



Strasbourg, le 11.6.2013  
COM(2013) 408 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU  
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ  
DES RÉGIONS**

**Accélérer la mise en œuvre du ciel unique européen**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

# COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

## Accélérer la mise en œuvre du ciel unique européen

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

### 1. INTRODUCTION

#### 1.1. Réaffirmer les objectifs du ciel unique européen

Le secteur de l'aviation joue un rôle essentiel dans l'économie européenne, en favorisant les échanges commerciaux et le tourisme et en tant que vecteur de la création d'emplois. Dans la chaîne de valeur de ce secteur, le contrôle de la circulation aérienne est un facteur clé. Son rôle est d'assurer la sécurité, la ponctualité et la rentabilité des flux de trafic aérien, de manière à réduire au minimum la consommation de carburant, les émissions de carbone et la durée des vols.

Toutefois, les services de navigation aérienne en Europe se sont mis en place essentiellement à l'intérieur des frontières nationales, chaque État membre créant son propre système de gestion du trafic aérien (ATM), ce qui a conduit à une fragmentation structurelle coûteuse et inefficace de l'espace aérien européen et à un manque de réactivité persistant aux besoins des clients, c'est-à-dire des compagnies aériennes et, en fin de compte, des clients qui paient leurs services.

En 2004<sup>1</sup>, l'UE a lancé l'initiative «ciel unique européen», dont l'objectif était triple: *«renforcer les normes de sécurité actuelles de la circulation aérienne, contribuer au développement durable du système de transport aérien et améliorer les performances globales du système de gestion du trafic aérien et des services de navigation aérienne pour la circulation aérienne générale en Europe»*<sup>2</sup>. La fixation d'objectifs chiffrés ambitieux à atteindre pour 2020 a encore renforcé la valeur de l'engagement par rapport à ces objectifs<sup>3</sup>. Un grand projet de modernisation des technologies sur lesquelles se fonde le système européen de gestion du trafic aérien, le projet SESAR<sup>4</sup>, a été lancé en 2007. En 2009 sont venus s'ajouter de nouveaux outils concrets pour stimuler la performance et orienter la réforme du système européen de gestion du trafic aérien<sup>5</sup>: une approche actualisée pour stimuler la fourniture de services intégrés, un processus de fixation d'objectifs de performance et l'établissement de la fonction de gestion du réseau pour coordonner l'action au niveau du réseau de routes européen. Une approche en cinq volets a finalement été prévue pour couvrir les différents aspects du ciel unique européen: sécurité, performance, technologie, aéroports et facteur humain.

---

<sup>1</sup> Règlements (CE) n° 549, 550, 551 et 552/2004 du 10 mars 2004 (JO L 96 du 31.3.2004, p. 1) tels que modifiés par le règlement n° 1070/2009 du 21 octobre 2009 (JO L 300 du 14.11.2009).

<sup>2</sup> Règlement (CE) n° 549, article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1.

<sup>3</sup> Le triplement des capacités, une amélioration de la sécurité d'un facteur 10, la réduction de 10 % des incidences des vols sur l'environnement et une réduction des coûts des services ATM d'au moins 50 % pour les usagers de l'espace aérien.

<sup>4</sup> Single European Sky ATM Research.

<sup>5</sup> Règlement (CE) n° 1070/2009 du 21 octobre 2009 (JO L 300 du 14.11.2009, p. 34).

La réalisation du ciel unique européen est l'une des grandes priorités de la Commission européenne en matière de transports<sup>6</sup>. Or, bien que tous les États membres restent résolus sur la question du ciel unique européen, sa mise en œuvre est toujours bien en deçà des prévisions initiales; aussi l'accélération du processus de réforme du système européen de gestion du trafic aérien par un nouveau paquet de mesures a-t-elle été définie en 2012 comme l'une des actions clés à accomplir pour le développement du marché unique<sup>7</sup>. Les retards dans le transport aérien ont diminué (en partie du fait de la crise financière qui a réduit le trafic aérien en Europe). Cependant, si les niveaux de sécurité ont été maintenus en permanence, le rapport coût-efficacité ne s'est pas amélioré suffisamment rapidement et l'impact environnemental des profils de vol non optimaux reste élevé. À une époque où les compagnies aériennes de l'UE sont confrontées à une forte concurrence au niveau mondial et où la croissance du secteur aérien se déplace vers le Moyen-Orient et la région Asie-Pacifique, il est difficile d'ignorer le potentiel d'économies inexploité du ciel unique européen, qui se monte à 5 milliards d'EUR par an<sup>8</sup>. Plus vite le ciel unique européen sera mis en œuvre, plus vite les bénéfices qu'on en attend se matérialiseront.

Selon les estimations les plus récentes, le nombre de vols en Europe en 2035 s'élèvera à 14,4 millions, soit 50 % de plus qu'en 2012. La croissance du trafic aérien va mettre à rude épreuve la capacité de gestion du trafic aérien et exacerber le décalage entre cette capacité et les flux aéroportuaires<sup>9</sup>, puisque près de deux millions de vols ne pourraient être exécutés en raison de l'insuffisance des capacités aéroportuaires<sup>10</sup>.

