

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la mise en œuvre du ciel unique européen (refonte)

[COM(2020) 579]

et

la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2018/1139 en ce qui concerne la capacité de l'Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne à remplir la fonction d'organe d'évaluation des performances du ciel unique européen

[COM(2020) 577]

(2021/C 56/07)

Rapporteur général: **Dumitru FORNEA**

Consultation	Conseil de l'Union européenne, 26-27.10.2020 Parlement européen, 22.10.2020
Base juridique	Article 100, paragraphe 2, et article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Transports, énergie, infrastructures et société de l'information»
Décision du bureau	28.10.2020
Adoption en session plénière	2.12.2020
Session plénière n°	556
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	198/21/34

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen apprécie les efforts déployés par la Commission européenne, le Parlement européen et les institutions spécialisées de l'Union européenne pour trouver de nouvelles solutions juridiques et administratives permettant d'assurer le développement durable du système de transport aérien dans l'intérêt de tous les citoyens, des usagers de l'espace aérien et de l'environnement. Nous sommes tous d'accord sur le fait qu'il est nécessaire de garantir la sécurité du trafic aérien, d'améliorer les performances globales, l'évolutivité et la résilience de la gestion du trafic aérien et des services de navigation aérienne (GTA/SNA), de même que nous soutenons également l'objectif du ciel unique européen (SES) d'établir un réseau paneuropéen cohérent et un système de GTA/SNA progressivement plus intégré et modernisé sur le plan technologique.

1.2. La proposition modifiée de refonte de la Commission européenne pour le ciel unique européen est généralement bien accueillie par de nombreuses parties prenantes et elle est jugée nécessaire pour atteindre les objectifs fixés par la Commission, à savoir une réduction des émissions de CO₂, une réduction des retards au sol (aéroports) et une amélioration du rapport coût-efficacité de la prestation de services de GTA. Ces objectifs sont également soutenus dans d'autres rapports tels que le rapport du groupe de sages sur le futur ciel unique européen à partir de 2019 ⁽¹⁾.

1.3. La proposition modifiée de refonte du ciel unique européen présentée est un cadre réglementaire actualisé qui vise à atteindre les objectifs initiaux du ciel unique européen en matière de réduction des émissions de CO₂, de réduction des retards et d'amélioration du rapport coût-efficacité de la prestation de services de GTA. Toutefois, même si la proposition de la Commission constitue une amélioration par rapport au règlement existant, il reste difficile de déterminer si le projet est suffisant pour atteindre les objectifs initiaux du ciel unique européen. Par conséquent, nous proposons d'engager une discussion afin de clarifier l'ambition du nouveau règlement relatif au ciel unique européen.

⁽¹⁾ <https://www.sesarju.eu/node/3330>

1.4. La fonction du gestionnaire de réseau doit être clarifiée. C'est le cas en particulier pour le champ d'application global de sa fonction et son incidence sur la planification des compagnies aériennes, la gestion des capacités, la conception de l'espace aérien, l'environnement et la hiérarchisation des demandes.

1.5. Toutes les parties prenantes du secteur de l'aviation devraient s'engager à convenir de décisions majeures. Le principe d'une consultation digne de ce nom doit faire partie de la proposition cadre.

1.6. L'ambition excessive de la proposition à l'examen suscite la préoccupation. Des mesures environnementales devraient dès lors faire l'objet d'une réflexion et d'un développement plus poussés en dehors du cadre de cet instrument. Cette politique supplémentaire devrait prendre en considération toutes les mesures de durabilité pertinentes dans le secteur de l'aviation, y compris l'introduction et l'intégration de carburants durables pour l'aviation. Dans le cadre de ces débats, il convient d'évaluer l'efficacité de la modulation des redevances afin d'encourager un comportement éco-exemplaire de la part des compagnies aériennes.

1.7. Tout en reconnaissant que le secteur de la GTA peut contribuer à la réduction globale des émissions de CO₂, il n'en va pas moins que l'utilisation efficace et durable de la technologie peut atténuer les émissions de CO₂ dans l'aviation. Cette approche devrait être considérée comme un moyen de réduire davantage l'empreinte carbone du secteur de l'aviation. Il est admis que des technologies telles que les carburants durables pour l'aviation peuvent réduire considérablement les émissions de CO₂, bien davantage que ce qui pourrait être obtenu grâce à la proposition à l'examen.

