



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 1.12.2011
COM(2011) 823 final

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

**Politique aéroportuaire de l'Union européenne – résoudre les problèmes de capacité et
de qualité pour favoriser la croissance, la connectivité et la mobilité durable**

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

1. INTRODUCTION

1. Les aéroports jouent un rôle essentiel dans la chaîne de l'aviation, en faisant le lien entre les compagnies aériennes, d'une part, et les passagers et les clients des services de transport de marchandises, d'autre part. Ils occupent également une place de plus en plus importante dans l'économie européenne en offrant un large éventail de liaisons au sein de l'UE et en garantissant que l'Europe demeure connectée au reste du monde. Ils sont aussi fondamentaux pour la réussite du ciel unique européen.
2. Comme l'a reconnu la déclaration adoptée lors du sommet de l'aviation organisé à Bruges en octobre 2010¹, il est nécessaire de réformer les règles de l'UE pour stimuler la compétitivité des aéroports européens et éliminer les goulets d'étranglement de capacité, de sorte que l'efficacité de chaque maillon de la chaîne du transport aérien (par ex. les exploitants d'aéroport, les transporteurs, les autres prestataires de services) soit renforcée et que les voyageurs et les entreprises bénéficient d'un meilleur rapport qualité-prix.
3. Le programme de travail 2011 de la Commission reconnaît également cette nécessité et préconise une utilisation plus optimale du réseau européen des aéroports afin de contribuer à exploiter le potentiel de croissance du marché. De par cette amélioration, l'UE sera mieux préparée pour progresser dans la voie des objectifs de la stratégie Europe 2020 et permettre une croissance durable grâce à une économie plus compétitive et efficace dans l'utilisation des ressources. Dans le même esprit, le livre blanc intitulé «Feuille de route pour un espace européen unique des transports»² qualifie l'amélioration de l'accès au marché et la fourniture de services de qualité dans les aéroports d'essentielles pour réaliser l'espace européen unique des transports.
4. Le présent document décrit les progrès réalisés dans la mise en œuvre du plan d'action 2007 pour renforcer les capacités, l'efficacité et la sécurité des aéroports en Europe³. Il met également en lumière deux défis majeurs pour les aéroports européens: la **capacité** et la **qualité**. Il décrit ainsi le contexte des trois propositions législatives qui forment, avec la communication, un ensemble cohérent de mesures spécifiques: une proposition visant à faire meilleur usage des capacités existantes en révisant l'actuel système d'attribution des créneaux horaires, une proposition relative aux services d'assistance en escale dans les aéroports de l'UE et une proposition sur les restrictions d'exploitation liées au bruit.

¹ Le sommet de l'aviation à Bruges a rassemblé des personnalités de haut niveau du secteur aéronautique européen afin d'aborder les défis que connaît ce secteur. Ses conclusions se retrouvent dans la déclaration de Bruges.

² COM(2011) 144.

³ COM(2006) 819. Voir aussi les conclusions du Conseil du 2 octobre 2007 et la résolution du Parlement européen du 11 octobre 2007.

2. LE DEFI RELATIF A LA CAPACITE DES AEROPORTS

2.1. Une pénurie des capacités dans les principaux aéroports de l'UE dans un monde en pleine mutation

5. Le plan d'action 2007 a révélé un écart croissant entre la capacité et la demande dans un certain nombre de plates-formes aéroportuaires très fréquentées de l'UE. L'encombrement dans ces aéroports restera une question préoccupante. Le trafic continuera à croître à l'avenir comme au cours des 50 dernières années, malgré des périodes de récession économique et d'autres perturbations⁴. Même si sa hausse est moins forte que dans les économies émergentes, le trafic aérien en Europe sera néanmoins quasiment multiplié par deux d'ici à 2030⁵.
6. Or, l'Europe ne sera pas en mesure de répondre à une grande partie de cette demande par manque de capacité des aéroports. Les niveaux d'encombrement prévus par l'étude *Challenges of Growth* publiée en 2008 se sont confirmés en 2010. Malgré la crise économique mondiale et une augmentation de capacité des aéroports estimée à 40 % entre 2007 et 2030 (grâce notamment à la construction de nouveaux aéroports, de nouvelles pistes et de nouvelles infrastructures du côté piste et du côté sol), près de 2 millions de vols – 10 % de la demande prévue – ne seront pas accueillis faute de capacités⁶.
7. Concrètement, d'ici à 2030, pas moins de 19 aéroports européens⁷ fonctionneront à pleine capacité huit heures par jour, tous les jours de l'année (alors qu'en 2007, cinq aéroports seulement fonctionnaient 10 % du temps à pleine capacité ou presque). Cette situation aura une incidence considérable sur l'ensemble du réseau aérien puisque d'ici à 2030, l'encombrement dans ces aéroports signifiera des retards au départ et/ou à l'arrivée pour 50 % de l'ensemble des vols (contre 17 % en 2007). De plus, le système sera également plus vulnérable en cas de perturbation liée à l'encombrement des aéroports et sera moins apte à se rétablir après une situation de crise. Les retards perdureront plus longtemps dans le système et se répercuteront plus vite et plus largement. La ponctualité des transports aériens – qui a enregistré en 2010 ses pires chiffres en Europe malgré des niveaux de trafics inférieurs à ceux de 2007⁸ – constituera un problème majeur.
8. Les données recueillies auprès de grands aéroports dans le cadre d'une étude indépendante commandée par la Commission annoncent une situation similaire pour 2025⁹. Bien que la diminution du trafic aérien mondial depuis 2008 ait réduit