*Il faut accélérer la mise en œuvre du ciel unique européen et la réforme connexe du système européen de gestion du trafic aérien, pour aider les usagers de l'espace aérien confrontés à un environnement concurrentiel mondial difficile, et pour faciliter la croissance économique future. C'est pourquoi la Commission, forte de l'expérience acquise jusqu'ici dans le domaine du ciel unique, présente une nouvelle proposition législative soigneusement ciblée pour faciliter la mise en œuvre rapide du CUE, un paquet législatif comprenant la refonte des quatre règlements créant le ciel unique européen et la modification du règlement instituant l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA<sup>11</sup>).*

## **1.2. Évolution de la performance des services de navigation aérienne**

À la fin des années 1990, la fourniture des services de contrôle de la circulation aérienne en Europe se caractérisait par des retards importants et un manque d'efficacité. Plus de dix ans après, la fragmentation de l'espace aérien européen demeure élevée, avec 50 centres de

<sup>6</sup> Cf. l'annexe I du document COM(2011) 144 final.

<sup>7</sup> COM(2012) 573 final.

<sup>8</sup> Estimation tirée de rapports de l'organe d'évaluation des performances du ciel unique européen et de la commission d'examen des performances.

<sup>9</sup> Cf. le point 11 du document COM(2011) 823 final. «*En d'autres termes, il est inutile d'augmenter la capacité de l'espace aérien si l'on n'augmente pas parallèlement la capacité aéroportuaire pour qu'elle reste alignée sur la capacité de la gestion du trafic aérien.*»

<sup>10</sup> *Challenges of Growth 2013*, EUROCONTROL – juin 2013.

<sup>11</sup> Bien que la feuille de route de la Commission sur la mise en œuvre de la déclaration commune du Parlement européen, du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne sur les agences décentralisées de juillet 2012 préconise d'utiliser un terme standard pour désigner toutes les agences de l'UE, la présente communication utilise, pour des raisons de clarté, la dénomination actuelle de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) dans l'ensemble du texte. Le texte des propositions législatives elles-mêmes a été adapté, conformément à la déclaration commune et à la feuille de route, pour utiliser la dénomination standardisée «Agence de l'Union européenne pour l'aviation (EAA)».

contrôle de la circulation aérienne répartis entre 29 prestataires de services de navigation aérienne (PSNA) différents<sup>12</sup>.

En 2011, le total des coûts directs et indirects du contrôle de la circulation aérienne en Europe s'est élevé à quelque 14 milliards d'euros. Ses seuls coûts directs (perçus sous la forme de redevances demandées aux usagers) représentent plus de 20 % du total des frais d'exploitation, hors carburant, des compagnies aériennes les plus efficaces. D'une manière générale, les coûts directs du contrôle de la circulation aérienne constituent le troisième poste le plus important (après le carburant et les redevances aéroportuaires) pour les compagnies aériennes.

La productivité (mesurée en heures de contrôleur de la circulation aérienne) a augmenté d'environ 18 % au cours de la dernière décennie, mais les coûts salariaux totaux des contrôleurs aériens ont augmenté plus rapidement (de près de 40 %). Les coûts totaux du contrôle de la circulation aérienne ont augmenté de 10 %, et le nombre de contrôleurs de la circulation aérienne en Europe a augmenté pour atteindre environ 14 500. Ils représentent cependant toujours qu'un tiers du personnel total des PSNA, dont le personnel d'appui est très élevé (environ 30 000 personnes en 2011).

Malgré la diminution observée du trafic aérien, qui a fait baisser la pression sur le système, on a constaté une stagnation des capacités: le retard dû au contrôle aérien (retard ATC) total moyen par vol se situait pratiquement au même niveau en 2011 qu'en 2003. La performance environnementale dépend de l'exécution optimale des vols, c'est-à-dire de la possibilité donnée aux usagers de l'espace aérien d'exécuter leurs vols en empruntant les routes les plus directes. Le succès complet dans ce domaine se fait toujours attendre, et les coûts des insuffisances de la gestion porte à porte liés à la consommation de carburant supplémentaire et à l'allongement des temps de vol sont estimés à 3,8 milliards d'EUR en 2011. En matière de sécurité, le bilan du contrôle de la circulation aérienne est bon, et des travaux sont en cours pour renforcer la mise en œuvre des programmes de sécurité, des systèmes de gestion et des méthodes d'analyse.

## **2. FAIRE APPLIQUER ET AMÉLIORER LES RÈGLES EXISTANTES**

Lors de la dernière révision du cadre législatif du ciel unique européen en 2009, la Commission s'est concentrée sur la nécessité d'une amélioration radicale de la performance du système de contrôle de la circulation aérienne. La réalisation des objectifs de performance devrait d'ailleurs être considérée comme une ambition essentielle de la mise en place des blocs d'espace aérien fonctionnels (FAB), des fonctions de gestion de réseau (gestionnaire de réseau) et du projet SESAR.

