitres opérationnels qui correspondent aux objectifs recherchés dans le cadre des FABs par le règlement Ciel Unique II, il nous semble raisonnable d'assigner à leurs travaux la **date d'échéance du 31 Décembre 2015**, telle qu'évoquée par les autorités de tutelle françaises.

Bien évidemment, nous ne proposons pas d'ouvrir des chapitres de négociation sur les questions qui sont considérées comme intangibles par la position française, à l'instar par exemple, du périmètre des Centres et des tours.

A ces dix chapitres, nous proposons d'ajouter trois chapitres fonctionnels :

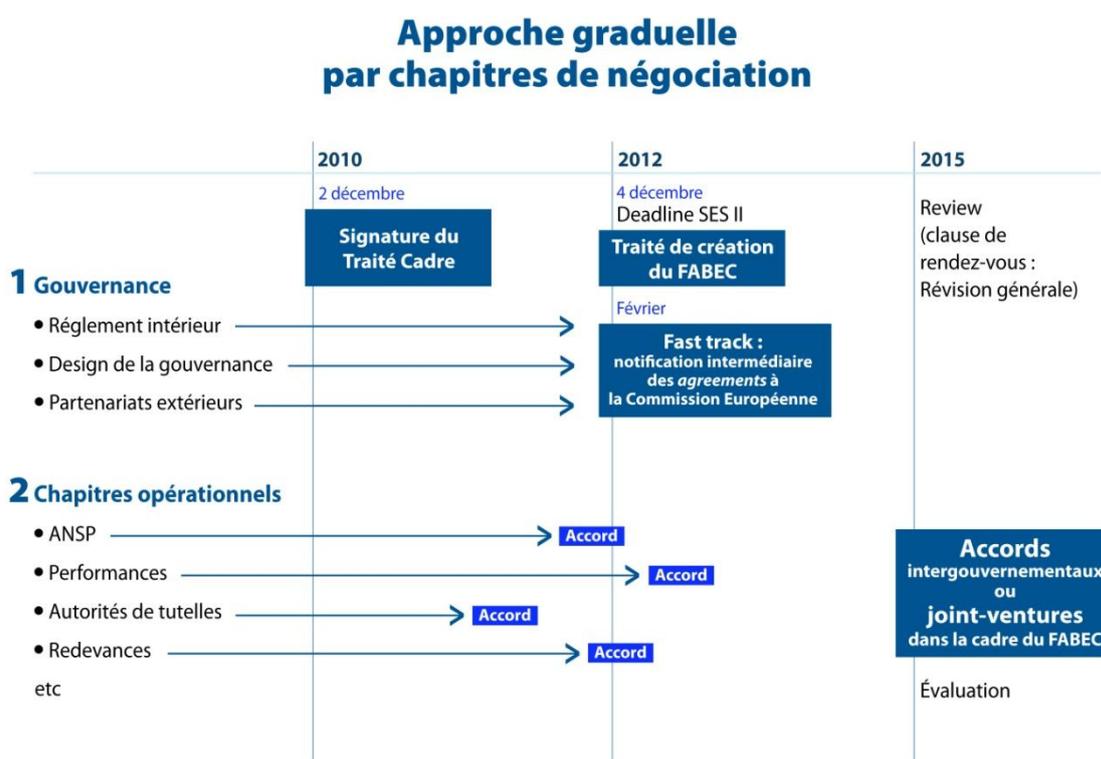
1. La gouvernance (y compris la coopération civile et militaire et la surveillance) et la contribution financière des Etats membres aux charges du FABEC,
2. Les relations internationales,
3. Le règlement intérieur du FABEC.

Ces trois chapitres déterminant la fonctionnalité du FABEC et la poursuite de ses objectifs opérationnels, votre rapporteur préconise leur clôture au plus tard à la date de mise en œuvre opérationnelle du FABEC établie par le règlement Ciel Unique II, à savoir le **4 décembre 2012**.

Au plus tard à cette échéance, un nouveau Traité sera conclu par les Etats membres du FABEC, tel que configuré.

Pour ce qui concerne les 10 chapitres opérationnels, des accords intergouvernementaux, éventuellement à géométrie variable, et selon leur nature, coopérative ou intégrative, peuvent être le cas échéant envisagés et conclus.

Tableau II : approche graduelle par chapitres



Le parti pris de ce rapport n'est pas de conclure avant la lettre sur l'orientation -et encore moins sur l'issue- de négociation complexes concernant des questions techniques ou économiques qui impliquent préalablement une confrontation des points de vue respectifs des Etats Parties, de leurs prestataires de services civils et militaires, de leurs personnels et des usagers.

Il est celui d'un pragmatisme opératoire dont il nous a semblé qu'il était largement partagé par les parties prenantes, en particulier nos partenaires européens.

Il s'agit, sans préjuger à ce stade de leur aboutissement et de leur contenu, de mettre en place les conditions d'une maïeutique de l'action, visant essentiellement à satisfaire,

dans des délais raisonnables et crédibles, aux objectifs assignés au Ciel Unique Européen en général et en son sein à un FABEC, et pouvant servir de référence et d'exemple aux 8 autres FABs constitués ou en cours, sans préjudice de leur convergence ultérieure.

Nos propositions de chapitres de négociation n'ont pas la prétention d'être exhaustives et doivent rester ouvertes aux propositions de nos partenaires.

3.5. Les questions sensibles touchant à la souveraineté des Etats

Parmi les sujets précédemment évoqués, et sans préjuger de la façon dont ils seront abordés et traités dans le cadre de la négociation des chapitres proposés par le présent rapport, il en est 3 qui constituent des points particulièrement sensibles, en cela qu'ils interpellent des fonctions de souveraineté.

