

Dix ans de refonte du contrôle aérien: enlisement des réformes ou bras de fer politique dans le ciel européen?

Ces dix dernières années, la Commission européenne s'est graduellement imposée comme un acteur majeur du contrôle aérien sur notre continent. La création du Ciel unique européen (CUE) a pour but de préparer l'avènement d'un marché intérieur unique pour l'aviation en Europe; les principaux obstacles à éliminer sont l'existence d'espaces aériens nationaux ainsi que leur gestion par des services de navigation aérienne monopolistiques. Cependant, les États s'élèvent de plus en plus contre la perte de compétences qui va de pair avec le programme de CUE, auquel la Suisse est associée depuis la signature de l'Accord sur le transport aérien avec l'Union européenne (UE).



La création du Ciel unique européen est la dernière étape, mais aussi la plus décisive, du programme de libéralisation de la Commission européenne. La Suisse est membre du plus grand bloc d'espace aérien, le «Functional Airspace Block Europe Central» (Fabec). Photo: Skyguide

Prééminence de la Commission européenne dans le domaine du contrôle aérien

L'augmentation des retards enregistrée pendant le conflit yougoslave a incité la Commission européenne, alors présidée par Romano Prodi, à entreprendre en 1999 un vaste chantier de réforme, sous la houlette de Loyola de Palacio, vice-présidente et



Marc Baumgartner
Coordinateur SESAR/AESA et président durant de longues années de la Fédération internationale des associations de contrôleurs aériens (IFATCA), contrôleur de la circulation aérienne de Skyguide



P. Matthias Finger
Professeur de management des industries de réseau à l'École polytechnique fédérale de Lausanne et directeur du secteur Transport à la Florence School of Regulation

commissaire aux transports: la création d'un espace aérien unique en Europe, le CUE¹. À cette époque, la Commission ne possédait encore aucune compétence juridique dans le domaine de la souveraineté sur l'espace aérien; elle a donc dû l'acquérir graduellement (voir encadré 1).

Le rôle de plus en plus prééminent que joue la Commission européenne dans le domaine du contrôle aérien ou, pour être exact, son pouvoir réglementaire croissant, est étroitement lié à son programme de libéralisation. Cet organe a ainsi adopté trois mesures déterminantes pour introduire la libre concurrence entre les compagnies aériennes:

- le *premier train de mesures*, adopté en 1987, a légalisé le *partage de codes* et fortement limité le droit des États d'intervenir dans la fixation du prix des billets;
- le *deuxième train de mesures*, qui date de 1990, a introduit la *cinquième liberté*, aussi appelée cabotage, soit le droit d'une compagnie aérienne d'embarquer ou de débarquer des passagers lors d'une escale dans un pays tiers;

1 Baumgartner, M., «La sécurité aérienne européenne en pleine mutation: le point de vue d'un contrôleur du trafic aérien», *La Vie économique*, 8-2001.

2 Baumgartner M., Wipf H., «Der Single European Sky in turbulenten Zonen», *NZZ*, 23 décembre 2008.

3 Créée en septembre 2003.

4 Industrial Consultation Body (ICB).

– finalement, le *troisième train de mesures*, en 1992, a concrétisé la *neuvième liberté*, entrée en vigueur en 1997. Une compagnie aérienne d'un État de l'UE a ainsi le droit de desservir des lignes intérieures dans un autre État de l'UE, quel qu'il soit. Simultanément, l'Europe a introduit une licence européenne de vol et entièrement libéralisé les prix. Cette dernière étape de l'ouverture du transport aérien a favorisé l'essor des compagnies à bas coût, comme Ryanair ou Easyjet.

Par la suite, la Commission européenne a encore adopté d'autres directives visant la libéralisation du marché intérieur européen de l'aviation, comme l'ouverture partielle de l'attribution des créneaux horaires (95/93 CEE), la libéralisation du marché de l'assistance en escale (96/67 CEE) et celle des systèmes de réservation (2299/89/CEE).