Sur les deux années écoulées, des progrès ont été constatés sur tous ces fronts. Les objectifs afférents à la première période de référence (2012-2014) du système de performance ont été adoptés en 2011 et le système lui-même est entré en vigueur en 2012; le gestionnaire de réseau<sup>13</sup> est devenu opérationnel en 2011; quant au passage à un espace aérien opérationnel plus intégré, fondé sur les FAB, il devait intervenir au plus tard en décembre 2012. L'entreprise commune SESAR, dont la mission est de surveiller le développement de SESAR, a commencé à livrer les éléments du nouveau système de gestion du trafic aérien. Enfin, les

<sup>12</sup> Géographiquement, le CUE englobe des pays non membres de l'UE, comme la Suisse et la Norvège, qui se sont engagés à le mettre en œuvre par des accords bilatéraux et multilatéraux.

<sup>13</sup> Eurocontrol a été nommé gestionnaire de réseau par décision de la Commission du 7.7.2011 portant nomination du gestionnaire de réseau chargé des fonctions de réseau de la gestion du trafic aérien pour le ciel unique européen (C(2011) 4130 final).

échéances fixées pour certaines autres mesures clés (concernant par exemple les services de liaison de données et la qualité des données aéronautiques) sont maintenant dépassées mais, dans un certain nombre de cas, la mise en œuvre accuse un retard.

La mise en œuvre du ciel unique européen a suscité beaucoup d'activité ces deux dernières années, mais les résultats obtenus peuvent généralement être considérés comme insuffisants par rapport aux attentes. Les plans de performance convenus au niveau européen pour 2012-2014 devaient permettre d'économiser 2,4 milliards d'EUR sur les trois années. Les contributions prévues des États membres n'ont toutefois pas été à la hauteur de cet objectif global, le déficit s'élevant à 189 millions d'EUR. En outre, les usagers de l'espace aérien contestent la validité de ces chiffres, en faisant valoir que l'inflation, les reports et le partage des risques résultant d'années antérieures entraîneront en réalité une augmentation substantielle de leurs coûts en 2014. Le gestionnaire de réseau s'est bien acquitté de ses tâches, mais ses fonctions restent limitées, notamment en ce qui concerne l'adoption de mesures correctives concrètes. Enfin, si les États membres se sont mis d'accord sur la création de neuf FAB, ceux-ci restent des initiatives essentiellement institutionnelles et administratives, qui n'apportent pas encore de gains opérationnels concrets.

La législation existante apporte des solutions à certains égards, grâce aux compétences attribuées à la Commission pour définir et faire appliquer des mesures d'exécution. Ainsi, les systèmes de performance et de tarification ont récemment été modernisés à la lumière de l'expérience acquise dans leur application initiale. La Commission doit fixer des objectifs de performance fondés sur la législation existante pour la prochaine période de référence (2015-2019) d'ici à la fin de 2013. Par ailleurs, des mécanismes de gouvernance pour le déploiement de SESAR ont été introduits; ils préparent le terrain en vue de la sélection du gestionnaire du déploiement et du lancement du processus de déploiement en 2014.

La Commission est déterminée à assurer la mise en œuvre du ciel unique européen dans tous les aspects, et a donc pris des mesures préparatoires en vue de lancer des procédures d'infraction à l'encontre des États membres qui n'ont pas encore satisfait aux exigences relatives à la création des FAB. De même, elle n'hésitera pas à prendre de nouvelles mesures si le défaut de mise en œuvre de certaines mesures en matière d'interopérabilité est confirmé, par exemple en ce qui concerne les services de liaison de données.

*Cependant, l'essentiel pour accélérer la mise en œuvre du ciel unique européen est avant tout de fixer des objectifs de performance ambitieux, notamment dans les domaines de la capacité et de l'efficacité économique, pour les deuxième et troisième périodes de référence du système de performance. Dans ce cadre, il faudra s'intéresser davantage à la performance considérée dans une perspective «porte à porte». Il sera de plus en plus difficile de fournir le niveau de performance requis dans un réseau comprenant un plus grand nombre de centres de contrôle du trafic aérien et d'aéroports confrontés à de graves problèmes de congestion.*

*C'est pourquoi la Commission continuera à suivre de près l'évolution du trafic aérien et son impact sur la gestion du trafic aérien et la capacité des aéroports en Europe, afin de faire en sorte que les gains de capacité requis se concrétisent en temps utile.*

### **3. RENDRE LE CIEL UNIQUE EUROPÉEN PLUS EFFICIENT**

#### **3.1. Amener les PSNA à se concentrer sur les besoins des clients: atteindre les objectifs de performance**

Le système de performance constitue l'instrument essentiel pour mesurer l'état de réalisation du ciel unique européen. Fondé sur un système de fixation d'objectifs, de planification, de contrôle et de compte rendu dans les quatre domaines essentiels de la performance que sont la

sécurité, l'environnement, la capacité et l'efficacité économique, le système de performance établit le cadre en vertu duquel les prestataires de services sont contraints d'évoluer pour fournir de meilleurs services à moindre coût. Par exemple, les objectifs en matière de coûts fixent en réalité un plafond tarifaire sur les services fournis aux usagers que les prestataires ne peuvent pas dépasser, ce qui les contraint à améliorer leur rapport coût-efficacité.

