



Strasbourg, le 11.6.2013
SWD(2013) 207 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Propositions législatives

actualisant les règlements sur le ciel unique européen — CUE 2+

{COM(2013) 410 final}

{SWD(2013) 206 final}

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Propositions législatives

actualisant les règlements sur le ciel unique européen — CUE 2+

1. DEFINITION DU PROBLEME

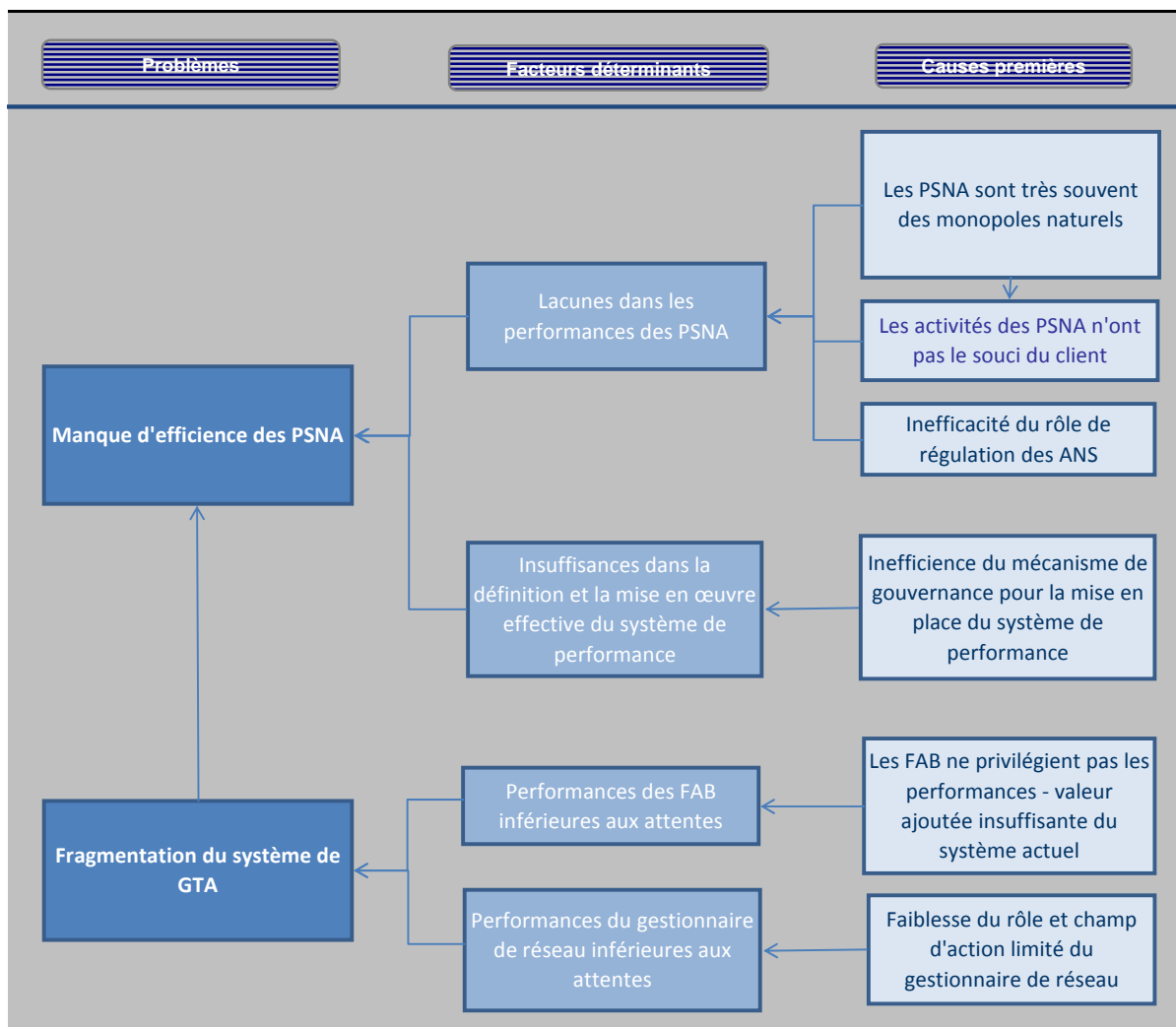
L'initiative «ciel unique européen» vise à rationaliser la façon dont l'espace aérien européen est organisé et géré. Au vu de l'expérience acquise dans le cadre des paquets «ciel unique européen» I depuis 2004 et «ciel unique européen» II depuis 2009, les principes et l'orientation retenus sont pertinents et la poursuite de leur mise en œuvre se justifie. La mise en application de l'initiative connaît toutefois des retards. Le «paquet» CUE 2+ devrait améliorer la mise en œuvre du paquet «ciel unique européen» II en se concentrant sur certaines questions institutionnelles, ainsi que sur l'amélioration des performances des services de navigation aérienne.