La création d'un espace aérien unique en Europe constitue désormais l'ultime étape – mais aussi la plus décisive – du programme de libéralisation de la Commission, étape tout à fait comparable aux efforts qu'elle consent pour constituer un marché intérieur de l'électricité, du rail, des télécommunications ou de la poste. La Commission procède toujours de la même façon. Elle se dote d'abord de la compétence de créer un marché intérieur, ce qui consiste à démanteler progressivement les obstacles à la concurrence, qui aboutissent à la fausser, ou, en d'autres termes, à déréglementer. Elle précise ensuite graduellement les règles régissant le marché (nouvelle réglementation). Ce faisant, la Commission européenne s'érige toujours davantage en (haute) autorité de surveillance.

Le programme de Ciel unique européen

Depuis 2002, l'existence d'espaces aériens nationaux contrôlés par des services de la navigation aérienne monopolistiques semble constituer la principale entrave à l'émergence d'un marché intérieur européen de l'aviation. La mission du CUE est d'éliminer cet obstacle.

Pour ce faire, le CUE se fonde sur *cinq piliers majeurs*, soit la *performance*, la *sécurité*, les *aéroports*, le *facteur humain* et la *technologie*². Adopté en 2004, le premier train de mesures législatives (CUE I) visant la mise en œuvre du programme s'est considérablement développé sous l'impulsion des différents commissaires (de Palacio, Barrot et Kallas) et présidents (Prodi et Barroso). Après avoir promulgué le programme CUE II en 2010, la Commission planche actuellement sur le train de mesures CUE II+, qui vise à affermir suffisamment son influence, pour servir de

base aux travaux du prochain mandat (dès 2015).

Les cinq piliers s'accompagnent d'un vaste ensemble de mesures et de normes. Du point de vue institutionnel, l'UE a confié à l'*Agence européenne de la sécurité aérienne (Aesa)*³, dans un processus parallèle à celui du CUE, la compétence en matière de sécurité. Elle a aussi lancé un programme de recherche baptisé «Joint Undertaking Sesar» («Single European Sky ATM Research») et doté de 358 millions d'euros par an. Finalement, elle a créé en 2010 un organe indépendant d'évaluation des performances. À partir de 2013, la compétence en aéroport (attribution des créneaux horaires, assistance en escale, etc.) revient à la Commission. Celle-ci a par ailleurs créé des organes de consultation, avec l'industrie⁴, les partenaires sociaux et les associations professionnelles, dans une démarche qui va au-delà du dialogue social classique au sein de l'UE.

L'enjeu principal du programme CUE II

L'un des principaux obstacles que le train de mesures CUE II doit surmonter est la fragmentation du marché de la navigation aérienne en Europe. Son espace aérien se compose actuellement de 60 blocs (divisés en quelque 1350 secteurs), contrôlés par 37 entreprises. Inefficace du point de vue économique et pénalisant le bilan écologique de l'aviation, cette fragmentation freine en outre la croissance future du secteur, selon la Commission. De surcroît, les interfaces entre les fournisseurs présentent un degré de complexité inutilement élevé.

Plan opérationnel

Au lieu d'ordonner l'unification de l'espace aérien, la Commission a adopté une *approche de bas en haut* et laissé aux États le soin de créer, avant la fin de 2012, des blocs d'espace aérien fonctionnels («Functional Airspace Blocks», FAB); ceux-ci sont désormais au nombre de neuf (voir *graphique 1*). L'idée est d'ouvrir ultérieurement leur exploitation à la concurrence: des appels d'offres pourraient être lancés.

En créant un *système de performance* qui formule des objectifs européens, nationaux et (dans certains cas) locaux, la Commission (CE 691/2010) a franchi une nouvelle étape politique en vue d'améliorer les services de la navigation aérienne. À cette fin, elle a confié en 2010 le rôle d'*organe d'évaluation des performances* à la Commission d'examen des performances d'Eurocontrol (voir ci-dessous). Elle a formulé des objectifs dans quatre domaines principaux – sécurité, efficacité