La mise en œuvre du système au cours de la première période de référence 2012-2014 débouchera sur des résultats tangibles, sous la forme de gains d'efficacité. Parallèlement aux objectifs en matière d'environnement et de capacité, les vols seront plus directs et les retards réduits. Dans le même temps, il est évident qu'on aurait pu faire davantage: les objectifs initiaux proposés par la Commission et l'organe d'évaluation des performances pour la première période de référence ont été réduits lors de la procédure d'approbation par le comité du ciel unique, les États membres ayant opposé leur veto à des objectifs plus ambitieux; et, comme on l'a vu ci-dessus, il manque pour les plans de performance finaux un montant peu élevé, mais non négligeable, ce qui réduit encore le niveau global d'ambition.

L'expérience montre aussi que les États membres, en qualité de propriétaires uniques ou majoritaires des prestataires de services, ont une forte tendance à concentrer leur attention sur les abondants flux de recettes que dégage le système de services de contrôle aérien financé par les usagers, et peuvent donc se montrer réticents à approuver une évolution fondamentale vers un espace aérien opérationnel plus intégré, qui comporte des risques de grèves et de répercussions sur des budgets nationaux en mal de liquidités.

Dans ce contexte, il faut renforcer le système de performance pour le rendre plus transparent et en faciliter le contrôle d'application, accentuer le caractère technique de la fixation des objectifs et l'axer davantage sur des éléments probants, accroître l'indépendance de l'organe d'évaluation des performances en qualité de conseiller technique principal et enfin, renforcer le contrôle exercé par la Commission et permettre l'imposition de sanctions lorsque les objectifs ne sont pas atteints. Parallèlement, les usagers de l'espace aérien devraient se voir confier un rôle plus important dans le processus.

*Dans le système actuel, les États membres représentés au comité du ciel unique ont le dernier mot sur les objectifs, l'adoption des plans de performance et l'acceptation de mesures correctrices dans le cas où les objectifs ne sont pas atteints. La Commission propose, dans son paquet législatif, de renforcer les mécanismes de contrôle et de sanction. À l'avenir, elle devrait en outre être chargée de nommer directement les membres de l'organe d'évaluation des performances, afin d'assurer son impartialité.*

### **3.2. Renforcer l'efficacité des services d'appui**

Le premier paquet législatif de 2004 sur le ciel unique européen visait à introduire des mécanismes de marché pour la fourniture de services d'appui, afin de les rendre plus efficaces<sup>14</sup>. En pratique, bien peu de progrès ont été accomplis même si, dans les deux cas<sup>15</sup> où de tels mécanismes ont été introduits (en Suède et au Royaume-Uni), les résultats se sont avérés positifs (l'un des PSNA a estimé les économies réalisées à environ 50 % par rapport à la fourniture des services d'appui en interne). Or, il serait possible, et il est d'ailleurs nécessaire, d'agir de manière beaucoup plus ambitieuse pour déléguer la fourniture de services d'appui à des prestataires spécialisés.

<sup>14</sup> Règlement (CE) n° 550/2004, considérant 13.

<sup>15</sup> Le prestataire suédois de services de navigation aérienne LFV et l'entreprise publique Highlands and Islands Airports (HIAL) externalisent un grand nombre de leurs services d'appui.

L'introduction de mécanismes de marché chaque fois que cela est possible est pleinement conforme à ce qui se pratique dans les autres secteurs d'infrastructures en Europe, que ce soit par la concurrence *sur* un marché ou par la concurrence *pour* un marché, dans le cadre de procédures d'adjudication débouchant sur l'octroi de concessions limitées dans le temps. L'ouverture progressive à la concurrence des services d'appui non seulement offrira de nouvelles possibilités d'activité au secteur de l'ATM et au-delà, mais elle permettra aussi l'adoption plus rapide et à moindre coût de nouvelles technologies. D'après les estimations les plus prudentes fondées sur l'expérience récente, des économies de l'ordre de 20 % devraient pouvoir être dégagées dans le domaine des services d'appui.

Il est clair qu'il n'est pas concevable d'introduire de la concurrence dans tous les services ATM. L'analyse effectuée par la Commission montre que les services essentiels de contrôle du trafic aérien sont des monopoles naturels, au moins dans l'état actuel de la technologie: Il n'est pas possible, par exemple, d'avoir deux tours de contrôle dans un même aéroport, ou deux contrôleurs se faisant concurrence pour le travail à effectuer dans un secteur donné. En théorie, des appels d'offres débouchant sur l'octroi de concessions pour des périodes limitées seraient envisageables pour ces services essentiels, mais de telles solutions nécessiteraient une régulation économique et une surveillance rigoureuses.