Le premier problème auquel s'intéresse l'analyse d'impact du paquet CUE 2+ est le **manque d'efficacité de la fourniture de services de navigation aérienne (SNA)**. La fourniture de SNA demeure relativement inefficace sur les plans des coûts et de l'efficacité des vols, ainsi que de la capacité offerte. Le problème est manifeste par rapport aux États-Unis, dont l'espace aérien est de taille comparable. Aux États-Unis, l'espace aérien «en route» est contrôlé par un même prestataire de services alors qu'en Europe, ils sont 38. Avec un effectif inférieur de 38 %, le prestataire américain contrôle près de 70 % de vols supplémentaires. Les causes principales de cette différence de productivité en Europe résident dans la mise en place et l'application lacunaires du système de performance, l'inefficacité des autorités de surveillance et l'effectif disproportionné des services d'appui travaillant pour les prestataires de services.

Le deuxième grand problème traité est celui de **la fragmentation du système de gestion du trafic aérien (GTA)**. Le système européen de GTA comprend 27 autorités nationales qui supervisent plus d'une centaine de prestataires de services de navigation aérienne (PSNA), avec les divergences que cela suppose entre les systèmes, les règles et les procédures. L'abondance de prestataires de services en Europe entraîne de nombreux surcoûts: chacun passe ses propres marchés publics pour l'acquisition de ses systèmes, assure le plus souvent la formation de son propre personnel, crée ses propres procédures d'exploitation et se borne à assurer ses services dans un petit espace aérien géographiquement limité. Afin de réduire cette fragmentation, l'initiative «ciel unique européen» a introduit les notions de bloc d'espace aérien fonctionnel (*Functional Air Block*, ou FAB) transfrontière et de gestionnaire de réseau centralisé pour gérer certains services au niveau du réseau. Cependant, les FAB n'ont pas encore pour préoccupation majeure l'amélioration des performances, et le gestionnaire de réseau reste trop faible.

L'initiative CUE 2+ aura des répercussions pour la plupart des PSNA, les autorités des États membres, les usagers de l'espace aérien, la Commission et l'AESA.

Problèmes, facteurs déterminants et causes premières



2. SUBSIDIARITE

Les articles 58, 90 et 100 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne étendent au transport aérien les objectifs du marché intérieur dans le contexte d'une politique commune des transports de l'UE.

Les États membres agissant isolément ne peuvent assurer le renforcement optimal des capacités et de la sécurité tout en réduisant les coûts des services de gestion du trafic aérien de l'Union. Lorsqu'ils se sont accordés sur les paquets «ciel unique européen» I et II, les États membres ont reconnu que le nœud du problème résidait dans la fragmentation de l'espace aérien européen induite par les réglementations nationales et les frontières géographiques.

3. OBJECTIFS

Objectif général

Améliorer la compétitivité du système aéronautique européen par rapport aux autres régions comparables, en poursuivant notamment le développement de l'initiative «ciel unique européen»

Objectifs spécifiques

OS1: Améliorer les performances des services de la circulation aérienne sur le plan de l'efficacité

OS2: Améliorer l'utilisation des capacités de gestion du trafic aérien

Objectifs opérationnels

OO1: Veiller à ce que la fourniture de services de navigation aérienne soit transparente, fondée sur les principes du marché et soucieuse du client.
OO2: Renforcer le rôle des autorités nationales de surveillance
OO3: Renforcer le processus de définition des objectifs et de mise en œuvre effective du système de performance (y compris le renforcement de l'organe d'évaluation des performances et de la commission d'examen des performances).
OO4: Assurer la réorientation stratégique des blocs d'espace aérien fonctionnels
OO5: Renforcer la gouvernance et le champ d'action du gestionnaire de réseau.

4. OPTIONS STRATEGIQUES

Après analyse et consultation des parties prenantes, un large éventail de mesures ont été définies dans six domaines d'action, qui offrent toutes des moyens de faire face à toutes les sources de problèmes décrites ci-dessus.