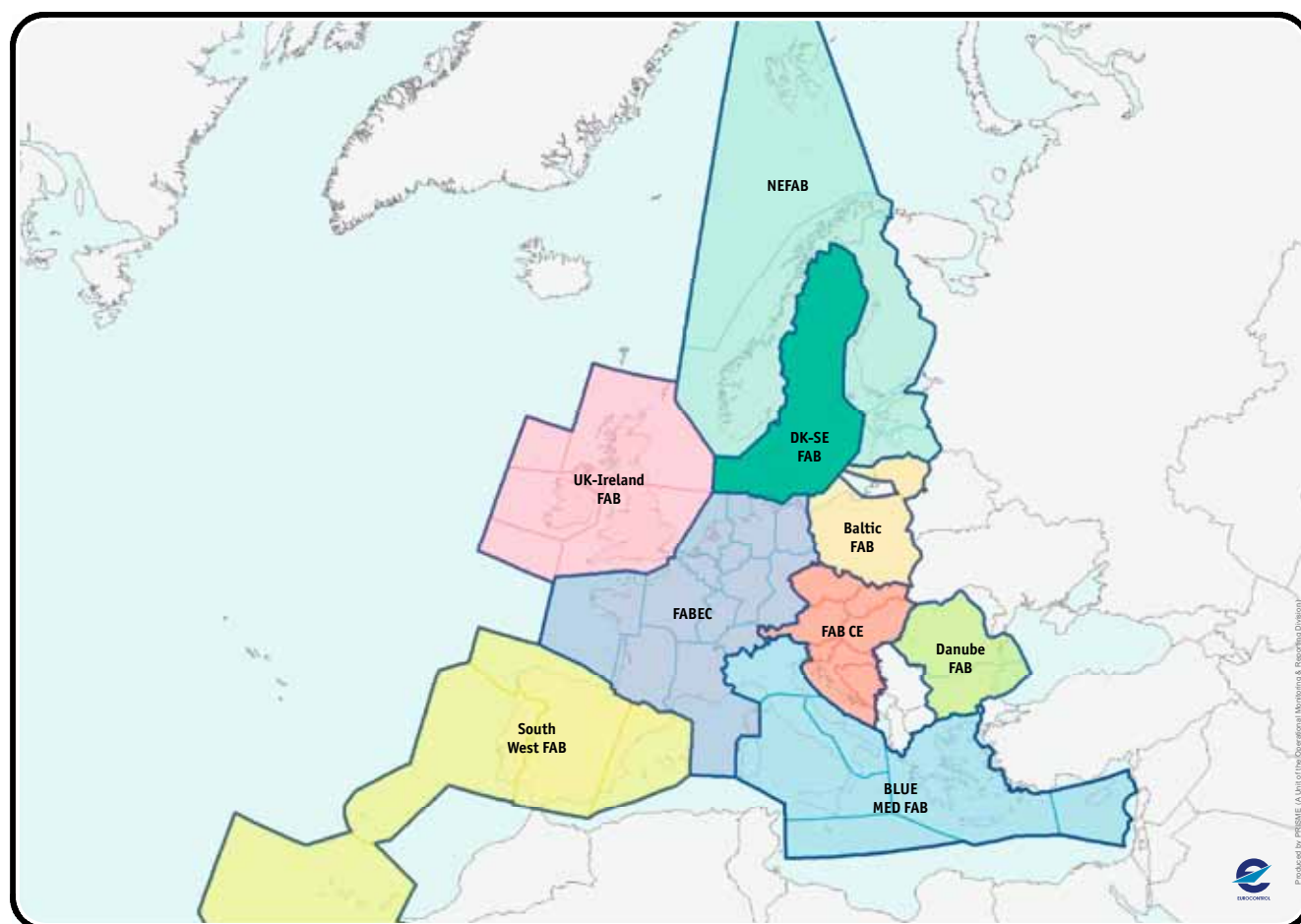
Encadré 1

Importance de la Commission européenne dans le domaine du contrôle aérien

En droit international, l'aviation est régie, à tous les égards, par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), dont le siège est à Montréal, et par la Convention de Chicago qui date de 1944. Toutefois, les États ont la possibilité de déroger aux règles et prescriptions internationales en invoquant un intérêt national prépondérant. Ils peuvent ainsi classer différemment les secteurs composant leur espace aérien afin de mieux tenir compte de ses caractéristiques. C'est cette clause dérogatoire qu'a fait valoir la Commission européenne pour s'imposer graduellement, ces dix dernières années, avec un certain succès, comme un acteur majeur du contrôle aérien européen.