En revanche, les services d'appui tels que les services météorologiques, les services d'information aéronautique, de communication, de navigation ou de surveillance se prêteraient davantage à ce type d'opération. Il existe, tant dans le secteur de l'ATM qu'en dehors, de nombreuses sociétés susceptibles de proposer de tels services, qui pourraient être répartis entre plusieurs fournisseurs en vue d'une concurrence optimale, ou – ainsi que l'a récemment proposé Eurocontrol dans son analyse de la notion de «services centralisés» – être attribués à un prestataire unique ou à un groupement de prestataires pouvant fournir des services à plusieurs prestataires principaux.

*La Commission est d'avis qu'il faut introduire des mécanismes de marché pour rendre la fourniture des services d'appui plus efficiente. La Commission propose, dans le présent paquet législatif, de poursuivre la séparation et l'ouverture du marché concernant certains des services d'appui précités.*

### **3.3. Renforcer l'indépendance des autorités nationales de surveillance (ANS)**

Les ANS ont un rôle majeur à jouer dans la mise en œuvre du ciel unique européen. Leurs missions se sont enrichies progressivement depuis leur création en 2004, et la plupart sont encore occupées à développer leur organisation et leurs capacités pour répondre aux besoins. Leurs responsabilités principales englobent la vérification de la conformité des PSNA aux exigences, ce qui implique de contrôler que les services sont fournis de manière sûre et efficiente, d'organiser les enquêtes nécessaires et de conclure et mettre en œuvre des accords concernant la surveillance des PSNA dans les FAB. Les ANS coopèrent aussi pour assurer la surveillance des PSNA qui fournissent des services dans un autre État. Enfin, elles élaborent les plans de performance des PSNA, en supervisent l'exécution et en assurent le suivi, une tâche dont l'importance va croissant.

Certaines difficultés dans la mise en œuvre du ciel unique européen peuvent être attribuées aux difficultés rencontrées par les ANS elles-mêmes – qu'il s'agisse d'une insuffisance des ressources, d'un manque d'expertise ou d'un manque d'indépendance tant par rapport aux autorités publiques qu'à l'égard des PSNA. Ces difficultés ont eu des incidences aussi bien sur les processus de certification et de surveillance des PSNA que sur l'élaboration et la mise en œuvre du système de performance. Si l'on ne remédie pas à ces lacunes, la mise en œuvre du ciel unique européen sera sérieusement compromise.

Le manque de ressources a un impact direct sur les compétences techniques et affaiblit l'indépendance de l'organisme de contrôle par rapport aux PSNA. Ce problème devrait être résolu en renforçant la coopération mutuelle entre les ANS (par exemple au niveau des FAB), par une intensification de la coordination entre les ANS à l'échelon de l'UE en leur permettant d'échanger les bonnes pratiques et de participer à des programmes de formation, et par la mise en commun d'experts, par exemple sous l'égide de l'AESA. Une autonomie financière accrue permettra de faire face aux pénuries de personnel constatées.

Les ANS doivent s'acquitter de leurs missions en toute impartialité et indépendance. Alors que la législation en vigueur exige que «*cette indépendance [soit] assurée par une séparation adéquate, au moins au niveau fonctionnel*»<sup>16</sup> entre les ANS et les PSNA, la plupart des États membres ont opté pour une séparation structurelle. Néanmoins, même cette solution n'a pas toujours donné les résultats escomptés, notamment lorsque les ressources et les compétences restent insuffisantes, auquel cas les PSNA exercent une influence plus importante. La Commission propose par conséquent une série de critères contraignants afin d'assurer l'autonomie des ANS et l'efficacité de leur fonctionnement.

*Dans ce contexte, la Commission estime qu'il convient de renforcer en priorité le cadre réglementaire relatif à l'efficacité et à l'indépendance des ANS, et proposera spécifiquement des critères contraignants relatifs à leur indépendance et leur capacité.*

#### **4. METTRE FIN À LA FRAGMENTATION DU SYSTÈME EUROPÉEN DE GESTION DU TRAFIC AÉRIEN**

##### **4.1. Rendre possible les partenariats industriels**

L'établissement des blocs d'espace aérien fonctionnels (FAB) vise à lutter contre la fragmentation de l'espace aérien en instaurant une coopération entre les PSNA, en optimisant l'organisation et l'utilisation de l'espace aérien grâce à la conception de routes et de secteurs de contrôle optimaux correspondant à des zones plus vastes, et donc en créant des synergies globales grâce aux économies d'échelle. En 2009, l'échéance de décembre 2012 a été imposée aux États membres pour créer les FAB, avec une série de critères détaillés et contraignants en matière d'amélioration des performances dans la fourniture de services.