Causes premières des problèmes	Domaines d'action	Options envisagées
Problème 1: manque d'efficacité de la fourniture de services de navigation aérienne		
Les prestataires de services de navigation aérienne sont souvent des monopoles naturels	1: Services d'appui	1.1 — Ne rien faire
		1.2 — Séparation fonctionnelle des services d'appui
		1.3 — Séparation structurelle des services d'appui
Les activités des PSNA ne sont pas suffisamment orientées vers le client	2: Recentrage des PSNA sur les besoins des clients	2.1 — Ne rien faire
		2.2 — Meilleure consultation et approbation nécessaire des usagers de l'espace aérien pour certains plans d'investissement.
		2.3 — Variante de l'option 2.2 où les groupes d'usagers de l'espace aérien jouent un rôle dans la gouvernance des PSNA
Inefficacité du rôle de régulation des ANS	3: Inefficacité du rôle des ANS	3.1 — Ne rien faire.
		3.2 — Introduire la coopération mutuelle, la coordination au niveau de l'UE et la constitution de réserves d'experts
		3.3 — Variante de l'option 3.2 avec une séparation institutionnelle des ANS par rapport aux PSNA
Inefficacité du mécanisme de gouvernance pour la mise en place du système de performance	4: Mécanisme de gouvernance du système de performance	4.1 — Ne rien faire
		4.2 — Participation réduite des États membres au processus de définition des objectifs. Organe d'évaluation des performances placé sous le contrôle de la Commission.
		4.3 — Permettre aux États membres de désigner directement l'organe d'évaluation des performances, en le laissant toutefois fixer les objectifs lui-même, sans comitologie.
Problème 2: fragmentation du système de GTA		
Les blocs d'espace aérien fonctionnels ne privilégient pas les performances, et la configuration actuelle n'apporte pas suffisamment de valeur ajoutée	5: Recentrage des priorités des blocs d'espace aérien fonctionnels	5.1 — Ne rien faire.
		5.2 — Créer des objectifs/critères plus contraignants et contrôlables pour les blocs d'espace aérien fonctionnels
		5.3 — Créer un modèle plus flexible et axé sur les performances pour les blocs d'espace aérien fonctionnels
		5.4 — Approche descendante, avec création d'une nouvelle entité à partir de l'organe d'évaluation des performances et du gestionnaire de réseau pour organiser la fourniture de services
Faiblesse du rôle et champ d'action limité du gestionnaire de réseau	6: Rôle du gestionnaire de réseau	6.1 — Ne rien faire
		6.2 — Transférer la gouvernance opérationnelle au secteur aéronautique et simplifier la gouvernance exercée par

Causes premières des problèmes	Domaines d'action	Options envisagées
		l'UE et par les États membres en matière stratégique 6.3 — Créer une entreprise commune du secteur aéronautique pour gérer le gestionnaire de réseau 6.4 — Variante de l'option 6.2 ou 6.3 où Eurocontrol joue un rôle s'articulant sur le gestionnaire de réseau et un prestataire de services centralisé plus complet, y compris la conception de l'espace aérien au sens large

Option 1: services d'appui¹. La première option consiste à ne rien faire (1.1). Les services d'appui peuvent également être séparés fonctionnellement (option 1.2) ou structurellement (option 1.3). En cas de séparation fonctionnelle, les PSNA seraient contraints d'organiser en interne la fourniture des services d'appui en veillant à ce qu'il soit possible de les considérer clairement comme une unité d'activité distincte. Si la séparation structurelle est choisie, les actifs et le personnel nécessaires à la fourniture des services d'appui seraient transférés à une organisation distincte, indépendante du prestataire des services opérationnels de contrôle aérien.

Option 2: recentrage des PSNA sur les besoins du client. La première option consiste à ne rien faire (2.1). La deuxième option (2.2) suppose d'améliorer la consultation des usagers de l'espace aérien et offre aux groupes d'usagers de l'espace aérien la faculté de donner leur approbation aux plans d'investissement des PSNA. L'option 2.3 s'inspire de l'option 2.2 en y ajoutant l'obligation de prévoir un siège au conseil d'administration/de surveillance pour chacun des trois groupes d'usagers de l'espace aérien (compagnies aériennes, autorités militaires et aviation générale/d'affaires).

