

Défragmenter la surveillance en Europe

Edition actualisée

Ce document, qui constitue une mise à jour de la précédente version, éditée en décembre 2008, a été élaboré et édité par le SATAB UNSA, Syndicat Autonome des Techniciens de l'Aviation Civile.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	Pages 4 à 5
Les évolutions	Page 4
Les enjeux	Page 4
L'Europe	Page 4
ORGANISATION	Pages 6 à 7
Une réorganisation à terminer	Page 6
La complémentarité : Un gage de compétences	Page 7
DOMAINES DE COMPETENCES	Pages 8 à 9
Surveillance de la sécurité	Page 8
Surveillance de la sûreté	Page 9
Surveillance de l'environnement – développement durable	Page 9
DIMENSION EUROPEENNE	Pages 10 à 11
PERSONNELS	Page 12
FINANCEMENT	Page 13
GLOSSAIRE	Pages 14 à 15



Direction de la Sécurité de l'Aviation Civile Sud-Ouest - BP 70116 - 33 704 MERIGNAC Cedex
Tél : 05 57 92 84 90 - Fax : 05 57 92 84 91
Courriel : satac-bureau-national@aviation-civile.gouv.fr

Contacts : Alain BELLIARD – Secrétaire Général – Tél : 03 88 59 63 68 – Fax : 03 88 59 64 20
Yves VERGER – Secrétaire National – Tél : 05 57 92 83 13 – Fax : 05 57 92 84 91



Extraits du protocole social DGAC 2007 – 2009 du 26 octobre 2006

« **TITRE 2 – Renforcer la DGAC et ses composantes dans un environnement européen en transformation :**

2-3.- Le contrôle de la sécurité

...L'ouverture du ciel européen impose des normes communes de haut niveau, respectées par tous les acteurs, pour garantir la sécurité. La DGAC appuiera fermement le développement de ces normes communes, mais aussi la surveillance stricte de leur respect par des autorités fiables et reconnues.

Cette surveillance touche largement aux pouvoirs de police des Etats et implique fortement les autorités nationales ; celles-ci doivent donc démontrer leur capacité à mettre en œuvre des méthodes définies en commun, et s'attacher à améliorer régulièrement ces méthodes. La DCS doit être un des éléments essentiels de ce système.

Elle doit demeurer reconnue pour sa compétence, afin de garantir la conformité des acteurs français mais aussi afin de pouvoir proposer à ses partenaires européens des solutions crédibles, qu'elle aura elle-même mises en œuvre...

Pour cela la DCS doit mettre en avant, une organisation, lisible de l'extérieur, et démontrant son efficacité et adossée sur la compétence de ses personnels, la disponibilité de moyens et de ressources appropriés ainsi que sur la mise en œuvre d'un plan stratégique pour la sécurité. Le présent protocole identifie les actions nécessaires sur ces différents thèmes pour atteindre l'objectif voulu. »

Extrait du discours prononcé le 18 novembre 2008 par Patrick Gandil, Directeur Général de l'Aviation Civile lors du Sommet Européen de l'Aviation Civile de Bordeaux le 18 novembre 2008

« **La Navigation Aérienne ne travaille pas toute seule : Il y a deux types de prestataires avec lesquels nous travaillons tout le temps ; tout d'abord la météo... et d'autres organismes qui sont très importants dans cette affaire, ce sont les Autorités de surveillance.**

Nous sommes aujourd'hui organisés avec une Autorité de surveillance dans chaque Etat, travaillant, aujourd'hui ou demain, selon les réglementations mises au point par l'EASA : il y a de bonnes raisons, dans un système où l'Europe n'est pas encore une structure politique totalement intégrée où la souveraineté de chaque Etat est quelque chose qui existe encore,

Il y a donc de bonnes raisons à avoir des Autorités de surveillance séparées, mais « séparées » ne veut pas dire « s'ignorant » et les Autorités de surveillance, elles aussi, doivent réfléchir à ce que c'est que d'avoir à surveiller ensemble des organismes qui travaillent comme s'ils étaient un seul organisme et cela veut dire qu'il y a aussi une forme d'intégration progressive à avoir sur nos Autorités de surveillance. »

Extraits du discours de clôture du Sommet Européen de l'Aviation Civile de Bordeaux prononcé par Dominique Bussereau – Secrétaire d'Etat chargé des transports le 19 novembre 2008

« **...Bien évidemment, cette intégration au niveau des prestataires de service (de la navigation aérienne) est susceptible d'appeler d'autres mouvements ou initiatives. Ce sera notamment le cas pour l'organisation de la surveillance des opérateurs. Les autorités nationales de surveillance vont devoir ainsi examiner la façon dont elles accompagneront l'intégration de la prestation de service. »**

INTRODUCTION

LES EVOLUTIONS DE LA DSAC

La Direction de la Sécurité de l'Aviation Civile (DSAC), issue de la transformation de la Direction du Contrôle de la Sécurité (DCS) en Service à Compétence Nationale, est, dans la DGAC, le service dédié à la surveillance de la sécurité, de la sûreté et de l'environnement. Elle contrôle l'application des réglementations établies par la Direction des Transports Aériens ou par l'Agence Européenne de la Sécurité Aérienne (AESA).

Responsable du contrôle des constructeurs d'aéronefs, des compagnies aériennes, des sociétés de travail aérien, de la formation des personnels navigants et de maintenance, des aéroports et des prestataires de service de la navigation aérienne, elle exerce son activité notamment au travers d'audits et de contrôles sur le terrain. Elle délivre les agréments, certificats et licences correspondants, assure la surveillance continue et accorde les éventuelles dérogations.

Le Protocole DGAC 2007/2009, qui a décidé la transformation de la DCS en service à compétence nationale, a confirmé qu'elle doit être une force de propositions de solutions crédibles à ses partenaires européens.