Bien que les États membres et leurs PSNA aient déployé des efforts considérables pour créer les FAB, les progrès n'ont pas été satisfaisants. Neuf FAB ont été annoncés mais, en réalité, aucun d'entre eux n'est totalement opérationnel et la plupart semblent destinés à satisfaire à des exigences formelles plutôt qu'à réaliser des synergies et des économies d'échelle.

La mise en place de FAB réels – par opposition à des FAB purement institutionnels – a souvent été bloquée par crainte de voir chuter les flux de recettes provenant des redevances de navigation aérienne, dans certains cas de plus de 30 % si de tels FAB voyaient le jour et si les services étaient rationalisés, par exemple en raccourcissant les routes aériennes. Une forte opposition du personnel, qui défend le maintien du niveau actuel des effectifs, a été un défi supplémentaire à relever par les États membres dans ce domaine.

En outre, des problèmes de souveraineté nationale ont souvent été invoqués pour sauvegarder des monopoles existants, au nom de la protection des infrastructures, des objectifs et des opérations militaires dans l'espace aérien européen. S'il est justifié de faire droit aux besoins militaires véritables dans le cadre du ciel unique européen, il est difficile, dans de nombreux cas, de déterminer si on a affaire à de tels besoins légitimes ou à une protection indue

<sup>16</sup> Article 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 549/2004.

d'intérêts nationaux. Enfin, le traitement des plans existants d'amortissements et d'investissement à long terme dans les infrastructures techniques s'est également avéré trop sensible à gérer pour les États, malgré l'exigence réglementaire d'une utilisation optimale des ressources au sein des FAB.

La Commission continuera à entamer des poursuites à l'encontre des États membres en ce qui concerne les FAB, notamment dans les cas où les réformes ne progresseraient pas nettement dans les prochains mois, et elle reste déterminée à faire adopter par les FAB des modèles organisationnels adaptés à un espace aérien opérationnel plus intégré. Il est possible que les FAB aient besoin de plus de souplesse et qu'ils doivent être mieux mis en mesure, sur le plan juridique, de mettre en place des arrangements de coopération plus variables entre les PSNA pour exploiter les synergies et s'associer avec des partenaires différents en fonction du projet, afin d'améliorer les performances. Ces arrangements pourraient couvrir la mise en commun de la passation de marchés, de la formation, des services d'appui ou de la délégation de services. La Commission propose de modifier les règles afin de permettre aux FAB de mener à bien de tels projets. Les opérateurs du secteur devraient être libres de choisir quels moyens sont utilisés dès lors qu'il en résulte une amélioration des performances.

*La Commission propose, dans le présent paquet législatif, de continuer à faire évoluer le concept de FAB pour en faire un instrument davantage axé sur la performance et plus flexible pour les PSNA, reposant sur des partenariats industriels, afin d'atteindre les objectifs fixés par le système de performance du ciel unique européen.*

*Le gestionnaire de réseau central verra également son rôle renforcé en ce qui concerne la gestion globale de l'espace aérien (voir section 4.2).*

#### **4.2. Renforcer le rôle du gestionnaire de réseau**

Le gestionnaire de réseau chargé du réseau ATM de l'UE, qui est opérationnel depuis 2011, est un acteur de premier plan dans la mise en œuvre du ciel unique européen. En fait, un nombre croissant de fonctions et de services du système européen de gestion du trafic aérien pourraient être pris en charge d'une manière plus centralisée. Eurocontrol a été désigné par la Commission en qualité de gestionnaire de réseau, et s'acquitte de ses tâches de manière satisfaisante<sup>17</sup>; sa principale mission en tant que tel est de prévenir, au quotidien, l'apparition de goulets d'étranglement dans l'espace aérien et de surcharges du système, ainsi que faciliter l'utilisation d'itinéraires directs par les aéronefs. Dans ces fonctions, Eurocontrol épaula directement les PSNA dans la réalisation des objectifs de performance liés à l'exécution optimale des vols. Toutes les parties jugent essentiel le rôle du gestionnaire de réseau.

Promouvoir la dimension de réseau sur les plans stratégique et opérationnel passe par une coopération étroite entre toutes les parties prenantes opérationnelles. Cependant, alors que l'intention première était d'instaurer une gouvernance forte orientée par les opérateurs du secteur et dotée de compétences d'exécution affirmées, en pratique, le gestionnaire de réseau tend à décider par consensus, ce qui débouche souvent sur des compromis peu ambitieux. Le concept de partenariat industriel destiné à améliorer la prestation de service doit être considéré comme un objectif qui cadre aussi avec la poursuite de la réforme d'Eurocontrol (voir le point 5.2). Les prestataires de services de navigation aérienne participeraient ainsi aux fonctions du gestionnaire de réseau selon un modèle apparenté à l'entreprise commune. Ce modèle assure la séparation par rapport aux organes de contrôle, puisqu'il éloigne le gestionnaire de réseau d'un rôle d'organisation intergouvernementale et le rapproche d'un prestataire de services de

<sup>17</sup> La fonction de gestion de réseau a été créée par le règlement d'exécution (UE) n° 677/2011, et Eurocontrol a été nommé gestionnaire de réseau par décision de la Commission de juillet 2011.

navigation aérienne normal. En outre, il favorise la réalisation d'investissements dans le gestionnaire de réseau qui soient compatibles avec les plans d'entreprise des parties prenantes opérationnelles, dans la mesure où les partenaires industriels considéreront cette organisation comme faisant partie de leur propre entreprise et seront donc davantage disposés à investir dans son fonctionnement.