Graphique 1

Les blocs d'espace aérien fonctionnels



Source: Eurocontrol

économique, capacité et émissions de CO₂ – pour deux périodes de référence (la première allant de 2012 à 2014 et la seconde de 2015 à 2019). Concrètement, la capacité devra, à l'horizon 2020, tripler par rapport à 2000, tout en maintenant le même niveau de sécurité; les émissions seront réduites de 10% par rapport à 2005 et le coût moyen par vol devra diminuer de moitié (de 800 à 400 euros). Pour la première période de référence, les objectifs suivants – valables pour toute l'Europe – ont été retenus:

- un taux unitaire moyen (kilomètre par tonne) de 53,92 euros en 2014;
- un retard moyen de 0,5 minute par vol;
- une réduction de 0,75% de la distance horizontale moyenne de vol (par rapport à 2009), soit des vols plus courts.

La première période de référence ne formule aucun objectif en matière de sécurité. En revanche, la maturité des principales mesures prises dans ce domaine – comme l'introduction d'un système de

gestion de la sécurité – font l'objet d'une analyse systémique.

Plan institutionnel

Sur le plan institutionnel, la Commission s'emploie à résoudre le casse-tête technique et opérationnel du contrôle aérien européen en mettant en place des mécanismes de libéralisation et en adoptant des mesures d'accompagnement. La séparation de la prestation de services (opérations) et de la surveillance (réglementation) doit mettre les fournisseurs en concurrence. Grâce à un mécanisme de certification⁵, ces derniers auront également le droit de se présenter à un appel d'offres pour la gestion d'un FAB dans l'espace aérien européen. Quant à la surveillance technique en matière de sécurité, elle est confiée à l'Agence européenne de la sécurité aérienne à Cologne. Autrement dit, le rôle des autorités nationales se réduira toujours davantage à la surveillance purement économique et à la mise en œuvre des normes européennes. De surcroît, les utilisateurs militaires (nationaux) de l'espace

5 L'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) a certifié Skyguide en 2006 et en 2012.

6 Fondée en 1962, l'organisation internationale Eurocontrol compte 40 membres et a pour but d'harmoniser les services de navigation aérienne.

7 Gade S., Suhr M., «La politique aéronautique de la Suisse», *La Vie économique*, 6-2007.

8 Weder D., «L'avenir des services suisses de la navigation aérienne en Europe», *La Vie économique*, 4-2012.

9 Swiss National Supervisory Authority, *National Performance Plan for Switzerland*, juin 2011.

10 Voir www.eurocontrol.int/sites/default/files/content/documents/single-sky/pru/performance-plans/fabec-switzerland-revised-pp-2012-2014.pdf.

aérien sont désormais associés aux processus décisionnels. À cette fin, l'UE a mis en place un mécanisme de comitologie, comme elle l'a déjà fait pour d'autres infrastructures, comme l'électricité. On entend par comitologie la constitution de comités administratifs et techniques permettant d'accélérer la mise en œuvre des directives européennes. L'UE a ainsi confié en 2010 à Eurocontrol⁶ la nouvelle fonction de gestionnaire de réseau et posé les bases juridiques qui lui permettent d'exercer ce rôle à l'échelon tant stratégique que tactique, ce dont bénéficient toutes les parties prenantes. La licence unique de contrôleur de la circulation aérienne, qui permettra aux fournisseurs en situation de concurrence de déployer leur personnel au-delà de leurs frontières, a ensuite vu le jour en 2011.