LES ENJEUX

Un des enjeux majeurs, pour la DGAC, est de garantir le meilleur niveau possible de sécurité et de sûreté des biens et des personnes et le renforcement de celui-ci passe par la mise en œuvre, dans tous les domaines d'activité, de processus de gestion de la qualité.

Ce renforcement du niveau de sécurité repose notamment sur la formation, mais également sur la garantie du professionnalisme des agents qui en sont chargés.

Cela doit se traduire par la recherche de la plus grande efficacité des actions de surveillance et de contrôle menées par la DSAC envers les prestataires de services de navigation aérienne (DSNA et prestataires AFIS), et les différents acteurs du transport aérien, du travail aérien et de l'aviation générale (compagnies aériennes, écoles de formation de pilotes, ateliers d'entretien d'aéronefs, exploitants d'aéroports ...).

Le transport aérien n'étant pas confiné aux frontières de la France, le renforcement de la sécurité passe enfin par une coopération avec les services ou organismes concernés des autres pays européens.

Un autre enjeu est de contribuer au développement durable du transport aérien par la surveillance indépendante du respect des exigences environnementales, que ce soit vis à vis des exploitants aériens, des exploitants aéroportuaires ou des prestataires de service de la navigation aérienne.

L'EUROPE

Le niveau européen constitue une dimension essentielle de l'action de la DGAC, du fait des travaux conduits par la Commission européenne, Eurocontrol et l'AESA mais également en raison d'une prise de conscience générale de la nécessité de réduire la fragmentation de l'espace aérien en Europe.

En effet, depuis plusieurs années, d'importants dossiers relatifs à l'aviation civile sont traités au niveau de l'Union européenne et imposent une forte implication de la France pour que ses vues et ses intérêts soient bien pris en compte.

La France a, par exemple, contribué activement à l'institution de l'Agence Européenne pour la Sécurité Aérienne (AESA), dont le siège est à Cologne. Cette agence est compétente dans les domaines de la certification de type et de l'édification des règles de sécurité relatives à la navigabilité et à l'exploitation des aéronefs.

Par ailleurs, la France s'est, dans le domaine de la navigation aérienne, fortement impliquée dans le processus d'élaboration des règlements dits "Ciel Unique" et a obtenu la préservation de ses intérêts essentiels en matière d'organisation de ses services pour répondre aux exigences de séparation, au minimum fonctionnel, du prestataire de services navigation aérienne et de l'autorité de contrôle et surveillance.

Elle participe également, activement, à la création de blocs d'espaces fonctionnels (FAB) aujourd'hui en phase de concrétisation (accord de principe de création du FAB Europe Centrale (FABEC) signé lors du Sommet Européen de Bordeaux des 17, 18 et 19 novembre 2008 par l'Allemagne, la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse).

Elle a, durant ce même Sommet, confirmé que l'intégration au niveau des prestataires de service de navigation aérienne ne serait pas sans conséquence sur l'organisation de la surveillance des opérateurs. Ainsi, les autorités nationales de surveillance doivent examiner la façon dont elles accompagneront l'intégration de la prestation de service.

Il est évident que les projets actuels, visant à créer, à terme, un prestataire unique de services de la Navigation Aérienne regroupant, éventuellement au sein d'une organisation internationale, les personnels chargés de la Navigation Aérienne en Europe doivent être accompagnés par le développement parallèle d'une Autorité unique de surveillance Européenne seule compétente, au moins dans le périmètre d'intervention de cet organisme.

Si un rapprochement progressif des autorités de surveillance en Europe, notamment dans le cadre de la surveillance du FABEC est une nécessité maintenant reconnue, il reste à établir une feuille de route conduisant à harmoniser les méthodes de travail, les procédures mais également les règles sans oublier la formation pour laquelle l'ENAC a un rôle important à jouer.

Les partenariats induits doivent être mis à profit pour impulser une réelle dynamique européenne conduisant à harmoniser les méthodes de surveillance de la navigation Aérienne, mais également pour réfléchir à une harmonisation des méthodes de travail pour l'ensemble des domaines de l'aviation civile.

Ainsi, dans les domaines de la navigabilité, de la certification et de la surveillance des exploitants d'aéronefs, mais aussi en matière de certification, homologation et surveillance des aéroports, une étude, de type « bench marking » devrait être lancée en vue d'évaluer nos partenaires européens, y compris en dehors du périmètre du FABEC.

En effet, non seulement il apparaît indispensable que chaque état effectue la surveillance dans le domaine de l'aviation selon les mêmes procédures et avec les mêmes critères mais il serait incompréhensible que des règles différentes prévalent selon les états.

Cette évolution est la seule à même d'assurer en Europe une surveillance indépendante, permettant de tendre vers une équité de traitement et de garantir une amélioration de la sécurité aérienne uniforme en Europe.

Concernant certains domaines, tels que la surveillance des exploitants d'aéronefs, il conviendra de prendre en compte le fait que, en cas d'accident d'aviation, c'est vers le Ministre chargé des transports que les médias et ayant-droits continueront de se tourner et qu'un lien « gouvernemental » fort devra être préservé.

Cet aspect devra également être pris en compte en termes de financement et l'alimentation du budget devra inclure, à côté de redevances correspondant effectivement à une démarche « de service », une proportion de taxes voire de subventions permettant de préserver le domaine de la surveillance de la sécurité de toute tentative de « rentabilisation ».

Le rapprochement des autorités de surveillance conduira inévitablement à poser la question de l'unicité de l'autorité de surveillance en Europe et par là même de sa forme et de son statut.

En particulier, l'AESA devrait être cantonnée au rôle qui est le sien, à savoir celui de régulateur européen.