⁴ L'Association du transport aérien international (IATA) prévoit qu'en 2050 il y aura 16 milliards de passagers et 400 millions de tonnes de marchandises dans le monde (contre respectivement 2,4 milliards et 40 millions en 2010). Airbus prévoit une croissance annuelle de 4,8 % entre 2010 et 2030.

⁵ Selon EUROCONTROL, il y aura 16,9 millions de mouvements aériens en Europe en 2030, soit 1,8 fois plus qu'en 2009 (voir EUROCONTROL *Long-Term Forecast Flight Movements 2010-2030*). Le trafic en Europe augmentera de 4,2 % entre 2010 et 2030, essentiellement en raison du trafic de/vers la région Asie Pacifique (voir Airbus *Global Market Forecast 2011-2030*).

⁶ Voir EUROCONTROL *Challenges of Growth 2008* et *Long-Term Forecast Flight Movements 2010-2030*.

⁷ Parmi ces 19 aéroports, 13 sont situés dans l'UE.

⁸ Voir EUROCONTROL *Performance Review Report 2010*, Commission d'examen des performances.

⁹ *Impact Assessment of Revisions to Regulation 95/93* (Analyse d'impact des modifications du règlement 95/93) rédigée par Steer Davies Gleave, mars 2011.

l'écart entre la demande et la capacité prévue, et malgré la nouvelle piste dont dispose l'une des principales plates-formes européennes, à savoir Francfort, d'ici à 2025 la demande continuera d'être supérieure à la capacité tout au long de la journée dans les aéroports de Heathrow et Gatwick à Londres, d'Orly à Paris, de Linate à Milan et de Düsseldorf. Pour ce qui est de Paris Charles de Gaulle, la demande y dépassera également la capacité si cette dernière ne peut pas être augmentée au-delà des 120 mouvements par heure prévus. De plus, la demande restera supérieure à la capacité durant une partie de la journée à Amsterdam, Madrid, Munich, Rome (aéroport de Fiumicino) et Vienne. Ces aéroports figurent parmi les plus critiques du réseau aérien et constituent des nœuds essentiels pour le réseau de la gestion du trafic aérien. Les problèmes survenus dans ces aéroports ont un effet domino considérable, notamment en cas de retards, sur tous les aéroports d'apport qui dépendent de correspondances vers ces plates-formes saturées, ainsi que sur les correspondances de l'Europe vers d'autres régions du globe.

9. Ce problème de capacité apparaît dans un contexte de concurrence accrue et de transformation du marché mondial du transport aérien. Au cours des quelques prochaines années, la croissance du transport aérien sera essentiellement générée par des régions comme l'Asie-Pacifique, le Moyen-Orient et l'Amérique latine. Autrement dit, alors que l'Amérique du Nord a toujours été le premier marché de l'aviation au monde et l'Europe le deuxième, ces deux régions devraient être devancées par la région Asie-Pacifique d'ici 2012-2013. L'année 2010 a été révélatrice de cette tendance: Beijing est devenu le deuxième aéroport le plus fréquenté en nombre de passagers, derrière Atlanta. Heathrow à Londres est tombé à la quatrième place, devancé par Beijing et l'aéroport O'Hare à Chicago. La liste des aéroports qui ont connu la plus forte croissance en 2010 confirme cette tendance et ne compte qu'un seul aéroport de l'UE parmi les 25 premiers du classement¹⁰.
10. C'est pour toutes ces raisons que l'Europe doit faire le meilleur usage possible de sa capacité aéroportuaire actuelle et, le cas échéant, l'augmenter pour répondre à la demande croissante de voyages. À cet égard, alors que les États membres sont compétents en matière d'infrastructures aéroportuaires et sont donc en première ligne pour relever le défi relatif à la capacité, l'UE peut contribuer à moderniser le réseau des aéroports européens en mettant en avant des questions communes et en actualisant les règles en vigueur pour les aéroports. L'UE peut aussi encourager les investissements, notamment au moyen d'instruments financiers innovants, afin d'influencer la croissance, de garantir la cohésion au sein de l'UE et de renforcer ses liens économiques, sociétaux et culturels avec le reste du monde.