Objectifs financiers pour les fournisseurs de services de navigation aérienne

En créant l'organe d'évaluation des performances et en le chargeant de contrôler celles du système de gestion du trafic aérien durant les deux premières périodes de référence, la Commission européenne s'est dotée d'un puissant levier politique. Cela apparaît, par exemple, dans le système de bonus-malus élaboré au niveau national pour les objectifs définis par l'organe d'évaluation, lesquels sont obligatoires tant pour les FAB que pour les États membres. Simultanément, la Commission s'est écartée du sacro-saint principe de la couverture des coûts par les utilisateurs, autrement dit par les compagnies aériennes. Jusqu'à fin 2011, celles-ci avaient en effet financé dans leur intégralité les infrastructures au sol du contrôle aérien, frais d'exploitation inclus, via le taux uni-

taire. En vigueur depuis 2012, la nouvelle norme en matière de financement (CE 1190/2010) met en place un mécanisme de partage des risques. En conséquence, les tarifs pratiqués par les fournisseurs de services de la navigation aérienne devront à l'avenir satisfaire à certaines exigences dans les 27 États membres de l'UE (plus la Croatie à compter de 2013), ainsi qu'en Norvège et en Suisse. Conjuguée à la morosité du trafic enregistrée ces derniers mois et au niveau des frais de personnel (plus de 64% en moyenne), cette nouvelle modalité de financement a accru dès 2012 la pression économique exercée sur certains fournisseurs.

Et la Suisse?

Grâce à la signature de l'Accord sur le transport aérien avec l'UE, la Suisse est associée au CUE et, de ce fait, transpose intégralement dans son droit interne les objectifs de performance ainsi que les normes en matière de sécurité aérienne évoqués plus haut. Pour faire face aux nouveaux enjeux de la politique aéronautique suisse⁷, la Confédération a procédé à la révision de la loi sur l'aviation (première et deuxième étapes). Cette judicieuse décision permet aux services suisses de la navigation aérienne de s'adapter aux normes européennes. Cela se ressent notamment dans l'intensification de la collaboration avec les pays voisins: la Suisse est ainsi membre du plus grand bloc d'espace aérien, le «*Functional Airspace Block Europe Central*» (*Fabec*)⁸. Son plan national de performance⁹ a été modifié en fonction de l'analyse effectuée par l'organe d'évaluation auquel il a été présenté en 2011. Mesuré à l'aune du trafic, le fournisseur suisse des services de la navigation aérienne, Skyguide, compte parmi les prestataires de moyenne importance. Les coûts occasionnés par l'exploitation de l'espace aérien suisse représentent 3,1% de ceux générés par l'Europe des 29. En raison de sa situation géographique, la Suisse comprend deux des «carrefours aériens» les plus fréquentés du continent, de sorte que son survol est des plus complexes. Après avoir mesuré trois indicateurs clés de performance (capacité en minutes de retard, efficacité économique et pollution calculée selon l'éten due horizontale du réseau), l'organe d'évaluation a qualifié la proposition suisse de suffisante dans deux cas et d'insuffisante dans le troisième (capacité)¹⁰. La contribution helvétique à la sécurité, qui fait l'objet d'un suivi, est jugée suffisante. Cette analyse se fonde sur une prévision en matière de trafic qui ne s'est pas réalisée, ce qui ne simplifie pas la situation pour la Suisse et encore moins pour Skyguide.

Encadré 2

Informations de fond

- Espace aérien européen: 10,8 millions de km² et 60 centres de contrôle régional.
- Le système européen de contrôle aérien comprend 37 prestataires de services de la navigation aérienne. Leur chiffre d'affaires annuel est de 8,6 milliards d'euros et ils emploient quelque 57 000 personnes, dont 16 900 contrôleurs aériens (à titre de comparaison, les États-Unis en comptent 13 000).
- En 2010, le contrôle aérien européen a géré plus de 9,5 millions de vols, le trafic pouvant atteindre 33 000 vols les jours de pointe. Pour 2020, les prévisions tablent sur 17 millions de vols et des pics journaliers de 50 000 vols.
- La même année, 19,4 millions de minutes de retard ont été enregistrées pour les survols et la longueur moyenne par vol a été de 49 km supérieure à la trajectoire idéale (directe).
- Les coûts de la fragmentation de l'espace

aérien sont estimés à environ 4 milliards d'euros chaque année.