Une organisation de la surveillance européenne, permettant de prendre en compte l'ensemble des aspects cités ci-dessus (financement, rattachement, etc.), de préserver les prérogatives que chaque pays souhaitera garder dans ce domaine et de préserver un « parallélisme social ou statutaire » avec le prestataire de service de la navigation aérienne devra être élaborée en concertation avec les partenaires sociaux.

ORGANISATION

La DGAC a été conduite à revoir entièrement son organisation pour prendre en compte l'exigence de séparation (au moins fonctionnelle) des fonctions de prestataire de services de la navigation aérienne et des fonctions de surveillance issue des réflexions sur le Ciel Unique Européen, puis pour répondre à l'exigence de clarté financière imposée par la réforme budgétaire Française (LOLF).

La DGAC a mis en place une nouvelle organisation articulée autour de trois pôles d'activité : un pôle régalien (la DTA), un pôle surveillance et certification (la DSAC) et un pôle prestations de services de navigation aérienne (la DSNA).

UNE REORGANISATION A TERMINER

Il est important de noter que cette séparation fonctionnelle entre l'organisation de prestation de service et celle de surveillance a été acceptée par les personnels parce qu'elle s'opérait dans le cadre de l'unité de la DGAC.

Cette solution est à même de garantir la clarté des responsabilités ainsi que la mobilité des personnels, indispensables à l'exercice des compétences de l'ensemble du système de sécurité de l'aviation civile et il était impératif de transformer la DCS en SCN, comme l'avait déjà été, il y a quelques années, la DSNA.

La DSAC doit mettre en avant une organisation lisible de l'extérieur, démontrant son efficacité et adossée à la compétence de ses personnels, la disponibilité de moyens et de ressources appropriés, y compris à proximité des entités à surveiller, ainsi que sur la mise en œuvre d'un plan stratégique pour la sécurité.

Un SCN permet une plus grande efficacité, à travers une chaîne directe de commandement. Il offre une meilleure visibilité de l'extérieur, une organisation plus compréhensible par nos partenaires européens et garantit une plus grande uniformité de décisions. Il simplifie les procédures budgétaires en affectant clairement l'ensemble des personnels et des moyens à un programme.

Outre la possibilité de choisir un lieu d'implantation du siège du SCN ailleurs qu'à Paris, dans une région davantage susceptible de motiver des candidatures ou de se rapprocher des pôles décisionnels européens, et celle de mettre en œuvre une organisation territoriale plus appropriée, cette transformation a contribué à reconstruire un sentiment d'appartenance et de reconnaissance à même de motiver les personnels, le ressenti qui prévalait jusque là étant qu'il y avait, au sein de la DGAC, le domaine Navigation Aérienne... et le reste.

Quelques réticences ont été exprimées, au début de la réflexion, quand l'idée de transformer la DCS en SCN a été avancée, notamment en invoquant une incompatibilité « juridique » liée à l'organisation territoriale et le rattachement des tâches en question aux Préfets.

Or, non seulement le contour du SCN permettait d'intégrer une très grande majorité des domaines d'activités des anciennes DAC, mais le Décret du 28 février 2005 modifiant celui du 28 juin 1960 portant création des DAC prévoyait déjà explicitement que les Directeurs de l'Aviation Civile, pour les missions relatives aux domaines du contrôle et de la surveillance, n'exercent pas sous l'autorité des Préfets.

Il est plus que jamais indispensable de clarifier la chaîne de commandement, de l'échelon central à la délégation territoriale de la DSAC en passant par le siège des DSAC IR, et de fixer le rôle de chacun et les priorités afin de permettre à ce nouveau SCN de fonctionner normalement.

Cette clarification, qui aurait dû immédiatement suivre la transformation de la DCS en SCN, n'a pas été menée à son terme, et est rendue de plus en plus nécessaire.

Même s'il lui est possible de continuer d'assurer l'ensemble des tâches qui lui sont confiées, il apparaît nécessaire de bien identifier les activités **cœur de métier** de la DSAC et de les distinguer de celles effectuées au profit de services tiers (DTA) ou de tous (DGAC, METEO, ...).

Ainsi, les différents acteurs, auxquels des priorités claires seraient fixées, pourraient hiérarchiser les missions qui leurs sont confiées et répondre prioritairement aux impératifs relatifs à leur activité.

De même, les coûts liés à l'activité de surveillance devraient être mieux identifiés dans le cadre de la LOLF, ce qui n'est pas toujours le cas pour des raisons historiques ou de facilité : des regroupements budgétaires concernant des activités que les DAC avaient auparavant en charge ou des tâches régaliennes ne permettent pas d'identifier clairement le budget de la DSAC notamment dans les échelons régionaux : au moment d'entrer dans une démarche de bench-marking, il faut absolument se donner les moyens de répondre objectivement à toute question relative aux coûts de fonctionnement de la DSAC.

LA COMPLEMENTARITE : UN GAGE DE COMPETENCES

Les personnels de la DGAC, notamment les TSEEAC, interviennent dans de nombreux domaines : le transport aérien, le travail aérien, l'aviation générale, la construction aéronautique, la certification des aéronefs et le contrôle technique des opérateurs, la formation aéronautique, la navigation aérienne, le contrôle de la circulation aérienne, la conception, le développement, le contrôle, la mise en œuvre et l'exploitation des systèmes, les fonctions transversales (logistique et informatique), les études, l'information aéronautique, l'homologation des pistes, la certification des exploitants aéroportuaires et des prestataires de services navigation aérienne, les relations internationales et l'exportation du savoir-faire français.

Ces domaines concernent des activités dont la responsabilité relève de services différents et il est vital, pour pouvoir conserver des compétences dans chacun d'entre eux, d'entretenir et de faciliter des mouvements de personnels entre ces services. Ainsi, l'expérience acquise par les uns pourra être mise à profit par les autres et le prestataire acceptera d'autant mieux les règles que celles-ci seront réalistes d'un point de vue opérationnel alors que dans le même temps, l'autorité de surveillance exercera son activité avec un pragmatisme lié très étroitement à une connaissance réelle du terrain.