1.8. Celle-ci ne tient pas compte de l'impact dramatique de la COVID-19 sur le secteur. En particulier, l'encouragement des changements structurels figurant dans la proposition est susceptible de créer une fragmentation et une complexité accrues à un moment où l'industrie a besoin de stabilité pour se redresser. Par conséquent, il convient de poursuivre l'étude des conséquences sociales et économiques de la pandémie de COVID-19, tant pour les travailleurs que pour les utilisateurs de services, et d'en tenir davantage compte. En outre, l'objectif de la proposition d'améliorer les capacités dans le secteur de la GTA est devenu moins pertinent étant donné que le trafic s'est considérablement réduit depuis le début de la pandémie de COVID-19. Selon les estimations actuelles d'Eurocontrol, un retour au trafic de 2019 est envisageable en 2024 ^(?).

1.9. En ce qui concerne le système de performance, une approche descendante de l'évaluation des performances menée par l'AESA devrait tenir dûment compte des conditions locales. Un processus structuré de dialogue social sur les performances doit prendre en compte les conditions et facteurs locaux.

1.10. Il convient de garantir l'indépendance d'un nouveau régulateur économique et de maintenir une distinction claire entre la réglementation et l'application des services. Par conséquent, il conviendrait d'apporter les modifications suivantes au système de performance:

- les domaines de performance clés en matière de sécurité devraient être développés au même niveau que les autres domaines de performance clés au moyen d'objectifs et d'indicateurs quantifiés de l'Union européenne,
- des mécanismes de consultation obligatoires devraient être mis en place au niveau local pour garantir une participation appropriée des représentants du personnel à l'adoption des plans de performance locaux,
- il convient de reconnaître l'interdépendance entre les différents domaines de performance clés et de l'atténuer comme il se doit.

1.11. Il y a lieu de veiller à ce que la séparation structurelle entre les autorités nationales de surveillance (ANS) et les autorités nationales compétentes (ANC) évite d'engendrer des conflits d'intérêts significatifs, lesquels pourraient avoir une incidence sur l'efficacité et le rapport coût-efficacité du secteur, sur la vie des travailleurs et sur la sécurité du secteur. Les autorités nationales de surveillance et les autorités nationales compétentes doivent agir indépendamment de toute pression industrielle, économique, sociale ou politique. Par conséquent, dans le respect des normes en vigueur dans les États membres, elles devraient continuer à relever du secteur public. Les règles régissant les processus de sélection du personnel des autorités nationales de surveillance et des autorités nationales compétentes ne devraient pas déroger aux procédures habituelles de sélection des fonctionnaires des États membres.

1.12. Les blocs d'espace aérien fonctionnels (FAB), que la présente proposition vise à faire disparaître, ont contribué à créer une culture commune à tous les partenaires sociaux et ont facilité l'amélioration des performances.

^(?) Eurocontrol, *Market Update* [10 novembre 2020]. Tel que présenté par Eamonn Brennan à l'adresse suivante: <https://www.youtube.com/watch?v=-VSQe97wDmc>

1.13. En ce qui concerne la fourniture des services d'appui (CNS, AIS, MET), nous nous inquiétons de ce que l'intention de la proposition soit calquée sur les propositions précédentes, SES I et SES II, de privatiser et de fragmenter le secteur, ces velléités ayant dans les deux cas été repoussées entre la proposition initiale de la Commission et l'adoption des différents textes. Si un compromis a été trouvé dans le cadre du processus SES II, l'approche actuelle n'est pas équilibrée dès lors qu'elle favorise la séparation des services de soutien et l'application des principes du marché. La proposition devrait envisager une position d'équilibre, qui tienne compte des conséquences socio-économiques négatives d'une telle approche, de l'objectif de créer un service efficace et efficient et du manque de volonté politique ayant entouré les précédentes propositions relatives au ciel unique européen.

1.14. Lors de la procédure législative, il est recommandé de prendre dûment en considération certains aspects de la proposition à l'examen, en particulier pour toute proposition visant à dissocier ou à libéraliser la prestation de services. Il est reconnu que des démarches allant dans ce sens sont susceptibles d'avoir une incidence négative sur les travailleurs, les partenaires sociaux devant dès lors être associés à ce processus.