Option 3: inefficacité du rôle des autorités nationales de surveillance (ANS). La première option consiste à ne rien faire (3.1). L'option 3.2 met l'accent sur la mise en place d'une coopération plus étroite entre les ANS, la promotion d'un échange de bonnes pratiques et la mise en commun d'experts nationaux sous la conduite de l'AESA. L'option 3.3 s'inspire de l'option 3.2 mais impose une séparation institutionnelle totale des ANS par rapport aux PSNA qu'ils supervisent, en lieu et place de l'actuelle séparation fonctionnelle.

Option 4: mécanisme de gouvernance du système de performance. Si l'option retenue consiste à «ne rien faire» (4.1), il sera impossible d'atteindre l'objectif initial du CUE à l'horizon 2020. Dans l'option 4.2, le processus de fixation des objectifs serait plus court et la possibilité offerte aux États membres d'exercer leur influence serait réduite. L'option 4.3 constituerait un renversement radical de la configuration actuelle en confiant aux États membres (et non à la Commission) la désignation des membres de l'organe d'évaluation des performances, sous réserve d'une stricte observation des critères d'indépendance. L'organe d'évaluation des performances fixerait ensuite lui-même les objectifs, et la comitologie serait entièrement éliminée afin de garantir la rapidité et l'efficacité du processus.

Option 5: recentrage des priorités des blocs d'espace aérien fonctionnels. L'option consistant à «ne rien faire» (5.1) pérenniserait la lenteur du processus et n'augmenterait pas l'incitation des blocs d'espace aérien fonctionnels à privilégier les performances. L'option 5.2 remplacerait les critères actuels applicables aux blocs d'espace aérien fonctionnels par des objectifs contraignants. L'option 5.3 transformerait les blocs d'espace aérien fonctionnels en outils plus souples pour améliorer les performances. La conception de l'espace aérien serait

¹ Services, tels que l'information aéronautique, la communication, la navigation, la surveillance ou la météorologie, sur lesquels s'appuient les prestataires des services opérationnels de la circulation aérienne.

progressivement transférée au gestionnaire de réseau (le niveau supérieur aux blocs d'espace aérien fonctionnels). Dans l'option 5.4, une entité de planification centrale serait créée pour remodeler l'espace aérien de l'UE sur la base de 4 à 6 grands blocs sous concession.

Option 6: le rôle du gestionnaire de réseau. En l'absence d'action (option 6.1), le gestionnaire de réseau évoluerait sur la base de son champ d'action juridique et de ses fonctions actuelles. Dans l'option 6.2, un système de gouvernance à deux niveaux serait créé. Les États membres conserveraient un droit de veto dans les matières touchant à la souveraineté nationale, mais le secteur aéronautique assurerait la gouvernance opérationnelle. Dans l'option 6.3, le gestionnaire de réseau deviendrait une entreprise commune du secteur aéronautique. Comme les options 6.2 et 6.3, l'option 6.4 nécessiterait une réforme de la gouvernance pour améliorer le rôle du secteur aéronautique. Une caractéristique supplémentaire de l'option 6.4 réside dans la notion de services centralisés au sein desquels certains nouveaux services de GTA basés sur les données de SESAR seraient centralisés.

5. ANALYSE D'IMPACT

Compte tenu de l'importance accordée à l'efficacité économique, les principales incidences de cette initiative sont d'ordre économique et social, tandis que les incidences sur l'environnement sont essentiellement indirectes.

5.1. Structure intégrée et services d'appui

L'option 1.2 (*séparation fonctionnelle*) apporte des avantages limités, ayant trait principalement à la transparence des coûts liés aux services d'appui. L'option 1.3 (*séparation structurelle*) est plus susceptible d'encourager la concurrence entre SNA et de faire baisser les coûts pour les transporteurs aériens. Toutefois, les gains d'efficacité pourraient se traduire par des conditions de travail plus difficiles et des pertes d'emplois chez les PSNA. C'est par conséquent l'option 1.3 qui est la mieux optimisée par rapport aux performances, tandis que l'option 1.2 améliore les performances par paliers avec moins de licenciements et de détresse pour les employés des PSNA.

5.2. Orientation des PSNA sur les besoins des clients

Les options 2.2. (*meilleure consultation et approbation nécessaire*) et 2.3. (*conseil de gouvernance*) auraient toutes les deux un effet positif sur l'efficacité globale et sur la capacité, mais aussi un effet négatif sur les conditions d'emploi chez les PSNA. À peine plus avantageuse que l'option 2.2, l'option 2.3 entraîne des risques plus élevés et serait plus difficile à mettre en œuvre au niveau politique. Par conséquent, l'option 2.2 paraît présenter le meilleur équilibre entre coûts et avantages à court et à long terme.