La complémentarité de l'ensemble de ces activités et des personnels, qui contribuent à la cohérence du système, chacun dans leur domaine, doit être soulignée et absolument préservée en particulier au moyen de passerelles entre prestataire, autorité de surveillance et, autant que possible, pôle régalien.

DOMAINES DE COMPETENCES

La DSAC est chargée de veiller au respect des dispositions législatives et réglementaires nationales et internationales applicables à l'ensemble des domaines de l'aviation civile, en matière de sécurité, de sûreté et d'environnement.

Elle est l'autorité nationale de surveillance au sens de l'article 4 du Règlement du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004.

Ce principe doit être clairement réaffirmé et, à ce titre, la chaîne hiérarchique de la DSAC doit être clairement posée, afin de donner les moyens de fonctionner à ce SCN.

Les Directeurs de DSAC/IR doivent jouer pleinement leur rôle, être pleinement intégrés à celle-ci et, en conséquence, tirer leurs directives et rendre compte à la DSAC/Echelon central, sans intermédiaire.

SURVEILLANCE DE LA SECURITE

La sécurité du transport aérien est un enjeu majeur et la DSAC y joue un rôle prépondérant dans tous les domaines puisqu'elle :

- certifie et contrôle l'organisation, les matériels, la formation des personnels, les procédures et les systèmes des prestataires de services de la navigation aérienne ;
- délivre les autorisations d'exploiter aux compagnies aériennes Françaises et vérifie le strict respect des règles d'utilisation des avions et des hélicoptères ;
- certifie les exploitants d'aéroports, homologue les infrastructures des aérodromes, les aides visuelles, les équipements au sol de navigation et de communication, les équipements de mesures météorologiques, l'alimentation électrique, ainsi que les procédures mises en œuvre par l'exploitant de l'aéroport, mais aussi par le prestataire de services de navigation aérienne ;
- contrôle les conditions de production des aéronefs et le respect de leur programme d'entretien, et délivre les agréments et certificats de navigabilité ;
- contrôle les conditions d'exploitation des aéronefs qui se posent en France, en particulier les avions étrangers.

La France a joué un rôle considérable dans la mise en œuvre du programme SAFA (Safety Assessment of Foreign Aircraft), instaurant des contrôles en escale, « sur le terrain » des aéronefs effectuant du transport aérien public, puis, dans l'établissement d'une liste régulièrement mise à jour des compagnies ne respectant pas les critères réglementaires de sécurité (dite « liste noire ») avalisée par la Commission Européenne, et accessible aux passagers.

Si le programme SAFA repose sur le partage d'informations et une coordination au travers d'une base de données européenne des contrôles effectués sur avions étrangers et s'appuie sur une liste identique de points de vérification, il reste à s'assurer que la formation des agents de l'ensemble des différents pays est cohérente et que leurs méthodes de travail sont similaires.

La surveillance de la sécurité permet de garantir la cohérence d'ensemble et de garantir le niveau technique de l'ensemble des intervenants dans le domaine du transport aérien.

Au delà, la mise en œuvre d'une coopération sur le plan européen dans le contrôle d'exploitation (programme SAFA, liste noire européenne) pointe la nécessité d'une surveillance européenne dont cette coopération est une prémisses.

Il convient, à présent, de concrétiser cette coopération, d'intégrer la nouvelle dimension européenne du prestataire de services de la navigation aérienne et, parallèlement, de se préparer à organiser une surveillance européenne des autres domaines, aux côtés de l'agence européenne chargée d'élaborer la réglementation pour le compte de l'Union Européenne.

SURVEILLANCE DE LA SURETE

La sûreté du transport aérien a connu un développement très rapide depuis les attentats du 11 septembre 2001 avec l'élaboration d'une réglementation très exigeante, le triplement des moyens financiers mis en jeu, des investissements importants dans les matériels aéroportuaires, etc.

Afin de consolider le dispositif, l'orientation de la DGAC est de rechercher chaque fois que possible une harmonisation européenne, voire internationale, car elle donne une meilleure efficacité (notre sûreté dépend aussi de ce qui est fait chez nos voisins), permet de traiter les passagers et bagages en correspondance comme sécurisés sans les contrôler de nouveau, et évite toutes distorsions de concurrence.

Si la sûreté est un sujet complexe, par nature interministériel (DGAC, armée de l'air, gendarmerie nationale et police aux frontières), la DGAC joue, et continuera de jouer, un rôle particulier, parce qu'elle demeure au contact direct des transporteurs, des exploitants d'aéroports, des autres acteurs aéroportuaires, ainsi que des instances internationales.

C'est, d'ailleurs, un des domaines les plus avancées en termes d'harmonisation puisque, sous l'égide de l'OACI (et non de l'EASA), la certification de l'ensemble des personnels intervenant dans ce domaine a été entreprise et devra être achevée dans le courant du premier semestre 2010.

La DGAC doit continuer de coordonner les positions nationales dans le domaine de la réglementation, décliner les dispositions adoptées au niveau communautaire (programme national de sûreté) et assumer le rôle d'autorité compétente, "chargée de coordonner et de contrôler la mise en œuvre du programme national de sûreté de l'aviation civile", conformément au Règlement communautaire.

Avec la sécurité et l'environnement, la sûreté constitue un enjeu essentiel pour le développement du transport aérien. Pour y contribuer davantage, l'efficacité de la fonction coordination et contrôle de la sûreté doit être renforcée par une plus grande professionnalisation et spécialisation des personnels, au sein de la DGAC et en Europe.