En outre, les activités actuelles du gestionnaire de réseau ne couvrent qu'un sous-ensemble des fonctions et services nécessaires pour optimiser les performances du réseau. Il est donc nécessaire d'élargir progressivement le champ d'action opérationnel du gestionnaire de réseau.

*C'est pourquoi la Commission propose, dans le présent paquet législatif, de renforcer le rôle du gestionnaire de réseau dans une optique de rationalisation de la gouvernance qui confèrera un rôle plus important aux entreprises du secteur (PSNA, usagers de l'espace aérien et aéroports). Cette opération permettra d'élargir le champ d'action du gestionnaire de réseau pour y inclure de nouvelles fonctions (y compris des aspects de conception de l'espace aérien) et des services liés aux activités de réseau à exercer au niveau central par le gestionnaire de réseau.*

## **5. HARMONISER LE CADRE INSTITUTIONNEL**

### **5.1. Rôle de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) dans la gestion du trafic aérien**

Depuis 2002, l'AESA joue un rôle central dans la politique de l'UE en matière de transport aérien, du fait de son double objectif: assurer un niveau élevé et uniforme de sécurité et promouvoir la réalisation des objectifs traditionnels de l'UE, qui sont d'établir des conditions de concurrence homogènes, d'assurer la libre circulation et la protection de l'environnement, d'éviter les règles faisant double emploi, de promouvoir les normes de l'OACI, etc. En 2009<sup>18</sup>, les responsabilités de l'AESA ont été étendues pour englober les aspects de la sécurité relatifs à l'ATM et aux aéroports. Cette extension des compétences à l'ATM en 2009 a entraîné une duplication des règles, dans la mesure où certaines tâches sont désormais régies à la fois par la législation sur le ciel unique européen et par le règlement de base de l'AESA. Il s'agissait d'une mesure délibérée dont l'objectif était d'éviter l'apparition de lacunes dans le cadre réglementaire au cours de la phase de transition. La Commission a cependant été invitée, dans la législation, à proposer des modifications pour mettre fin aux chevauchements de règles une fois que les règles d'exécution correspondantes de l'AESA auront été mises en place<sup>19</sup>.

Dans des domaines tels que l'octroi de licences au personnel navigant ou le contrôle de la navigabilité, l'AESA assure l'élaboration de l'ensemble des règles techniques; en ce qui concerne l'ATM, la situation était différente dans la mesure où une distinction a été établie entre les règles relatives à la sécurité et les règles sans rapport avec la sécurité, compte tenu du rôle résiduel important joué par Eurocontrol dans les domaines non liés à la sécurité. Le problème est que toutes les règles relatives à l'ATM contiennent à la fois des éléments relatifs à la sécurité et des éléments relatifs à la capacité, aux coûts et à l'efficacité, ce qui rend leur mise en œuvre difficile, notamment du fait qu'un nombre croissant de règles relatives à l'ATM ont aussi des incidences sur le volet aérien et donc sur la navigabilité, les opérations aériennes, la formation, etc. Le projet SESAR étant désormais proche de sa phase de déploiement, le problème de l'alignement de règles techniques différentes risque de s'aggraver

<sup>18</sup> Règlement (CE) n° 1108/2009 de la Commission du 21 octobre 2009 (JO L 309 du 24.11.2009, p. 51).

<sup>19</sup> Cf. l'article 65 bis du règlement (CE) n° 216/2008 du 20 février 2008 (JO L 79 du 19.3.2008, p. 1), tel que modifié.

étant donné que tous les concepts et technologies connexes doivent être facilités ou rendus obligatoires par le système réglementaire. Il faut opter pour une unicité de stratégie réglementaire, de structure de règles et de processus de consultation sous l'égide de l'AESA, y compris pour assurer une participation adéquate de toutes les parties concernées telles que les usagers de l'espace aérien, les aéroports, les prestataires de services et la communauté militaire.