Il s'agit :

- De la fonction de surveillance et de contrôle ;
- Des relations extérieures du FABEC ;
- De la coopération civile et militaire.

Dans ces domaines plus que dans les autres (sans toutefois les exclure tous) il nous paraît inévitable d'envisager, pour une période indéterminée, la permanence d'une approche plus intergouvernementale que communautaire.

3.5.1. La surveillance

Concernant la fonction de Surveillance (DSAC en France), ce sont les directives et règlements communautaires qui définissent et déterminent le champ et le contenu de ses missions, que l'on peut schématiquement distinguer ainsi :

- Les missions de surveillance et de contrôle des prestataires de services de navigation aérienne (DSNA en France), des prestations de météorologie et des entités chargées de la fourniture de l'information aéronautique pour les petits aérodromes ;
- Les missions de certification des prestataires et des systèmes ;
- Les missions d'audits et d'études de sécurité ;
- Les missions de suivi de la performance et des événements de sécurité ;

Les règlements Ciel Unique ont instauré une indépendance de la fonction de surveillance vis-à-vis des autorités de tutelle d'une part, et vis-à-vis des prestataires de services d'autre part.

Elle s'effectue strictement et souverainement dans le cadre national en fonction des prescriptions légales ou réglementaires de l'Union Européenne et de l'Agence Européenne de Sécurité Aérienne.

La certification des aéronefs est désormais effectuée par l'AESA, auprès de laquelle des personnels de la DSAC sont détachés.

Le FABEC instaurant un niveau supranational d'intégration/coopération en matière de prestations de services aériens, faut-il envisager d'implanter la fonction de surveillance au niveau du FABEC ?

Sur cette question, la plupart de nos interlocuteurs considèrent que la fonction de Surveillance devrait être unifiée et intégrée au niveau du FABEC, si et seulement si ce dernier répondait au souhait français d'une intégration des ANSP.

C'est aussi pour nombre d'entre eux un motif peu favorable à l'intégration des ANSP...

Dans cette hypothèse, la certification des prestataires devrait donc logiquement être effectuée pour l'ensemble de la zone FABEC dans l'Etat de domiciliation de l'Autorité unique de Surveillance (qui n'est pas obligatoirement le même que celui du siège du FABEC).

Resterait ouverte la question de la surveillance des communautés aéronautiques d'outre-mer, notamment de l'outre-mer française, qui nécessiterait le maintien de compétences nationales exclusives.

En outre, certains de nos partenaires évoquent la délicate question du contrôle parlementaire en cas d'accident catastrophique.

Cette hypothèse supposerait en effet des abandons de souveraineté de nature quasi-constitutionnelle dans certains pays. Si certains Etats n'y voient pas d'obstacle insurmontable, d'autres ne semblent pas l'envisager, notamment pour des raisons liées au secret-défense.

Il s'agit en tout état de cause d'une hypothèse qui demandera de longues et minutieuses négociations et par conséquent, un délai important de mise en œuvre.

L'autre option évoquée confère au FABEC un rôle d'harmonisation et de reconnaissance mutuelle des tâches et des protocoles de surveillance nationaux, dans le respect et sous la responsabilité juridique de chaque Etat membre.

Notre point de vue est que **l'évolution de la fonction de surveillance dépendra très étroitement de celle de la fonction de prestation de services de navigation.**

Il est plausible de considérer que, pour une période encore indéterminée, une **approche coopérative visant à améliorer les procédures, à harmoniser les protocoles, à échanger les bonnes pratiques, voire à standardiser les sanctions, semble la plus**

probable et certainement la plus féconde à court et moyen termes, qu'une tentative d'intégration prématurée.

Notre proposition d'instaurer **un Comité de liaison des Autorités de Surveillance et de Supervision au sein du FABEC** procède de cette exigence. Pour autant, la responsabilité juridique de la Surveillance incomberait à chacune des Autorités nationales.

Une option intermédiaire, précédemment évoquée, pourrait consister, à confier à l'AESA, comme les textes y autorisent, la responsabilité juridique, « extra territorialisée », de la fonction de Surveillance FABEC, avec sous-traitance conventionnelle aux Autorités nationales. Elle ne dispenserait pas d'une coopération institutionnalisée des Autorités de Surveillance au sein du FABEC

Dans le registre de la sécurité en général et de l'analyse des évènements de sécurité en particulier, il est absolument impérieux que l'introduction d'une culture de performances s'effectue sans préjudice des principes de « *Just culture* » et « *d'open reporting* » de la communauté aérienne.

3.5.2. La coopération civile-militaire

En matière de contrôle militaire, trois cas de figure coexistent actuellement au sein de la zone FABEC :

- Trois Etats Parties ont ou s'appêtent à fusionner, pour tout ou partie, au sein de leur ANSP civil - quel qu'en soit le statut juridique- contrôle civil et contrôle militaire : l'Allemagne et la Suisse, et bientôt les Pays-Bas qui en ont récemment adopté le principe.
- Deux Etats du FABEC disposent de prestataires de contrôle aérien civils et militaires distincts : la France (un par arme) et la Belgique.
- Le Luxembourg ne dispose pas d'armée de l'air et par conséquent de contrôle à des fins militaires autre que son contrôle civil de tours pour ce qui concerne l'armée de Terre.

En France, la doctrine récente et en cours d'expérimentation dans certains Centres (Bordeaux, Aix et Brest) est celle de l'« insertion » (double avec des contrôleurs civils) de contrôleurs militaires au sein des Centres de contrôle civils, essentiellement pour le transfert des aéronefs, les manœuvres de combat ou de missions stratégiques restant l'exclusivité des contrôles militaires. L'intégration n'est pas à l'ordre du jour.