SURVEILLANCE DE L'ENVIRONNEMENT – DEVELOPPEMENT DURABLE

Sur la question particulière de l'environnement et du développement durable, une compétence spécifique doit être maintenue et développée à la DGAC, et en particulier à la DSAC puisqu'elle est l'autorité de surveillance.

Si l'ACNUSA a une activité clairement établie, le périmètre de celle-ci l'est également. Or la question environnementale ne se limite pas aux abords des aéroports ni au bruit et la DSAC doit jouer pleinement son rôle dans ce domaine, en particulier au sein du ministère de l'Ecologie.

Elle doit être en mesure de répondre de façon autonome et objective aux besoins d'expertise, par exemple de l'ACNUSA ou de représentants de l'Etat ou même de riverains, en particulier pour contribuer à la réduction des émissions de carbone de l'aviation civile et contrôler les objectifs qui seront fixés en la matière, notamment dans le cadre du FABEC ou de MOSAIC.

L'instruction de dossiers de plainte de riverains ou de toute autre personne ou organisation devrait donc être objectivement confiée aux services de la DSAC dont c'est le rôle naturel. En effet, seule une DSAC indépendante est à même de garantir une étude impartiale de ces dossiers, contribuant ainsi à réconcilier les aéroports et les riverains avec leur environnement, en particulier en réduisant l'impact du bruit et en garantissant le respect, par les services de la navigation aérienne, des trajectoires.

Un processus accru de surveillance de l'ensemble des domaines liés à l'environnement et au développement durable (bruit, air, eaux...) devrait être mis en place au sein de la DSAC, puis renforcé. Il engloberait les objectifs déterminés au sein du FABEC et les déclinerait aux plans national et local.

DIMENSION EUROPEENNE

La DGAC a pour ambition d'être une référence européenne en matière de sécurité et de sûreté : Cette ambition se traduit par la nécessité de construire une DSAC forte dans une Europe forte.

Elle doit être reconnue pour sa compétence, afin de garantir la conformité des acteurs Français mais aussi afin de pouvoir proposer à ses partenaires européens des solutions crédibles, qu'elle aura elle-même mises en œuvre.

Pour pouvoir démontrer son professionnalisme, la DSAC doit être « auditable » : les processus de formation doivent être formalisés, identifiés, évaluables pour que chaque agent effectuant un acte ne voit pas ses compétences mises en doute. A ce titre, la délivrance d'une licence d'exercice de leurs missions aux agents participerait à la reconnaissance de leur professionnalisme. Cette licence, française dans un premier temps, a vocation à devenir rapidement européenne, partagée au moins par les autorités de surveillance concernées par le FABEC.

Les méthodes de travail doivent être connues et identiques pour tous les agents et des contrôles qualité permettront de garantir un haut niveau de professionnalisme, reconnu de tous : des autres autorités de surveillance mais aussi des entités contrôlées.

Ce processus est déjà entamé et cela lui permettra de faire partie de ceux qui en Europe fixeront les standards attendus d'une Autorité de surveillance et, au-delà, seront moteurs pour les évolutions de la sécurité et la promotion d'un modèle européen du contrôle de la sécurité et de la sûreté.

L'ouverture du ciel européen impose des normes communes de haut niveau, respectées par tous les acteurs, pour garantir la sécurité et la DGAC doit soutenir le développement de ces normes communes, mais aussi la surveillance stricte de leur respect par des autorités fiables et reconnues, et la DSAC doit être un des éléments essentiels de ce système.

Parallèlement aux évolutions européennes de la navigation aérienne, la promotion d'un modèle européen du contrôle de la sécurité fondée sur une coopération entre les autorités nationales de surveillance doit être engagée dès à présent.

En effet, il apparaît inimaginable qu'un prestataire européen de services de la navigation aérienne puisse être homologué dans un état et pas dans un autre en raison de normes différentes d'un état à l'autre ou simplement de procédures différentes pour des critères identiques. **Il est donc essentiel de défragmenter la surveillance en Europe.**

Et, même si le résultat est identique, il serait inefficace, autant pour le prestataire (présentation du même dossier plusieurs fois) que pour les autorités de surveillance (examen du même dossier plusieurs fois) que ces dernières effectuent les mêmes vérifications à l'intérieur des frontières de leur pays d'origine dès lors que le prestataire présente un dossier unique quel que soit le pays concerné.

Le rapport du groupe de haut niveau (HLG) commandé par le commissaire européen Jacques Barrot préconise (recommandation N°8), le renforcement de l'AESA comme instrument de l'Union Européenne pour la régulation de la sécurité aéronautique incluant les aéroports et l'ATM (navigation aérienne au sens large).

Le statut actuel d'agence européenne de l'AESA l'empêche d'évoluer vers une autorité de surveillance européenne. Il est donc nécessaire, pour parvenir à créer cette organisation, de procéder par étapes et d'imaginer une solution visant à créer une organisation internationale ne nécessitant pas, préalablement à sa création, un accord unanime des pays de l'Union Européenne, et permettant à chaque pays, s'il le souhaite, de préserver quelques prérogatives gouvernementales en matière de sécurité.

Un partenariat à deux ou trois pays dans un premier temps permettrait de s'accorder sur des programmes de formation communs, la délivrance de licences reconnues mutuellement et permettrait de mutualiser les méthodes pratiques de surveillance au travers de la constitution d'équipes mixtes sur le terrain.

Cette solution, qui permettrait d'accompagner la création de FABs ou de MOSAIC, pourrait être envisagée après une réflexion visant à la mise en œuvre de méthodes de travail de surveillance et de certification

harmonisées, voire communes, l'AESA continuant d'assurer le rôle de « régulateur » Européen en établissant la Réglementation.