2. Contexte et observations générales

2.1. Objectif déclaré de la Commission européenne lors de l'adoption de ce train de mesures législatives

La Commission vise à améliorer l'efficacité globale de l'organisation et de la gestion de l'espace aérien européen en réformant le monopole des prestataires de services de la circulation aérienne. Le train de mesures est attendu depuis longtemps et la législation sur le ciel unique européen n'a pas été mise à jour depuis plus de 10 ans. Les changements intervenus dans l'évolution de la gestion du trafic aérien ont été pris en compte et le réseau européen de GTA doit être réformé pour faire face tant à la croissance soutenue du trafic aérien au cours de la dernière décennie qu'à d'importantes variations imprévues du trafic, telles que celles causées par la pandémie actuelle de COVID-19. Cela nécessite des changements permettant d'effectuer les opérations dans les conditions les plus sûres, les plus optimales du point de vue des coûts et des vols, et les plus respectueuses de l'environnement, ainsi que des mesures contribuant à la réduction des émissions de l'aviation, conformément aux objectifs du pacte vert pour l'Europe. Cela suppose de continuer à défragmenter l'espace aérien européen, à réduire les retards, à améliorer les normes de sécurité et l'efficacité des vols afin de réduire l'empreinte environnementale de l'aviation et de régler les redevances liées à la fourniture monopolistique de services.

L'efficacité des itinéraires de vol peut être améliorée par l'adoption de nouvelles solutions technologiques numériques. Cela peut se faire par la coopération et par un renforcement de la confiance entre les pays de l'Union européenne et les parties prenantes du secteur.

2.2. Licence sociale d'exploitation et relations avec la société civile organisée

2.2.1. Cette proposition SES II+ est en partie une refonte d'une précédente proposition SES II+ sur laquelle les discussions ont bloqué en raison d'un désaccord entre deux États membres. Compte tenu de la similitude de contenu avec les propositions précédentes non abouties sur le ciel unique européen, la possibilité de ne pas parvenir à un consensus politique persiste. Les préoccupations des États membres comprennent traditionnellement des considérations d'ordre politique, des questions de souveraineté, des facteurs socio-économiques, la libéralisation de l'espace aérien national et des privatisations forcées. Il est dès lors recommandé de prendre ces préoccupations dûment en compte dans le cadre de la procédure législative.

2.2.2. La Commission européenne affirme que les questions sociales ont été prises en compte dans l'analyse d'impact de 2013 sur la proposition initiale de SES II+. Une étude est en cours sur les conditions de travail des contrôleurs de la circulation aérienne (ATCO) et du personnel responsable de l'électronique de sécurité du trafic aérien (ATSEP); elle sera prise en compte lors de l'élaboration du droit dérivé une fois la proposition sur le ciel unique européen adoptée. Toutefois, le contexte social a fortement évolué depuis lors. L'étude sur les conditions de travail des personnels ATCO et ATSEP se concentre principalement sur la situation actuelle, tandis que le retour d'information des partenaires sociaux n'est pas aussi positif en ce qui concerne les scénarios futurs.

2.2.3. Plusieurs questions soulevées par les retours d'information apportés par les parties prenantes lors des discussions précédentes n'ont pas été prises en compte. Il s'agit notamment de la série de tables rondes qui ont abouti à la déclaration de haut niveau sur le ciel numérique européen et des outils de consultation existants, tels que le dialogue social sectoriel sur la gestion du trafic aérien, le groupe de sages et le groupe d'experts sur la dimension humaine du ciel unique européen. Compte tenu de ce qui précède, un certain nombre de préoccupations socio-économiques perdurent, notamment s'agissant de la mise en œuvre de nouvelles technologies et d'une initiative prise par les partenaires sociaux dans le domaine de la GTA en vue d'élaborer une feuille de route pour la dimension sociale et humaine du ciel unique européen.