5.3. Inefficacité du rôle des ANS

L'option 3.3, qui ajoute la séparation institutionnelle à l'option 3.2 (*coopération mutuelle et constitution de réserves d'experts*), est plus avantageuse mais les risques politiques qui lui sont associés sont plus élevés. L'option 3.2 est en revanche nettement moins avantageuse, même si elle est liée à des risques plus limités. C'est donc l'option 3.3. qui reçoit la préférence.

5.4. Mécanisme de gouvernance relatif au système de performance

Les options 4.2 et 4.3 donnent des résultats généraux similaires, mais les risques (politiques) qui leur sont associés diffèrent fortement. Pour l'option 4.2 (*participation réduite des États membres*), le risque est lié à la probabilité que les États membres parviennent à s'accorder sur la proposition. L'option 4.3 (*désignation directe de l'organe d'évaluation des performances par les États membres, sans comitologie*) comporte un risque considérable que l'UE perde la

maîtrise du système de performance. Le choix étant fondé sur l'évaluation des risques, la balance penche en faveur de l'option 4.2.

5.5. Recentrage des priorités des FAB

L'option 5.4 (*approche descendante pour les FAB*) est de loin la plus prometteuse sur le plan de l'efficacité et de la capacité, mais elle est aussi politiquement très difficile à mettre en œuvre et comporte un certain nombre de risques graves au niveau de la faisabilité technique. L'option 5.3 (*FAB souples*) offre globalement les mêmes avantages que l'option 5.2 (*objectifs contraignants*), mais est davantage alignée sur les principes qui sous-tendent le système de performance. Elle offre aussi un potentiel supplémentaire si elle est combinée de façon intelligente avec d'autres options. Elle pourrait donc être recommandée comme option privilégiée, à condition qu'un délai soit fixé pour la révision du concept de FAB.

5.6. Rôle du gestionnaire de réseau

L'option 6.4 (*rôle d'Eurocontrol en tant que gestionnaire de réseau étendu*) est la plus avantageuse au niveau de l'efficacité et de la capacité. La seule question est de savoir si elle devrait être combinée avec le modèle de gouvernance prévu dans l'option 6.2 (*gouvernance opérationnelle par le secteur aéronautique*) ou dans l'option 6.3 (*entreprise commune du secteur aéronautique*). L'option 6.3 présente une faiblesse car l'organisme est plus susceptible de rechercher des gains d'efficacité s'il est totalement géré par le secteur aéronautique que si les États membres dans la gouvernance continuent à défendre leur propre status quo. Etant donné que le gestionnaire de réseau fournissant des services centralisés serait un PSNA comme les autres, il serait logique de favoriser la gestion par le secteur aéronautique et de donner la préférence à une combinaison des options 6.4 et 6.3.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

Au total, 20 options dans six domaines d'action ont été évaluées. Ces options ont ensuite été combinées pour former 3 scénarios:

Scénario 1 Scénario de référence	Scénario 2: Optimisation par rapport aux risques	Scénario 3: Optimisation par rapport aux performances *
Ne rien faire	Option 1.2 Séparation fonctionnelle des services d'appui	Option 1.3 Séparation structurelle des services d'appui
	Option 2.2 Meilleure consultation et approbation	Option 2.2 Meilleure consultation et approbation
	Option 3.2 Coopération mutuelle et constitution de réserves d'experts	Option 3.3 3.2+ séparation institutionnelle des ANS par rapport aux PSNA
	Option 4.2 Participation réduite des États membres	Option 4.2 Participation réduite des États membres
	Option 5.2 Objectifs contraignants pour les FAB	Option 5.3 FAB souples
	Option 6.3 Entreprise commune du secteur aéronautique	Options 6.4+6.3 Entreprise commune du secteur aéronautique + rôle d'Eurocontrol comme gestionnaire de réseau étendu

Les options 2.3, 4.3 et 5.4 ont été écartées car politiquement trop risquées et associées à des avantages limités ou incertains. L'option 6.2 a été abandonnée car ses avantages seraient minimales par rapport au scénario de référence.