En effet, les FABs ou MOSAIC, devront, en qualité de prestataire unique et intégré de services de la navigation aérienne, comme tout prestataire, être « certifiés » par une autorité de surveillance. Il semble donc cohérent et indispensable de créer en parallèle un organisme, de même niveau (Européen), assurant cette mission dont le périmètre devrait être, dans un premier temps, celui de MOSAIC.

Proposer une structure de forme juridique proche de celle de MOSAIC facilitera les passerelles entre les 2 entités et il sera important, pour des raisons de sécurité et pour la motivation des personnels, de préserver au travers d'impératifs de formation continue la culture et l'expérience navigation aérienne au sein de l'autorité de surveillance, garantissant ainsi sa technicité.

Si cela s'avère nécessaire, il est possible, comme pour MOSAIC, de procéder par étapes, mais il est probablement plus aisé de construire cette organisation que MOSAIC. La création de l'autorité de surveillance aurait dû, dans l'idéal, être préalable à celle d'un tel prestataire de services de la navigation aérienne ; elle doit, à tout le moins, être concomitante.

Il s'agirait, dans un premier temps, de mettre en place des coopérations entre les autorités nationales de surveillance des pays impliqués, afin d'harmoniser la formation, les conditions, moyens et méthodes de travail et d'engager une stratégie globale et partagée par l'ensemble des autorités nationales, y compris concernant le financement de cet organisme.

A cette fin, la constitution d'équipes de nationalités différentes doit être développée, afin de constater les différences de pratiques en milieu opérationnel, notamment lors d'audits, et une analyse du retour d'expérience permettra non seulement de faire évoluer les procédures mais aussi de s'assurer qu'elles sont mises en œuvre de la même façon partout.

La DSAC doit, de toute urgence, encourager les candidatures d'experts Français pour participer aux audits organisés par l'EASA et dénommés « audits de standardisation » afin de promouvoir l'expertise et le savoir faire de la DSAC : il est inconcevable qu'en 2009 la France ait le plus petit nombre d'experts internationaux reconnus par l'EASA.

Parallèlement, la DSAC devrait proposer des expertises ou un transfert de compétence par l'envoi d'équipes françaises dans les états qui le souhaiteraient, ce qui serait plus en adéquation avec le rôle de référence européenne que la DGAC compte jouer, et permettrait également de promouvoir l'expertise de la DSAC tout en créant des recettes financières supplémentaires.

Cette étape, reprise dans la recommandation n°8 du HLG, est compatible avec les dispositions du protocole DGAC.

Enfin, l'ENAC doit proposer des formations européennes dans le domaine de la surveillance, accessibles aux ressortissants des pays européens et débouchant sur la délivrance d'une licence.

La concrétisation de ce travail d'harmonisation en termes de formation, maintien des compétences... doit déboucher sur l'instauration d'une licence d'inspecteur de la surveillance. Cette licence, qui doit bien évidemment avoir une dimension européenne, garantira sans équivoque le professionnalisme de son titulaire vis-à-vis des usagers ou d'auditeurs dans toute l'Europe.

La deuxième étape viserait à créer une Organisation Internationale de la surveillance permettant de s'assurer, au travers d'un commandement unique au sein duquel chaque état serait représenté, que tous les états maintiennent un haut niveau de sécurité et qu'aucun d'entre eux ne puissent mettre fin à la coopération et faire cavalier seul.

Enfin la dernière étape aboutirait à l'intégration complète des personnels dans l'organisation ainsi créée dont la vocation serait, à terme, d'englober la totalité des états européens.

PERSONNELS

Dans le domaine du contrôle de la sécurité et de la sûreté, une filière des métiers de l'inspection du contrôle technique a été mise en œuvre, conformément au protocole DGAC de 2006.

Elle intègre la définition de formations initiales et continues appropriées et permet de proposer aux agents des parcours professionnels au sein des entités responsables de la mise en œuvre du programme surveillance et certification.

La mise en place de formations qualifiantes au niveau européen doit être étudiée pour contribuer à l'harmonisation des méthodes de contrôle et de surveillance au niveau Européen et cette harmonisation des niveaux de formation et des critères de maintien des compétences doit être concrétisée par la mise en place d'une licence d'inspecteur de la surveillance.

Cette mise en place doit être accompagnée de processus de requalification après interruption ou de mise en doute des compétences. Les licences doivent reposer sur un système pratique et non sur des formations théoriques qui rendraient des agents tout à fait compétents aujourd'hui, non qualifiés demain.

Le savoir-faire de la DGAC pourrait, à cette occasion, être mis en valeur et l'ENAC doit dès à présent, proposer des formations aux autres états, organismes ou organisations pour en assurer la diffusion. Ces formations doivent être qualifiantes et déboucher sur l'octroi d'une licence européenne, reconnue en Europe ou tout au moins au sein des pays du FABEC.

De plus, des mécanismes devraient être mis en place pour que les passerelles soient efficaces entre la DSNA et la DSAC : Outre les agents affectés au programme surveillance et certification, un recours à des expertises ponctuelles de durée variable de personnels de la DSNA, devrait permettre à la DSAC de bénéficier d'une compétence opérationnelle actualisée et, à l'inverse, la DSNA pourrait profiter de l'expérience professionnelle de personnels préalablement chargés de la surveillance ou de la certification des opérateurs, en matière de conduite d'audits par exemple.

De même, au niveau Européen, pour assurer un renouvellement régulier de ses compétences internes et éviter un repli sur elle-même, conduisant à un éloignement des réalités du prestataire préjudiciable à son bon fonctionnement, l'organisation européenne de surveillance devra pouvoir accueillir des personnels issus de MOSAIC.