- Les cinq plus grands fournisseurs de services de la navigation aérienne (AENA-ES, DSNA-FR, NATS-UK, DFS-DE, ENAV-IT) génèrent environ 60,3% des coûts globaux et contrôlent 54% des vols.
- Les 32 autres prestataires sont responsables de 40% des coûts restants.
- L'efficacité économique des prestataires (qui se compose du taux unitaire et des coûts de retard par heure de vol composite) se situe dans une fourchette relativement grande, qui va de 837 euros pour Belgocontrol (BE) à 163 euros pour le fournisseur estonien. La moyenne européenne est de 544 euros (Skyguide: 711 euros).

Source: http://ec.europa.eu/transport/modes/air/single_european_sky.

Du point de vue stratégique, la Suisse devra s'adapter au renforcement de la concurrence qui découle du CUE et de son programme de réformes. En effet, seule une initiative multinationale lui permettra de continuer à gérer l'espace aérien supérieur. De nouveaux modèles d'affaires fondés sur des techniques de pointe l'y aideront. À compter de 2016, l'espace aérien inférieur – en particulier les aéroports régionaux et locaux – devra s'ouvrir à la concurrence. Trouver en l'espèce une solution durable pour l'aviation suisse constitue assurément une gageure. Jouissant d'une situation privilégiée dans le contrôle aérien européen, la Suisse doit se démarquer par sa capacité de collaboration et par son sens des responsabilités. Sinon, les pays voisins se réserveront les meilleurs morceaux de son marché en matière de contrôle aérien. Dès lors, la préservation du savoir-faire et de la qualité de la navigation aérienne suisse passe par une vision à long terme et, surtout, une stratégie durable. La réalisation de tous les objectifs de performance en constitue un élément important.

doter l'UE de nouvelles compétences dans le domaine du contrôle aérien; les États membres ont, toutefois, commencé à se défendre contre cette perte de souveraineté. Autant dire que les six prochains mois de négociations politiques s'annoncent passionnants. Cependant, le bras de fer engagé entre les États et la Commission n'aboutira pas nécessairement à l'amélioration de la performance du contrôle aérien européen. Il pourrait même déboucher sur un nouvel enlèvement des réformes. ■

Suite des événements

La phase de suivi de la première période de référence a commencé, dans le cadre du système de performance. Les résultats enregistrés en 2012 seront publiés prochainement. S'agissant de l'efficacité économique, la stagnation, voire la contraction du volume de trafic, conjuguée au nouveau mécanisme de répartition des risques, entraînera l'adoption de mesures draconiennes. Celles-ci exigeront de toutes les parties prenantes une souplesse sur le plan économique (licenciements, réorganisation et réduction des prestations) d'une ampleur inconnue actuellement dans le contrôle aérien. Il faudra attendre cinq à sept ans¹¹ avant de pouvoir évaluer l'impact de ces mesures sur la qualité des prestations. En même temps, la Commission européenne prépare la deuxième période de référence (2015-2019) qui prévoit tant la réglementation de la performance que celle des redevances. L'organe d'évaluation s'attelle actuellement à la formulation des objectifs de cette deuxième période, qui seront mis en consultation l'été prochain.

Conclusion

Estimant insuffisants les progrès enregistrés par le CUE, le vice-président de la Commission européenne, Siim Kallas, a menacé les États d'adopter des mesures à caractère juridique¹². D'ici la fin de son mandat en 2015, il mettra les bouchées doubles pour

¹¹ En dépit des mutations pour ainsi dire quotidiennes enregistrées dans l'environnement de travail, les systèmes ou les processus de travail ont, dans la navigation aérienne, un cycle de vie de sept ans (de la planification à la mise en service). Cette durée est à attribuer aux exigeantes normes internationales de sécurité et au fait que les opérations courantes doivent se poursuivre, en dépit de tous les changements.

¹² *Single European Sky: 10 years on and still not delivering*, Conférence CUE II, Limassol, octobre 2012, IP12/1089.