2.2. Vers une meilleure utilisation de la capacité existante et une augmentation de la capacité aéroportuaire

2.2.1. Aligner la capacité au sol et la capacité de l'espace aérien

11. Depuis 2007, la création d'un cadre réglementaire pour le ciel unique européen se poursuit à un rythme soutenu. Un second paquet législatif a été adopté en 2009 afin de garantir la mise en place du ciel unique européen dès 2012. Aujourd'hui, le cadre est presque complet. Les aéroports, qui composent l'infrastructure de l'aviation civile

¹⁰ World Annual Traffic Report (2010) de l'ACI.

au côté de la gestion du trafic aérien, forment l'un des piliers de cette architecture¹¹. Ils sont en effet indispensables au réseau et, si la capacité au sol fait défaut, c'est le projet de ciel unique dans son ensemble qui en pâtira. 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 aérien¹².

12. Le système de performance¹³ est la clé du ciel unique européen. Il représente une occasion d'améliorer la performance des services de navigation aérienne au niveau de l'UE dans le domaine de la sécurité, de l'environnement, de la capacité/retards et de l'efficacité économique. En 2010, la commission d'examen des performances d'EUROCONTROL a été désignée comme organe d'évaluation des performances tandis que des objectifs de performance étaient fixés pour toute l'UE pour la première période de référence 2012-2014¹⁴. Le «côté piste» d'un aéroport fait partie de cette approche. A l'heure actuelle cependant, le rôle des aéroports est limité.
13. De 2012 à 2014, seuls les services de navigation aérienne de route seront soumis à des objectifs de performance. La performance des services de navigation aérienne terminaux (à savoir dans les aéroports et aux alentours) sera, pour sa part, contrôlée dès 2012¹⁵. Mais la capacité des services de navigation aérienne ne constitue pas la seule contrainte. Les données recueillies par le bureau central d'analyses des retards en Europe indiquent que 70 % des retards sont liés aux processus de rotation: retards primaires dus aux compagnies aériennes ou à leurs prestataires de services d'assistance en escale (pour les aspects techniques, l'embarquement, etc.), aux aéroports (équipements, etc.) ou à d'autres intervenants dans le processus de rotation.
14. À la lumière de ces conclusions, la Commission estime que la logique du système de performance devrait s'appliquer aussi aux aéroports dans leur ensemble, selon une véritable approche porte-à-porte et dans le but d'optimiser et d'intégrer toutes les phases d'un vol, d'un aéroport à l'autre. Dès lors, alors que la performance des services de navigation aérienne terminaux devrait être soumise à des objectifs de performance à partir de 2015 (début de la deuxième période de référence 2015-2019), la performance ne devrait pas se limiter à la tour de contrôle. Elle devrait être également renforcée au sol et englober tous les opérateurs au sol (compagnies

¹¹ La conférence à haut niveau sur la mise en œuvre du ciel unique européen qui s'est tenue à Budapest en mars 2011 a défini des mesures concrètes et efficaces pour mettre en œuvre le ciel unique européen, à prendre par les parties prenantes concernées, notamment les aéroports. Les aéroports sont pris en compte dans le règlement de la Commission sur les fonctions de réseau [règlement (UE) n° 677/2011, JO L 185 du 15.7.2011, p. 1]. En particulier, les principaux aéroports européens sont pris en compte dans le plan de réseau opérationnel et chaque aéroport figurant dans ce plan est tenu de collaborer avec le gestionnaire de réseau. .

¹² Déclaration de Madrid – Conclusions de la conférence à haut niveau sur la feuille de route en vue de la mise en œuvre du ciel unique européen, Madrid, 25-26 février 2010, point 4.