2.2.4. Les principales parties prenantes du secteur de l'aviation soutiennent la poursuite de la coopération entre les États membres, les prestataires de services de navigation aérienne (PSNA) et le gestionnaire de réseau. Les travaux de l'initiative «ciel unique européen» soutiennent un tel engagement transfrontière, et ils devraient poursuivre le développement des outils permettant d'améliorer la sécurité opérationnelle, l'efficacité et le rapport coût-efficacité, notamment en donnant accès aux programmes de formation du personnel dont dépend la réalisation dudit ciel unique européen.

2.2.5. Des réunions de travail plus fréquentes entre les administrations chargées du trafic aérien militaire dans les États membres, ainsi que l'instauration d'un dialogue continu entre les administrations civile et militaire du trafic aérien pourraient conduire à la définition d'itinéraires de vol plus efficaces, tant du point de vue économique que, en particulier, écologique, et introduire un certain nombre d'apports profitables aux passagers/consommateurs.

2.2.6. La fixation d'objectifs en matière de performance environnementale devra être davantage guidée par des paramètres concrets plutôt que par le coût lui-même. Une réforme est nécessaire pour accroître l'importance de l'écologisation des vols, et donc du service offert par les prestataires de services de navigation aérienne et le gestionnaire de réseau, ainsi que celle d'une meilleure utilisation du réseau par les usagers de l'espace aérien.

2.3. *Prise en compte de la pandémie de COVID-19*

2.3.1. Le secteur de l'aviation a été parmi les plus touchés par l'effondrement économique consécutif à la crise de la COVID-19. Selon les estimations internationales, c'est en 2024 au plus tôt que les niveaux de trafic reviendront à leur niveau de 2019, à condition qu'un vaccin contre la COVID-19 soit déployé avec succès au cours du premier semestre de 2021. Compte tenu de la pression croissante exercée sur le secteur pour rétablir une certaine forme de fonctionnement normal, l'impact de la proposition à l'examen doit être pleinement compris, compte tenu des modifications structurelles importantes qu'elle propose au secteur européen de la GTA. Il convient que la proposition n'entrave pas la capacité de la GTA ou d'autres secteurs de l'aviation à reprendre le cours normal de leurs activités.

2.3.2. On constate que la proposition n'a pas été adaptée à la lumière de la crise de la COVID-19, ce qui exacerbe la préoccupation exprimée quant au fait que la proposition ne tient pas compte des facteurs caractérisant le secteur de l'aviation dans le monde de l'après-COVID-19. Il semblerait que toutes les évaluations de l'impact de la proposition aient été effectuées avant la COVID-19 et ne soient donc plus pertinentes.

2.3.3. La crise de la COVID-19 a eu des répercussions dramatiques sur la main-d'œuvre dans l'aviation, des dizaines de milliers de travailleurs ayant déjà perdu leur emploi en Europe. Les «fonctions de soutien» du secteur de la GTA, telles que les CNS, les AIS et les MET, pourraient engendrer de nouvelles conséquences sociales négatives en raison des efforts déployés dans la présente proposition pour dissocier les services. Cela doit être reconnu et la proposition doit tenir compte de l'impact socio-économique de la pandémie sur ces travailleurs et de la volatilité du secteur dans le climat actuel.

2.3.4. Étant donné que l'avenir du secteur reste flou, il est difficile d'élaborer une législation qui apportera une solution efficace aux préoccupations dont il est fait état dans la proposition. En outre, les conséquences sociales et économiques de la crise ne sont pas encore pleinement claires et il est prématuré de formuler des évaluations ou des conclusions sur la base des projections actuelles, qui changent rapidement au fur et à mesure de l'évolution de la pandémie.

2.4. *Application des principes du marché*

2.4.1. La Commission plaide en faveur de la solidité financière, mais les prestataires de services de navigation aérienne pourraient percevoir la nouvelle architecture institutionnelle proposée comme assez bureaucratique et introduisant de nouveaux coûts non nécessairement liés aux activités opérationnelles. Un autre aspect susceptible de soulever des questions est l'organe de recours, qui, dans le format proposé, pourrait ne pas être totalement indépendant de l'organe d'évaluation des performances, même si l'intention de la Commission à cet égard est très claire, à savoir la création d'un organe permettant de résoudre les différends au moyen d'une procédure non judiciaire, et pas seulement devant la Cour de justice de l'Union européenne.