En Suisse, le projet de *Border Triangle*, ardemment souhaité par ce pays, lui pose néanmoins la délicate question de principe de savoir comment des aéronefs militaires

suisses pourraient être contrôlés par des contrôleurs d'une autre nationalité (française et allemande dans le cadre d'un éventuel Centre commun).

D'où le souhait émis par les autorités suisses de préserver, au moins dans un premier temps, un principe de réversibilité des coopérations ou intégrations envisagées dans le FABEC.

Le Luxembourg souhaite participer à ces négociations du fait que l'approche de son espace aérien peut être affectée par des réservations d'espace à des fins militaires d'Etats voisins.

Pour autant, l'ensemble des autorités nationales comme des usagers et des professionnels du contrôle aérien, conviennent que la problématique des réservations d'espace à usage militaire est centrale dans la perspective d'une rationalisation des routes et des blocs d'espace.

Ils en esquissent la solution à travers une gouvernance FABEC associant étroitement ANSP civils et ANSP militaires :

- Soit au sein du Conseil exécutif du FABEC tel que nous l'envisageons dans le présent rapport, par une intégration permanente en son sein des deux types d'ANSP, disposant cependant d'une seule voix pour les Etats Parties où elles sont distinctes ;
- Soit au sein d'une Direction de l'espace aérien (option néerlandaise et allemande) qui pourrait s'assimiler au Comité espace du FABEC prévu par le projet de Traité-cadre.

L'une et l'autre de ces options ne feront pas l'économie d'un accord préalable entre autorités civiles et militaires des Etats disposant de contrôles séparés, afin d'harmoniser leur position au sein de la gouvernance du FABEC.

La distinction de la prise en charge des transferts d'aéronefs militaires et de la prise en charge des transferts d'aéronefs en missions opérationnelles semble susceptible de constituer un élément de compromis entre une plus grande intégration de l'espace aérien et le respect des souverainetés aériennes stratégiques et tactiques au sein du FABEC.

3.5.3 Les Relations extérieures

Peu traitée jusqu'alors, la question des Relations extérieures en matière aérienne entre les Etats Parties du FABEC d'une part, les FABs et Etats tiers d'autre part, appelle une réflexion et, si possible, une clarification sur plusieurs points :

- Une convergence progressive des performances, des modes opératoires et des *process* des 9 FABs doit constituer la perspective de chaque FAB, permettant d'envisager à un terme lointain la préfiguration d'un Ciel Unique Européen « unique » ou à un haut degré d'harmonisation.

Dans ce domaine, la Commission Européenne d'une part, à travers sa production législative et réglementaire d'une part, Eurocontrol et l'Agence Européenne de Sécurité aérienne dans le cadre de leurs missions d'appui d'autre part, ont vocation à encadrer, évaluer, et orienter la construction des FABs, et l'évolution de leurs articulations opérationnelles et économiques ainsi que de leurs performances respectives.

Toutefois, il doit être envisagé, que dans l'esprit *bottom up*, un FAB en tant que tel puisse mettre en œuvre des coopérations avec un FAB voisin voire avec des Etats tiers. Les modalités et la portée juridique de tels accords en regard du droit communautaire, national et international, reste à préciser.

- La seconde question posée par le FABEC en matière de relations extérieures, de coopérations ou d'accords avec des Etats tiers concerne les statuts juridiques respectifs des Etats et du FABEC en la matière.

Si le FABEC a vocation à constituer un *arrangement* international au sens de l'article 83 de la Convention de Chicago de l'OACI (*Convention on International Civil Aviation* du 7 décembre 1944), il n'a pas vocation à jouir d'une reconnaissance juridique de souveraineté, à l'égal des Etats, et par conséquent, ne saurait faire obstacle au libre arbitre des Etats qui le composent en matière de conclusion d'accord internationaux.

Cela signifie qu'il ne suffira pas de le constituer formellement pour qu'il s'impose comme une entité aérienne incontournable s'il ne débouche pas, comme nous le préconisons, sur des convergences opérationnelles fortes et légitimes.

Il nous semble par conséquent que son Traité constitutif trouverait intérêt à prévoir une disposition d'information préalable au sein du FABEC, à toute initiative extérieure unilatérale d'un Etat membre et de ses autorités et prestataires de services aériens.

Par ailleurs, le libre arbitre des Etats membres du FABEC dans leurs relations extérieures ne saurait faire obstacle à la conclusion d'accords et de coopérations internationales, à tout le moins européennes, par le FABEC lui-même.

Nous proposons qu'un chapitre de négociation soit spécifiquement consacré à cette question délicate des relations extérieures du FABEC et de ses Etats Parties avec l'extérieur, ne serait-ce que pour identifier et préciser la nature des actes et initiatives unilatéraux qui devraient faire l'objet, soit d'une information préalable, soit d'une information *a posteriori*.

IV. PROPOSITION DE MANDAT DE NEGOCIATION

Le Gouvernement français a donné une impulsion décisive au projet de Bloc Fonctionnel d'Espace Aérien d'Europe Centrale – FABEC- lors de la conférence ministérielle informelle qui s'est tenue, sous Présidence française de l'Union Européenne, à Bordeaux le 18 novembre 2008, entre les 6 Etats Parties du FABEC, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suisse et la France.

Depuis lors, le projet FABEC n'a pas connu d'avancée décisive comparable à celles d'autres FABs mis en place selon la méthode ascendante – *bottom up*- retenue par la Commission Européenne dans le cadre du paquet législatif Ciel Unique II du 21 octobre 2009.