Des passerelles devront permettre une mobilité entre les deux organisations : rien ne serait plus dommageable qu'une autorité de surveillance trop éloignée des contingences opérationnelles ou qu'un prestataire qui ne comprendrait pas les motivations et décisions de l'autorité de surveillance. Au-delà, les 2 organisations devront être intégrées au processus d'élaboration des textes réglementaires.

Pour atteindre les objectifs de mobilité et de formation des personnels, il est indispensable que ceux-ci aient un niveau d'anglais équivalent, dans tous les services. Ce n'est qu'à cette condition que le savoir faire français pourra être enseigné à l'ENAC et promu en Europe, notamment au travers d'échanges sur le terrain avec les autres pays et que les passerelles pourront jouer à plein.

L'ensemble des personnels de la DSAC devra atteindre et maintenir un niveau 3 d'anglais. Ceux qui seront soumis à licence dans l'exercice de leur fonction devront atteindre et maintenir un niveau 4, de même que les enseignants de l'ENAC.

Les missions de la DGAC dans les domaines de la navigation aérienne, de la formation, de la surveillance et de la certification sont financées dans le cadre d'un budget annexe à celui de l'Etat, de façon à lui procurer des ressources adaptées aux besoins d'un secteur en permanente évolution et à garantir une certaine indépendance vis-à-vis du budget de l'Etat.

Il convient de viser, à court terme, un « autofinancement » de la DSAC.

Pour ce faire, et afin d'éviter que l'Autorité de surveillance soit entièrement dépendante de redevances, il est urgent de faire en sorte que l'ensemble du produit de la Taxe de l'Aviation Civile (TAC) soit affecté à la DSAC.

Parallèlement, les exonérations qui pourraient être décidées par le Gouvernement, en vue de promouvoir l'aviation légère, de soutenir un ou plusieurs types d'activités en difficulté, ou toute autre raison devront être compensées par une subvention d'un montant équivalent permettant de ne pas déséquilibrer le budget, de ne pas amputer les moyens financiers consacrés à la formation et ne pas compromettre la politique d'investissement.

Ceci permettra de préserver le domaine de la surveillance de la sécurité et de la sûreté de toute tentative de « rentabilisation ».

De plus, la DSAC doit rapidement se repositionner parmi les « fournisseurs d'expertise » européens afin, d'une part, de promouvoir son expertise et faire rayonner la DGAC en Europe, mais aussi de créer des recettes financières supplémentaires.

Le système français de péréquation consistant à aider les petits aéroports en augmentant la part de redevances payée par les plus gros doit également être préservé comme une spécificité française afin de permettre de conserver un tissu aéronautique fourni.

Il convient, à présent, de mettre en place les mécanismes permettant, d'une part, à cette autorité de surveillance de facturer et recouvrer chacune de ses actions (audits, contrôle...) et chacun de ses actes (délivrance et renouvellement d'agrément, de certificats et de licences) pour parvenir à une autonomie financière la plus complète possible et, d'autre part, de compenser les exonérations consenties.

CONCLUSION

Un des enjeux majeurs de la DGAC est de garantir, dans le domaine de l'aéronautique civile, le meilleur niveau possible de sécurité et de sûreté des biens et des personnes.

La recherche de la plus grande efficacité des actions de surveillance et de contrôle menées par la DSAC envers les prestataires de services de navigation aérienne (DSNA et prestataires AFIS), et les différents acteurs du transport aérien et de l'aviation générale a amené la DGAC à décider de transformer la DCS en Service à Compétence Nationale (cf. protocole DGAC du 26 octobre 2006). Ce service est dénommé Direction de la Sécurité de l'Aviation Civile (DSAC) et est décliné sur l'ensemble du territoire pour permettre d'assurer la proximité nécessaire à une surveillance efficace des différents opérateurs.

Ce service, qui certifie et contrôle l'organisation, la formation des personnels navigants et de maintenance, les procédures et systèmes du prestataire de services de navigation aérienne, délivre les autorisations d'exploiter aux compagnies Françaises, vérifie la stricte application des règles de conception, puis d'utilisation et d'entretien des aéronefs, certifie les exploitants d'aéroports et prononce les homologations des infrastructures et procédures d'exploitation aéroportuaires est un élément central de la chaîne de sécurité.

La mise en oeuvre de formations qualifiantes et de critères de maintien des compétences doit être rapidement concrétisée par la mise en place d'une licence européenne d'inspecteur de la surveillance à même de permettre de justifier la compétence des inspecteurs ou contrôleurs techniques, tant auprès des opérateurs susceptibles de le demander que pour les organismes menant des audits auprès des services chargés de la surveillance (OACI, AESA ...), au niveau Français et, pourquoi pas, au niveau Européen.

Cette transformation en Service à Compétence Nationale doit maintenant être concrétisée en recentrant l'ensemble des échelons sur leur cœur de métier et permettre une plus grande efficacité, à travers une chaîne directe de commandement, garantissant une plus grande uniformité de décisions, offrant une meilleure visibilité de l'extérieur et une organisation mieux compréhensible par nos partenaires européens.

Mais, la complémentarité de l'ensemble des activités et des personnels qui contribuent à la cohérence du système devra absolument être préservée, la surveillance de la sécurité, de la sûreté et de l'environnement constituant, au même titre que la gestion de la circulation aérienne, un enjeu essentiel pour le développement du transport aérien.

Ces points ont d'ailleurs été soulevés par le groupe de haut niveau commandité par le commissaire européen Jacques BARROT et si celui-ci s'est davantage penché sur la question du ciel unique et des prestataires de services de la navigation aérienne, il apparaît comme urgent aujourd'hui, d'entamer parallèlement à la construction d'un prestataire européen, celle d'une autorité de surveillance européenne ; il semble qu'une prise de conscience ait eu lieu au sommet de Bordeaux les 17 et 18 novembre 2008.

Enfin, il est évident que la question du financement doit être posée dès maintenant et résolue rapidement.