*La Commission propose, dans le présent paquet législatif, de mettre fin aux chevauchements des réglementations «ciel unique européen» et «AESA» et de répartir le travail entre les différentes institutions en conséquence. La Commission devrait par conséquent se concentrer sur les questions clés de la réglementation économique, tandis que l'AESA garantira l'élaboration et la surveillance coordonnées de toutes les règles techniques, en tirant parti de l'expertise d'Eurocontrol, des États membres et des opérateurs du secteur. Par la même occasion, la proposition prévoit une actualisation du règlement relatif à l'AESA, tant pour y inclure des références à jour à la comitologie découlant du traité de Lisbonne que pour y modifier la gouvernance de l'AESA conformément à l'approche commune du PE, du Conseil et de la Commission sur les organismes décentralisés de l'UE adoptée en juillet 2012. Ce dernier accord prévoit aussi l'adoption d'un terme standard pour désigner les agences de l'UE, de sorte que la dénomination de l'AESA sera changée en «Agence de l'Union européenne pour l'aviation (EAA)».*

## **5.2. Recentrer Eurocontrol sur la gestion et le fonctionnement du réseau ATM européen**

Eurocontrol est un acteur de premier plan dans la mise en œuvre du ciel unique européen. Mise en place à l'origine pour fournir un système collectif de contrôle aérien dans six États européens<sup>20</sup>, cette organisation a pris en charge, au fil des ans, un large éventail de tâches liées à l'ATM et est devenue un centre d'expertise important dans ce domaine. À la suite de l'extension des compétences de l'UE aux questions d'ATM, Eurocontrol a lancé un processus de réorganisation pour s'aligner sur la politique du ciel unique européen, d'une part pour respecter le principe de séparation des activités réglementaires et de fourniture de services, et d'autre part pour éviter les doubles emplois, compte tenu du rôle accru joué par la Commission et l'AESA en matière d'élaboration des politiques et d'activités de réglementation, de certification et de surveillance. L'UE est devenue membre de cette organisation à titre provisoire en 2003. Le processus de réforme en cours d'Eurocontrol a facilité sa désignation en tant qu'organe d'évaluation des performances en 2010 et en tant que gestionnaire de réseau en 2011 et, à partir de 2007, sa participation à l'entreprise commune SESAR en qualité de membre fondateur.

En outre, en vue de mieux coordonner leurs activités, l'UE et Eurocontrol ont signé en 2012 un accord à haut niveau qui reconnaît la contribution qu'Eurocontrol peut apporter à la mise en place d'un système ATM européen efficient, en aidant l'UE à jouer son rôle d'autorité de réglementation européenne unique. À cet égard, Eurocontrol continuera à apporter un appui à la Commission et à l'AESA dans l'élaboration de règles et réglementations.

Des mesures importantes ont déjà été prises et la phase finale du processus de réforme d'Eurocontrol a débuté en 2013. Elle reste une organisation intergouvernementale; ses statuts et ses organes décisionnels (tels que le Conseil provisoire) ne reflètent pas encore les résultats des réformes les plus récentes. La Commission soutient la réforme en cours d'Eurocontrol à

<sup>20</sup> La Belgique, la France, la République fédérale d'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

l'issue de laquelle l'organisation se concentrera sur la gestion et le fonctionnement du réseau ATM européen. L'UE a déjà reconnu l'importance de ce rôle en confiant à Eurocontrol un mandat portant sur l'exercice des fonctions de gestion du réseau créées en vertu de la législation relative au ciel unique européen. Ces fonctions pourraient encore être renforcées – et l'efficacité du réseau encore améliorée – si le gestionnaire du réseau se voyait confier des fonctions de réseau supplémentaires ou des services centralisés à sous-traiter à des entreprises du secteur, auxquels les PSNA pourraient avoir recours. Il convient d'encourager cette évolution en pleine conformité avec le cadre législatif du ciel unique européen et le déploiement de SESAR. Elle ne pourra par ailleurs se concrétiser sans changement dans la gouvernance de cette organisation pour instaurer un environnement davantage orienté par les entreprises du secteur (voir le point 4.2).

*Les organes dirigeants provisoires d'Eurocontrol ont entamé le débat sur la réforme de l'organisation en mai 2013. La Commission entend contribuer à cette réflexion en coordonnant la position des États membres pour assurer une révision rapide de la convention Eurocontrol à partir de 2014, et en recentrant la mission d'Eurocontrol sur les tâches opérationnelles dans lesquelles ses compétences sont les plus grandes.*

## **6. CONCLUSIONS**

La réalisation du ciel unique européen reste une priorité essentielle pour la politique européenne en matière d'aviation, qui recèle un potentiel encore inexploité d'économies de grande ampleur pour le secteur du transport aérien et, en fin de compte, pour l'économie européenne dans son ensemble. Sur la base de l'analyse figurant dans la présente communication et de l'analyse d'impact correspondante, la Commission propose un paquet législatif (SES2+) destiné à consolider et, dans la mesure du possible, à accélérer le processus de réforme de la gestion du trafic aérien en Europe, en s'attaquant par de nouvelles mesures aux insuffisances constatées dans la fourniture des services de navigation aérienne et en poursuivant l'action engagée pour mettre fin à la fragmentation du système ATM européen. Ces propositions législatives constituent une évolution, et non une révolution; elles s'appuient sur les réformes précédentes mais n'en font pas table rase. Elles devraient néanmoins grandement contribuer à faire du système ATM européen un espace aérien opérationnel plus efficace et intégré au cours des prochaines années, en s'appuyant sur les résultats déjà obtenus depuis 2004.