Le scénario 2 vise à assurer une amélioration modérée, avec un minimum de risques politiques, étant donné que les options politiquement les plus sensibles sont exclues, telles que la séparation structurelle des services d'appui (option 1.3) et la séparation institutionnelle des ANS vis-à-vis des PSNA (option 3.3). Cela exclut toutefois la possibilité d'appliquer l'option 5.3 (*création de FAB plus souples*), qui n'aurait de sens qu'en cas de dissociation des services PSNA.

Le scénario 3 présente un risque d'opposition plus grand, mais est susceptible d'améliorer considérablement les performances en introduisant des options politiques plus ambitieuses et en créant des synergies entre les différentes options.

Comparaison des scénarios

	Scénario 1 Scénario de référence	Scénario 2 Optimisation par rapport aux risques	Scénario 3 Optimisation par rapport aux performances *
SYNTHESE DES INCIDENCES			
Incidences économiques:			
Efficiences au regard des coûts	0	> 250 millions d'EUR par an	>780 millions d'EUR par an
Efficiences des opérations de vol	0	> 1,6 milliards d'EUR par an	> 2 milliards d'EUR par an
Capacité et retards	0	> 120 millions d'EUR par an	> 150 millions d'EUR par an
Dépenses de fonctionnement	0	> -7,9-9,7 millions d'EUR par an	> -13,8-16,8 millions d'EUR par an
Incidences macroéconomiques			
PIB par an 2020/2030	0	~ 600/700 millions d'EUR	~ 750/900 millions d'EUR
Emploi 2030	0	~+10000	~+13000
dont emploi du transporteur aérien 2020/2030	0	+	~+500/+3000
Incidences sociales			
Emploi et conditions de travail pour les travailleurs chez			
les ANS	0	+	~ + 80 emplois
les PSNA	0	~ -3400	~ -9400
Sécurité	0	+	++
Incidences environnementales			
Bruit	0	0	0
Émissions	0	++	++
EFFICACITE/EFFICIENCE/COHERENCE			
Efficacité:			
<i>Objectifs spécifiques</i>			
OS1: Améliorer les performances des services de la circulation aérienne sur	0	++	+++

	Scénario 1 Scénario de référence	Scénario 2 Optimisation par rapport aux risques	Scénario 3 Optimisation par rapport aux performances *
le plan de l'efficience			
OS2: Améliorer l'utilisation des capacités de gestion du trafic aérien	0	+	+
Efficience, à l'exclusion des incidences macro-économiques	0	Avantages nets ~ 1960 millions d'EUR par an	Avantages nets ~ 2915 millions d'EUR par an
Cohérence	0	+	++

En ce qui concerne **l'efficacité**, la différence entre les deux scénarios s'amenuise du fait qu'ils choisissent tous les deux le système de performance figurant dans l'option 2.2. En ce qui concerne cependant **l'efficience**, le niveau limité des frais administratifs supplémentaires dans le scénario 3 permet de tripler les gains d'efficience économique, se traduisant par environ 1 milliard d'euros de plus en avantages directs par rapport au scénario 2. Par ailleurs, les deux scénarios stimuleraient la croissance dans le secteur de l'aviation et entraîneraient de ce fait la création d'environ 10 000 emplois pour le scénario 2 et d'environ 13 000 emplois pour le scénario 3. En ce qui concerne la **cohérence**, le scénario d'optimisation par rapport aux performances s'inscrit davantage dans l'idéologie générale du système de performance dans le cadre du ciel unique européen.

En conclusion, le scénario 3 d'optimisation par rapport aux performances est à choisir de préférence.

7. SUIVI ET EVALUATION

La Commission évaluera si les objectifs de l'initiative ont été atteints, une première fois en 2015 et une seconde fois en 2020. Si ce n'est pas le cas, la Commission examinera les mesures supplémentaires à prendre pour y parvenir.

Le suivi des performances s'effectuera au moyen des rapports annuels de l'organe d'évaluation des performances du système de gestion du trafic aérien de l'UE et des rapports mensuels publiés par le gestionnaire de réseau. Les indicateurs clés sont les suivants:

Objectif spécifique	Indicateurs de suivi
SO1: Accroître les performances des services de la circulation aérienne sur le plan de l'efficience	<ul style="list-style-type: none"> • Retards (min/vol) • Coûts liés aux PSNA pour les usagers • Réduction des extensions de vol en moyenne • Réduction des émissions
SO2: Améliorer l'utilisation des capacités de gestion du trafic aérien	<ul style="list-style-type: none"> • Efficience des vols en route • Amélioration de la capacité des pistes dans les aéroports actuellement saturés