La prise de position unilatérale du Secrétaire d'Etat aux Transports Dominique Bussereau, le 11 janvier 2010, en faveur de la mise en œuvre, d'ici 2015, d'un prestataire de services de contrôle aérien unique dans le cadre du FABEC a suscité une double réaction :

- Une défiance d'une partie des personnels de la DGAC qui ont manifesté leurs craintes d'un démantèlement de la DGAC par 3 mouvements de grève en février, mars et juillet 2010.
- Une attente circonspecte mais néanmoins pressante, d'un passage à l'acte pragmatique et opérationnel de la part de la plupart des partenaires de la France.

Le 4 mars 2010, en missionnant un médiateur, le Gouvernement français confirmait sa position du 11 janvier dernier dans sa Lettre de mission, en précisant les conditions de sa mise en œuvre, et en sollicitant du médiateur une proposition de mandat de négociation pour la France, sur la base de concertations approfondies avec les partenaires sociaux français d'une part, et les partenaires et parties prenantes européennes au FABEC d'autre part.

En particulier, le Gouvernement français exprimait son souhait que la mise en place d'un prestataire unique réponde aux conditions essentielles suivantes :

- ✓ Que le statut de ce prestataire unique des services de contrôle aérien soit celui d'une organisation internationale publique disposant de personnels à statut public ;
- ✓ Que les personnels français de ce nouvel organisme international puissent conserver leur statut de fonctionnaire de l'Etat français (double statut) ;
- ✓ Que la DGAC conserve son intégrité organique et son statut actuel et qu'elle continue par ailleurs de ménager des passerelles professionnelles entre ses différents métiers ;
- ✓ Que le périmètre des Centres et des tours de contrôle français soit intangible.

Ces conditions constituent logiquement le « noyau dur » de la proposition de mandat de négociation qui nous est sollicitée.

Toutefois, cette dernière s'inscrit dans une perspective d'opérationnalité et de réalisme du mandat, qui nécessite la prise en compte des positions et sensibilités franco-françaises mais aussi étrangères, identifiées à la suite d'une série d'auditions particulièrement denses.

Dès lors, la proposition de mandat de négociation que nous formulons se situe comme une tentative de compromis entre la position française et les différences de sensibilité que nous avons identifiées et observées de la part des autres parties prenantes au projet FABEC.

Proposition de mandat de négociation

Le Gouvernement français réaffirme son attachement au projet Ciel Unique de l'Union Européenne et son devoir, comme son intention, de mettre en œuvre dans les délais prescrits, les deux paquets législatifs Ciel Unique I et II dont il a déjà engagé significativement l'application.

Le Gouvernement français réitère en particulier son engagement à intégrer et à participer activement à la création du Bloc d'Espace Aérien Fonctionnel d'Europe Centrale (FABEC) à l'échéance prescrite par le règlement *SES II* du 21 octobre 2009, soit le 4 décembre 2012.

Il considère que la déclaration d'intention de Bordeaux le 18 novembre 2008, entre les 6 Etats Parties concernés, et sous Présidence française de l'Union Européenne, lui confère une responsabilité historique dans la mise en œuvre du FABEC.

C'est la raison pour laquelle le Secrétaire d'Etat aux Transports, Monsieur Dominique Bussereau, a pris publiquement une position de relance du projet, le 11 janvier 2010.

Consécutivement, et afin de donner à cette nouvelle impulsion politique les meilleures chances d'aboutissement, Monsieur le Ministre d'Etat, Ministre de l'Écologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat, et Monsieur le Secrétaire d'Etat aux Transports, ont missionné, par Lettre de mission en date du 4 mars 2010, Monsieur Gilles Savary, afin de concerter les positions et les sensibilités tant des partenaires sociaux, de l'encadrement supérieur de l'aviation civile et de ses principaux usagers et partenaires français, que des gouvernements et prestataires de services des 5 autres Etats parties au projet, ainsi que de la Commission Européenne, d'Eurocontrol et de l'Agence Européenne de Sécurité aérienne.

A l'issue de ces multiples entretiens, il apparaît que la phase de réalisation effective du projet FABEC est attendue, de façon généralement pressante, par l'ensemble des partenaires de la France, mais aussi des grands usagers du transport aérien qui aspirent à une défragmentation sensible de l'espace aérien du FABEC comme à la rationalisation des routes et du régime des redevances.

Le Gouvernement français a bien noté que ce volontarisme unanime s'accordait également sur une approche pragmatique, *step by step*, à la recherche de résultats rapides, significatifs et concrets, plutôt que sur des principes et concepts généraux.

En conséquence, il proposera à ses partenaires :

- De prioriser la mise en place des instances de gouvernance du FABEC, avec pour première étape politique de première importance **la conclusion du projet de Traité-cadre** actuellement en cours de finalisation, **par sa signature officielle sous Présidence belge de l'Union Européenne en marge du Conseil des Ministres Transports du 2 décembre 2010.**

Il appréciera dans le court délai qui s'offre à lui l'opportunité de proposer ou non à ses partenaires un certain nombre limité d'amendements visant notamment :

- A instituer un Conseil des Ministres du FABEC au sommet de sa gouvernance, initialement nommé « Conseil du FABEC » ;
- A instituer un Conseil exécutif du FABEC ;
- A instaurer la fonction de Secrétaire général du FABEC
- A créer un Comité de dialogue social permanent du FABEC ;
- A proposer la constitution d'un Comité de liaison permanent des Autorités de Surveillance et de Supervision auprès du FABEC
- A poser le principe de la concertation permanente des usagers, notamment industriels et des aéroports, à travers un Conseil consultatif des usagers du transport aérien au près du FABEC.
- A s'engager sur la feuille de route et un programme de travail du FABEC précisant les « chapitres de négociation », et distinguant 3 « chapitres de gouvernance », à conclure avant le 4 décembre 2012, et 10 « chapitres opérationnels » à évaluer à la date limite du 31 décembre 2015.