2.4.2. Contrairement à d'autres secteurs de l'industrie, le secteur de la GTA doit rester à un niveau élevé de capacité opérationnelle indépendamment de la demande de trafic aérien commercial. Le secteur et sa main-d'œuvre ont continué à travailler malgré la pandémie et ont fourni les services nécessaires au trafic essentiel, tels que le fret aérien et les vols médicaux et militaires.

2.4.3. D'un point de vue socio-économique, on craint que l'application des principes du marché aux services de la circulation aérienne d'aérodrome ne conduise à une instabilité de l'emploi et ne porte préjudice aux conditions de travail dans le secteur au détriment de la main-d'œuvre et de la communauté dans son ensemble. Cela ferait obstacle à l'objectif d'amélioration de l'efficacité opérationnelle et n'est donc pas susceptible de faire baisser le coût des services. Une telle démarche pourrait également réduire le nombre d'aérodromes dans lesquels des services de circulation aérienne sont fournis et avoir une incidence directe sur la sécurité dans ces aérodromes.

2.4.4. Dans le secteur de la GTA, il y a traditionnellement eu un niveau élevé de conflits sociaux lors de tentatives antérieures de libéralisation du secteur. Une grande partie de ces conflits a été spécifiquement engendrée par les précédentes propositions relatives au ciel unique européen. Il est possible que la présente proposition, dans sa forme actuelle, conduise à de nouveaux troubles sociaux et à de nouveaux conflits du travail, compte tenu de son objectif de parvenir à une plus grande libéralisation du secteur et d'ouvrir la voie à une privatisation et à une fragmentation accrues du secteur de la gestion du trafic aérien, en particulier dans le cadre des «fonctions de soutien».

2.5. *Séparation entre les fonctions des autorités de surveillance et la fourniture de services*

Conformément au règlement SES I, il existe une séparation obligatoire entre les rôles de surveillance et de fourniture de services, au moins au niveau des fonctions. Il convient d'envisager cette modification dans le cadre de SES II+, étant donné que l'expérience acquise dans le cadre des processus de séparation fonctionnelle a montré que les performances peuvent être maintenues au même niveau que dans un secteur où la séparation est structurelle. De même, il serait souhaitable de clarifier davantage le champ d'application global de la proposition à cet égard.

Bruxelles, le 2 décembre 2020.

La présidente
du Comité économique et social européen
Christa SCHWENG

ANNEXE

Les paragraphes suivants du projet d'avis ont été modifiés pour refléter les amendements adoptés par l'assemblée, mais ont recueilli plus du quart des suffrages exprimés (article 54, paragraphe 4, du règlement intérieur):

a) Paragraphe 1.14

1.14. ~~Une analyse d'impact social devrait être réalisée pour~~ Lors de la procédure législative, il est recommandé de prendre dûment en considération certains aspects de la proposition à l'examen, en particulier pour toute proposition visant à dissocier ou à libéraliser la prestation de services. Il est reconnu que des démarches allant dans ce sens sont susceptibles d'avoir une incidence négative sur les travailleurs, les partenaires sociaux devant dès lors être associés à ce processus.

Résultat du vote sur l'amendement:

Voix pour: 119

Voix contre: 104

Abstentions: 26

b) Paragraphe 2.2.1

2.2.1. Cette proposition SES II+ est en partie une refonte d'une précédente proposition SES II+ sur laquelle les discussions ont bloqué en raison d'un désaccord entre deux États membres. Compte tenu de la similitude de contenu avec les propositions précédentes non abouties sur le ciel unique européen, la possibilité de ne pas parvenir à un consensus politique persiste. Les préoccupations des États membres comprennent traditionnellement des considérations d'ordre politique, des questions de souveraineté, des facteurs socio-économiques, la libéralisation de l'espace aérien national et des privatisations forcées. ~~Une série complète d'analyses d'impact aiderait à cerner et à atténuer ces préoccupations.~~ Il est dès lors recommandé de prendre ces préoccupations dûment en compte dans le cadre de la procédure législative.

Résultat du vote sur l'amendement:

Voix pour: 113

Voix contre: 113

Abstentions: 23

Conformément à l'article 61 du règlement intérieur, le vote ayant débouché sur une égalité de voix pour et de voix contre, la présidente a utilisé sa voix prépondérante en faveur de l'amendement.