En effet, si les missions de la DGAC dans les domaines de la navigation aérienne, de la formation, de la surveillance et de la certification sont financées dans le cadre d'un budget annexe à celui de l'Etat, de façon à lui procurer des ressources adaptées aux besoins d'un secteur en permanente évolution, il convient, à présent, d'envisager de mettre en place les mécanismes permettant à cette autorité de surveillance de facturer et de recouvrer chacune de ses actions (audits, contrôle...) et chacun de ses actes (délivrance et renouvellement d'agrément, de certificats et de licences) de façon à garantir son indépendance et son autonomie, tout en prévoyant une part de taxes, voire de subventions, permettant de préserver ce domaine de toute tentative de « rentabilisation ».

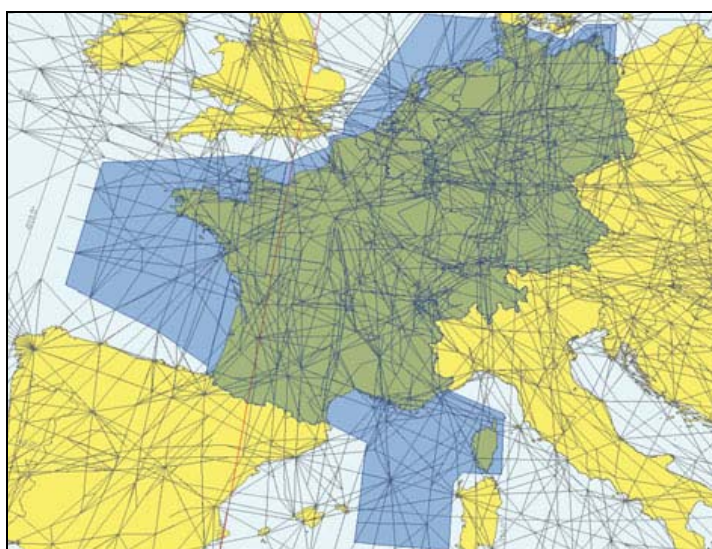
Il convient également de prévoir la compensation financière des exonérations qui grèvent le budget dans une proportion non négligeable.

Il semble que, dans le domaine de l'Aviation Civile, trois pôles peuvent être identifiés, tant au niveau Français qu'au niveau Européen : Un pôle « Réglementation », un pôle « prestataire de service » et un pôle « surveillance ».

A l'heure où les FAB se construisent et où le projet MOSAIC prend corps, il est temps de défragmenter la surveillance en Europe.

- ACNUSA :** Autorité de Contrôle des NUisanceS Aéroportuaires : Autorité administrative indépendante créée en 1999 ayant pouvoir de recommandation (mesures de bruit, évaluation de la gêne sonore et limitation de l'impact du transport aérien), d'alerte (manquements aux règles édictées) et d'investigation (bruit lié aux aéroports)
- AESA :** Agence Européenne de la Sécurité Aérienne : Agence Communautaire (organisme de Droit privé Européen distinct des Institutions, possédant une personnalité juridique propre) créée en 2002
- AFIS :** Aerodrome Flight Information Service (*Service d'information de vol sur un aéroport*)
- ATM :** Air Traffic Management (*Gestion du trafic aérien*)
- CEAC :** Conférence Européenne de l'Aviation Civile : Organisation intergouvernementale fondée en 1955 regroupant 42 pays
- DAC :** Direction de l'Aviation Civile
- DCS :** Direction du Contrôle et de la Sécurité
- DGAC :** Direction Générale de l'Aviation Civile
- DSAC :** Direction de la Sécurité de l'Aviation Civile
- DSNA :** Direction des Services de la Navigation Aérienne
- DTA :** Direction du Transport Aérien
- FAB :** Fonctionnal Airspace Block (*Bloc fonctionnel d'espace*) : organisation transfrontalière de la gestion de l'espace aérien.
- Exemples d'initiatives lancées en Europe en vue de créer des FAB : « Danemark-Suède » pour gérer l'espace supérieur nordique, « Royaume Uni-Irlande », « Espagne-Portugal », « Europe du Sud-Est » (République Tchèque, République Slovaque, Hongrie, Autriche, Slovénie, Croatie, Serbie), « Blue Med » (Italie, Grèce, Chypre, Malte), « Danube » (Bulgarie, Roumanie), « Nord-Est » (Danemark, Suède, Finlande, Norvège, Islande, Irlande, Estonie), Europe Centrale (Allemagne, Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas, Suisse).

Périmètre du FAB Europe Centrale (FABEC) :



-
- HLG :** High Level Group (*Groupe de haut niveau*) : Mandaté par le Commissaire Européen Jacques Barrot pour élaborer des propositions visant à simplifier le cadre réglementaire et la mise en œuvre du ciel unique européen
- JAA :** Joint Aviation Authorities (*Autorités conjointes de l'aviation*) : Organisation regroupant 42 Etats (transformation des Joint Airworthiness Authorities (1970))
- LOLF :** Loi Organique portant organisation des Lois de Finances
- OACI :** Organisation de l'Aviation Civile Internationale : Institution spécialisée des Nations Unies créée en 1944 regroupant 189 Etats, chargée de promouvoir un développement sûr et ordonné de l'aviation civile internationale dans le monde
- MOSAIC :** Projet de prestataire de service intégré de la Navigation Aérienne (organisme international) promu par 17 associations et syndicats Européens de 7 pays d'Europe (Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Suisse).

Périmètre de MOSAIC :



- SAFA :** Safety Assessment of Foreign Aircrafts (*Évaluation de la sécurité des avions étrangers*) : Programme de contrôle des avions en escale développé à l'initiative de la France au sein de la CEAC
- SCN :** Service à Compétence Nationale
- STAC :** Service Technique de l'Aviation Civile