- Les relations institutionnelles (avec l'UE, Eurocontrol, l'AESA, les FABs voisins...)

- Le Gouvernement français affirmera comme non négociable **le principe d'un FABEC constitué en « personnalité morale publique », disposant de personnels sous statut public ou détachés** d'administrations ou de fournisseurs de services nationaux.

S'il lui apparaît que la création d'un organisme international public *sui generis* et *ad hoc* est parfaitement envisageable, il fera prévaloir auprès de ses partenaires l'intérêt très spécifique que vaut au futur FABEC de compter dans sa zone géographique un organisme intergouvernemental public de management du transport aérien, effectuant d'ores et déjà une partie du contrôle en route de l'espace aérien du FABEC, en l'espèce le MUAC.

Il fera observer à ses partenaires qu'une transformation du MUAC en FABEC, sur la base de la gouvernance esquissée par le projet de Traité-cadre dans sa version actuelle, réglerait à la fois l'épineuse question de l'avenir du MUAC et permettrait un gain de temps considérable en négociations constitutives du FABEC.

Le MUAC faisant déjà « partie du paysage » du contrôlé aérien européen et ayant incontestablement fait ses preuves opérationnelles, le FABEC pourrait, dès sa création, en épouser un certain nombre de règles et de fonctionnalités, notamment par l'aménagement à la marge des règles d'emploi de ses personnels.

A cette fin, **la France proposera que l'hypothèse de travail de la création juridique du FABEC par adhésion de la France et de la Suisse à un MUAC à la gouvernance réformée, soit très sérieusement mise à l'étude et envisagée comme pouvant constituer l'acte II du FABEC, concrétisé par un Traité constitutif (décembre 2012).**

Si elle devait être retenue, cette solution solliciterait divers instruments juridiques :

- Révision du Traité MUAC en Traité constitutif du FABEC,
- Révision du Traité Eurocontrol,
- Modification du projet de Traité-cadre FABEC,
- Conclusion de 2 Traités d'adhésion suisse et français au MUAC-FABEC.

Il appartiendra aux négociations des chapitres portant sur la gouvernance et le règlement intérieur de déterminer le processus de décision au sein, notamment, du Conseil exécutif du FABEC, éventuellement différencié entre unanimité et majorité qualifiée en fonction des sujets traités.

Une attention particulière devra être portée aux conditions de recrutement ainsi qu'au mandat du Secrétaire général du FABEC.

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

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

- La reconnaissance préalable du droit de grève,
- La définition et l'instauration d'un service minimum au sein du FABEC,
- Le principe de subsidiarité du champ du dialogue social FABEC aux seules questions relevant des droits et obligations des personnels du FABEC dans l'exercice de leurs missions FABEC, à l'exclusion de tout empiètement sur le droit social des Etats membres et sur le dialogue social et les accords sociaux internes respectifs du management des services de navigation aérienne,
- Le respect de la règle de représentativité des différentes sensibilités syndicales à travers leurs organisations européennes, proportionnellement à leur représentativité électorale découlant des dernières élections professionnelles. Le collège des personnels sera suffisamment large pour permettre l'expression de la plus grande diversité de sensibilités syndicales.
Il appartiendra à l'ETF, à ATCUC et à MARC pour ce qui concerne leurs composantes syndicales, de s'accorder, sans double emploi, sur les équilibres de représentation au sein dudit collège et d'en faire la proposition d'ici le 31 décembre 2011 au Conseil exécutif du FABEC (Comité exécutif dans le Traité-cadre).
A défaut d'accord à cette date, le Conseil exécutif fera une proposition de composition du collège des personnels aux Etats membres qui en décideront en dernière instance.
- Le principe de représentation paritaire entre employeur et personnels au sein du Comité de dialogue social sectoriel.

Le Gouvernement veillera à la faisabilité de la procédure de détachement, sous double statut de fonctionnaire français et d'agent du FABEC, tant en droit interne qu'au regard des règles statutaires actuelles du MUAC ou des règles statutaires de l'organisme international *sui generis* à constituer.

Il veillera, dans l'hypothèse MUAC, à ce que le règlement général du statut des personnels du MUAC soit modifié en conséquence de cette exigence française et tolère en particulier l'emploi de personnels sous divers statuts, de fonctionnaires internationaux et d'agents publics ou privés détachés.

Il fera prévaloir le « principe de meilleure fortune » permettant aux agents d'opter indifféremment pour le détachement ou la mise à disposition et de conserver dans tous les cas les acquis sociaux les plus favorables, notamment pour ce qui concernent les régimes de pension.

Le Chapitre de négociation « dialogue social » sera conjointement animé par un nombre égal de représentants des personnels et de représentants des employeurs.

Il précisera le champ du dialogue social au sein du FABEC ainsi que les modalités précises de son exercice et de son processus d'élaboration de ses avis et de ses actes transmissibles.

- Concernant la **coopération civile et militaire, le Gouvernement français proposera que tous les Etats**, sans exception, y compris le Luxembourg qui ne dispose pas d'armée de l'air, **participent au Chapitre de négociation ouvert sur le sujet.**

Il exprimera une attention particulière aux conditions d'associations envisageables au sein d'un éventuel prestataire unique, des personnels militaires de différentes nationalités, dans le respect des souverainetés opérationnelles et du secret défense.

A cet égard, une priorité sera donnée à la mise en place du *Border Triangle* et à la façon dont il pourrait expérimenter une telle coopération civile et militaire sur la base de missions militaires très différentes, des Etats qui ont vocation à le composer.

Il exprimera le souhait que le *Border Triangle* constitue une coopération avancée au sein du FABEC et non pas distincte du FABEC.

Une priorité sera donnée à la définition des zones de réservation militaire transnationales et à la restructuration des espaces de circulation et d'exercices militaires, ainsi qu'aux conditions opérationnelles de leur contrôle, sans préjudice des souverainetés nationales.

A cet égard, le Gouvernement français veillera à ce que les autorités civiles et militaires françaises s'accordent préalablement sur des schémas et procédures d'insertion, afin de porter une position commune et structurée au sein du FABEC.

- **Concernant les Autorités de surveillance, la France s'attachera à une évaluation de la réorganisation des fonctions de surveillance conjointe à celle des fournisseurs de services de contrôle.**

A cet égard, elle tiendra scrupuleusement compte de la séparation des tâches de surveillance et de sécurité d'une part, et de contrôle des performances économiques d'autre part, instaurée par le règlement SES II.

Dans le respect des cadres réglementaires communautaires existant et à venir, elle soutiendra :

- L'option d'un transfert de la mission actuelle de surveillance à l'Agence Européenne de Sécurité Aérienne sous un régime de sous-traitance opérationnelle aux autorités de surveillance nationales dans un premier temps. Cette solution qui engage la responsabilité juridique et de certification de l'Agence pour l'ensemble de la zone FABEC apparaît comme la mieux à même de donner une cohérence à la subsistance, pour une durée indéterminée, d'Autorités nationales de Surveillance et de Supervision compétentes sur leurs territoires respectifs.
- La France insistera pour qu'un Comité de Liaison permanent et spécifique aux Autorités de Surveillance et de Supervision soit créé au sein du FABEC et placé sous la responsabilité directe de son Secrétaire général afin de garantir son indépendance vis-à-vis du Conseil des Ministres comme des ANSP.
- Pour ce qui est du contrôle économique des performances, la France veillera à ce que le Comité Finances et Performances prévu par le Traité-cadre dispose des moyens et de l'indépendance nécessaires à l'établissement et à l'évaluation du système de performances du FABEC en concertation étroite avec Le Comité de dialogue social et le Conseil consultatif des usagers.

CONCLUSION

Il ressort de ces cinq mois d'études et d'auditions des parties prenantes françaises et européennes du FABEC, consécutifs à la position prise par la France le 11 janvier dernier, que cette dernière a opportunément relancé le projet qui fait désormais l'objet d'attentes de bonne fin de la part de nos partenaires.

Si la position française de constitution d'un organisme intégré de prestations de services de contrôle aérien au sein du FABEC ne fait pas l'unanimité et se heurte à de solides objections de principe, la totalité des acteurs consultés s'accorde sur la nécessité de finaliser rapidement le projet FABEC au regard de ses objectifs politiques et opérationnels.

Schématiquement, deux modèles d'évolution se font jour :

- Un modèle d'intégration / fusion des ANSP nationaux et du Centre de Maastricht en un prestataire unique sous l'égide d'une nouvelle organisation internationale à statut public, placée sous la tutelle intergouvernementale d'un Conseil des Ministres des Etats membres.

Pour ne pas être catégoriquement et définitivement rejetée, il nous semble que cette option n'est pas envisageable à court ou moyen terme, du fait de la résistance de certains Etats membres à la perspective d'un « *big bang* » auquel ils préfèrent explicitement une approche graduelle basée sur la recherche pragmatique de résultats coopératifs ou potentiellement intégratifs.

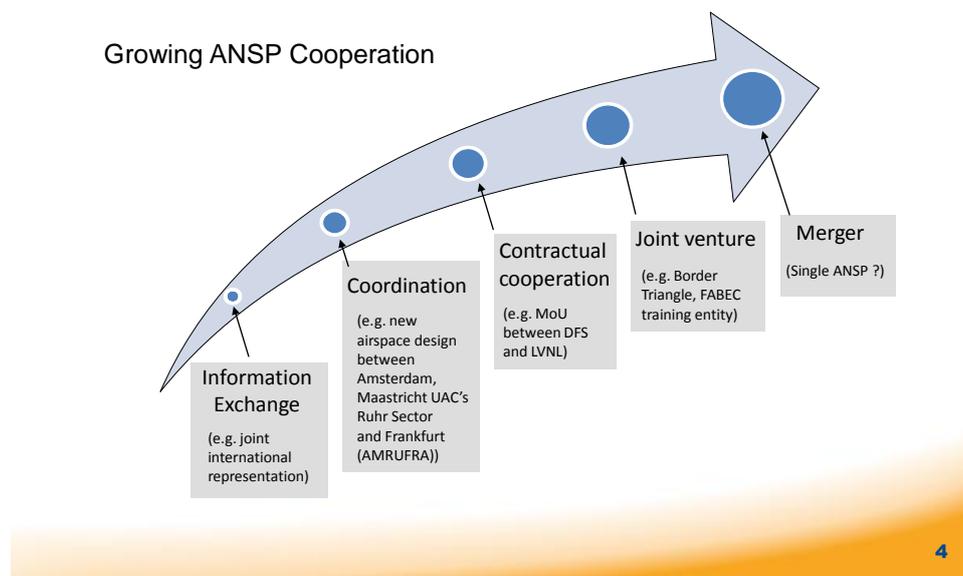
- Un modèle d'intégration/subsidiarité consistant à distinguer la mise en place, généralement acceptée, d'une institution FABEC disposant de la personnalité juridique, dirigée par un Conseil des Ministres apte à prendre des décisions s'imposant aux Etats membres ; et leur mise en œuvre par leurs autorités nationales respectives d'aviation civile, y compris leurs propres ANSP nationaux qui auraient vocation à perdurer jusqu'à nouvel ordre. Il s'agit d'un modèle associant intégration politique et subsidiarité opérationnelle, finalement très proche de ceux de l'Union Européenne ou de l'ex Haute Autorité du charbon et de l'acier, qui consiste à mettre en œuvre au plan national des décisions et orientations prises au niveau FABEC.

Elle ne s'en distingue que par son caractère intergouvernemental, lié au principe du vote à l'unanimité et non pas à la majorité qualifiée.

Cette option n'exclut pas des détachements partiels de personnels des différentes autorités nationales d'aviation civile mais n'envisage pas un basculement complet des effectifs actuels de leurs ANSP au sein d'une ANSP unique.

La fusion des ANSP dans un organisme unique ne peut être, dans l'esprit de nombreux partenaires, qu'un stade hypothétique et ultime supposant plusieurs étapes préalables de coopérations et d'alliances croisées entre ANSP sous l'égide du FABEC, telles qu'illustrées par la position de la DFS allemande ci-dessous :

Co-operations as enabler to increase performance



Au terme de notre mission, il nous est apparu que le statut de type DFS d'entreprise nationale 100% publique, disposant d'une grande autonomie de gestion, soumise à concurrence en matière de contrôle des tours et des aéroports secondaires, semble s'imposer comme modèle référent des réformes, en cours ou envisagées, de la plupart des ANSP des Etats membres du FABEC.

Quel que soit le *design* retenu pour le FABEC, et indépendamment même de son évolution, il ressort que la plupart des prestataires de services de la zone se préparent, par une organisation de plus en plus systématique en *business lines* internes ou filialisées, à une intensification des coopérations économiques et joint venture croisés entre eux, mais également avec des tiers.

Il doit être admis qu'au-delà même du FABEC et de ses activités propres, la plupart de ses prestataires de services développeront dans l'avenir, des logiques d'entreprises autonomes, ouvertes y compris à des coopérations bilatérales avec des FABs ou des prestataires voisins ou extérieurs au FABEC.

Il nous semble que la France et la DGAC doivent prendre clairement conscience de ces évolutions et de ce contexte afin de se mettre en position de pouvoir y prendre la place qui devrait revenir à leur grande tradition aérienne.

Gilles Savary
Lundi 6 septembre 2010

Ressources documentaires :

1. Règlement Ciel Unique I : règlement-cadre (CE) n° 549/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 10 mars 2004 fixant le cadre pour la réalisation du ciel unique européen
2. Règlement Ciel Unique II : règlement (CE) no 1070/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 modifiant les règlements (CE) no 549/2004, (CE) no 550/2004, (CE) no 551/2004 et (CE) no 552/2004 afin d'accroître les performances et la viabilité du système aéronautique européen
3. *Evaluation of Functional Airspace Block Initiatives and their contribution to Performance Improvement*, Eurocontrol Performance Review Commission, octobre 2008
4. Relevé de décisions du Conseil Transports du 4 mai 2010
5. Projet "MOSAIC, make the sky a safer place" - SNCTA et SNIAC-AIPC
6. Projet « CONCORDIA, COnttractual COoperation to Respect DIversity in ATM » - UNSA-ICNA
7. Projet « Vers un espace intégré de coopérations pour le FABEC » -ETF (dont Intersyndicale et SPAC- CFDT)

I. Chapitres opérationnels

<p>1. La coopération civile et militaire</p>	<p>Optimisation des zones et des routes au regard des besoins des usagers de l'espace aérien. Mutualisation des zones d'entraînement. Processus de décision et d'arbitrage associés. Rôles et responsabilités à tous les niveaux de la gestion du trafic aérien (stratégique, pré-tactique et tactique). Harmonisation des méthodes de coordination. Intégration/insertion des personnels militaires.</p>
<p>2. Le rééquilibrage des flux de trafic et des flux financiers</p>	<p>Conception multinationale des volumes de responsabilité. Traitement des flux concernant les grandes plates-formes aéroportuaires. Maintien des grands équilibres en terme d'unités de service. Prise en compte de la dimension environnementale. Coordination avec Eurocontrol et les autres FAB. Processus de décision et d'arbitrage associés.</p>
<p>3. La politique de tarification</p>	<p>Mécanismes de tarification (zone, taux). Modes d'établissement des coûts et leur attribution aux services. Politique d'exemption. Processus de consultation des usagers de l'espace aérien. Partage des risques entre les différents acteurs. Schéma incitatif (critères).</p>
<p>4. La performance</p>	<p>Définition du plan de performance. Définition des indicateurs et fixation des objectifs. Consultation des parties intéressées. Modalités de recueil des informations, de suivi, de communication, de compte-rendu et d'alerte. Partage des responsabilités au sein du FABEC au regard de la performance. Schéma incitatif (critères). Rôle des autorités de surveillance.</p>
<p>5. L'interopérabilité des systèmes techniques</p>	<p>Coordination dans le cadre de SESAR. Politique d'utilisation de standards technologiques.</p>
<p>6. La politique d'harmonisation des systèmes</p>	<p>Processus d'élaboration des exigences portant sur les systèmes. Politique d'achat et de maintenance des systèmes. Politique de déploiement des systèmes. Mutualisation des ressources et des compétences.</p>

7. La politique de formation	Modalités de la formation initiale. Rôle des organismes de formation. Qualifications opérationnelles. Formation continue.
8. La culture de la sécurité et les facteurs humains	Mise en œuvre de la “Just Culture”. Gestion et pilotage de la performance en termes de sécurité. Etudes de sécurité liée aux changements. Analyse des événements sécurité.
9. Le renforcement des surveillances	Définition de la surveillance du FABEC. Certification. Délivrance des licences aux personnels. Rôle et responsabilités des autorités nationales de surveillance. Modalités de surveillance (plan de surveillance, audits, analyse des études de sécurité, interopérabilité). Mutualisation des ressources et des compétences.
10. Les partenariats extérieurs	Relations avec les usagers de l’espace aérien. Relations avec les autres FAB. Relations avec les autres parties intéressées, dont les opérateurs aéroportuaires. Modalités de participation aux instances internationales et groupes de travail.

II. Liste des personnalités auditionnées

DATE	LIEU	NOM	QUALITE
4 mars	Bruxelles	François BALLESTERO Olivier JOFFRIN	ETF
4 mars	Bruxelles	Daniel CALLEJA Luc TYTGAT	Directeur Transport Aérien Commission Européenne
5 mars	Paris	Patrick GANDIL Didier PENNES Olivier RICHARD Guilhem MAGOUTIER Pierre MEYBON Morgane CHARIES William FIACRE Olivier JOFFRIN Norbert BOLIS	DGAC <i>Intersyndicale</i> SNPACM-FO SNICAC-CGC SNICAC-CGC SNNA-FO UNSA-IESSA UNSA-IESSA USAC-CGT USAC-CGT
9 mars	Paris	Guillaume RAMONET Marie CARIOU Alain BERNAT François QUESSADA Marc MOREUX	SPAC-CFDT
12 mars	Bordeaux	Bruno GARNIER Alain BELLIARD Yves VERGER	SATAC-UNSA (UNSA- UTCAC)
16 mars	Paris	Naïma COBO	SNIAC
16 mars	Paris	Antoine BOULET Nicolas VOUIOUX Stéphane DURAND Erwann LUCAS	SNCTA
17 mars	Paris	Marc HAMY	Directeur de Cabinet Secrétaire d'Etat aux Transports
18 mars	Paris	Jean-François CARENCO	Directeur de Cabinet Ministre Ecologie
23 mars	Paris	Maurice GEORGES	Directeur DSNA
24 mars	Paris	Florence ROUSSE	Directrice DSAC
31 mars	Paris	Paul SCHWACH	Directeur DTA
31 mars	Paris	Francis MASSE	Secrétaire Général DGAC

2 avril	Bordeaux	Didier DEBLOCK Jean-Christophe EMERI Jean-Paul BAUZET Stéphane CLAUZON	SNAC- CFTC
6 avril	Bruxelles	Daniel CALLEJA	Commission Européenne
7 avril	Bruxelles	Général Philippe ADAM	Directeur de la Circulation Aérienne Militaire
7 avril	Paris	Patrick GANDIL	DGAC
7 avril	Paris	Norbert BOLIS Laurent NOTEBAERT Michel LENOIR Pierre MEYBON Olivier RICHARD Guilhem MAGOUTIER	USAC-CGT SNNA-FO SNNA-FO SNNA-FO SNICAC-CGC
8 avril	Paris	Pierre GRAFF	PDG Aéroports de Paris
16 avril	Bordeaux	Stéphanie THIEUX Alexis CHARLET Jean-Charles CARBONNIE	UNSA-ICNA
5 mai	Bruxelles	Guillaume SCHUH Frédéric DELEAU Olivier NICOLAY Nicolas HINCHLIFFE Michael SCHAFES	<i>Groupe MARC</i> UTCAC (France) TUEM (Maastricht) BGATC (Belgique) SNCTA (France) GDF (Allemagne)
5 mai	Paris	Pierre-Henry GOURGEON Gilbert ROVETTO	PDG Air France Directeur général adjoint
11 mai	Toulouse	Norbert BOLIS Thomas JOFFRIN Sarah CLIMENT	USAC-CGT <i>bilatéral</i>
11 mai	Toulouse	Marc HOUALLA	Directeur ENAC et SEFA
12 mai	Bordeaux	Michel LENOIR Pierre MEYBON Thierry MOROT Didier PENNES	SNNA-FO SNNA-FO SNNA-FO SNPACM-FO
14 mai	Berne	Hans WERDER, Peter MULLER, Gael POGET	Secrétaire général DETEC Directeur OFAC (S) Conseiller
25 mai	Amsterdam	Paul RIEMENS	Directeur LVNL (PB)

26 mai	Paris	Daniel WEDER Francis SCHUBERT	Président Comité de direction Skyguide (S) Adjoint au Directeur
2 juin	Bruxelles	Franck DURINCKX Mauritz DE CLIPPEL	Directeur Général Transport Aérien (B) Conseiller général
2 juin	Bruxelles	Jean-Claude TINTIN	Directeur Belgocontrol (B)
2 juin	Bruxelles	David McMILLAN Karl Heinz KLOOS	Directeur général Eurocontrol Directeur MUAC
2 juin	Bruxelles	Ender ULCUN François CASTELUCCI	Directeur ANA (L) Adjoint au Directeur
3 juin	Luxembourg	Franck REIMEN	1 ^{er} Conseiller de Gouvernement et Président CA Luxairport
15 juin	Bruxelles	Jürgen RAPS Horst BITTLINGER	Directeur des opérations Lufthansa Directeur affaires politiques et gouvernementales
15 juin	Bruxelles	Eric KROËSE	Conseiller Ministère (PB)
17 juin	Francfort	Dieter KADEN Hermann THEOBALD	Directeur DFS (A) Responsable FABEC
29 juin	Bruxelles	John HANLON	Secrétaire général ELFAA
13 juillet	Cologne	Patrick GOUDOU Alain SIVEL	Directeur exécutif AESA Adjoint au Directeur réglementation
14 juillet	Bonn	Gerold REICHLE Rainer MUNZ Bernhard MAYR	Directeur DGAC All. Adjoint Directeur DGAC Adjoint Directeur Services Navigation Aérienne

III. Lettre de mission du 4 mars 2010

IV. Comparaison statuts Eurocontrol – DGAC, source DGAC 2008

V. ANSP view on the future of FABEC on 4 key questions - DFS 2010