¹³ Règlement (CE) n° 691/2010 de la Commission, JO L 201 du 3.8.2010, p. 1.

¹⁴ Décision 2011/121/UE de la Commission, JO L 48 du 23.2.2011, p. 16. Les améliorations devraient être les suivantes: en matière d'environnement: 0,75 point de pourcentage de l'efficacité moyenne des opérations de vol de croisière horizontales en 2014; en matière de capacité: retard moyen de 0,5 minute par vol en 2014, en matière d'efficacité économique: amélioration de 10 % au cours de la période.

¹⁵ De plus, les exploitants d'aéroports comptant plus de 150 000 mouvements commerciaux par an et tous les aéroports coordonnés et à facilitation d'horaires comptant plus de 50 000 mouvements commerciaux par an fournissent déjà les données exigées en vertu du règlement sur le système de performance du ciel unique européen.

aériennes, entités gestionnaires d'aéroports, prestataires de services d'assistance en escale, services de sécurité et douanes). Les propositions visant à réviser les règles actuelles d'attribution des créneaux horaires et l'accès aux services d'assistance en escale, que la Commission soumet en même temps que la présente communication, devraient contribuer à cet objectif.

15. Les aéroports participent aussi au volet technologique du ciel unique européen: le programme SESAR. SESAR dispose du potentiel permettant d'accroître la capacité des aéroports et donc d'accueillir la demande supplémentaire, de réduire le nombre de retards ou annulations de vols et d'augmenter les niveaux d'activité et de mobilité. Les activités aéroportuaires constituent environ 30 % des activités de SESAR¹⁶. Pour réaliser ces gains de capacité, il sera nécessaire d'investir de manière appropriée et synchronisée, au moment opportun, dans des équipements conformes au programme SESAR.
16. Les aéroports font partie des environnements opérationnels interdépendants les plus complexes et la prise de décision en collaboration appliquée aux aéroports (A-CDM) constitue une excellente solution pour améliorer l'efficacité générale d'un aéroport car elle a une incidence sur l'échange d'informations sans entraîner d'investissement majeur¹⁷. L'A-CDM est également essentielle pour de nombreuses avancées technologiques élaborées dans le cadre du programme SESAR. Dès lors, la Commission estime que sa mise en œuvre dans les grands aéroports de l'UE devrait être accélérée en se fondant sur le plan d'action A-CDM lancé par EUROCONTROL¹⁸. Au fil du temps, il conviendrait d'envisager d'étendre l'A-CDM à tous les acteurs au sol afin de garantir le traitement en continu des passagers, des bagages, des marchandises et des aéronefs.

2.2.2. *Une meilleure utilisation de la capacité existante dans les aéroports saturés au moyen d'un système d'attribution des créneaux plus économe en ressources*

17. L'analyse du fonctionnement de l'actuel règlement sur l'attribution des créneaux horaires a révélé que le système en place ne permet pas d'utiliser les maigres capacités de manière optimale dans les aéroports très fréquentés¹⁹. L'Europe ne peut pas se le permettre, étant donné le manque de capacité en perspective dans certains aéroports critiques et son effet en cascade sur l'ensemble de la performance du

¹⁶ Les projets portent essentiellement sur des sujets tels que la réduction du temps d'occupation des pistes, l'espacement entre les aéronefs (notamment les tourbillons de sillage), les systèmes de guidage au sol destinés à la fois à l'aéroport et aux systèmes embarqués et la sécurité des pistes (en particulier l'élaboration de systèmes intégrés englobant l'ATC, l'aéronef et les véhicules).

¹⁷ Dans les aéroports qui fonctionnent de la sorte, les informations non sensibles sont accessibles à tous les partenaires: l'organisme central de gestion des courants de trafic aérien d'EUROCONTROL, le contrôleur de la circulation aérienne, l'exploitant de l'aéroport, l'exploitant de l'aéronef, le pilote et le prestataire de services d'assistance en escale. L'A-CDM est un outil qui a fait ses preuves et qui peut notamment permettre aux aéroports d'améliorer l'efficacité générale de la rotation des aéronefs et du séquençage au départ. Elle permettrait de réduire les retards en cascade au niveau du réseau et de récupérer le temps perdu en raison d'intempéries ou d'autres événements perturbateurs qui entraînent un gaspillage des capacités aéroportuaires.

¹⁸ Voir le plan d'action conjoint ACI-EUROPE/EUROCONTROL/CANSO pour la mise en œuvre de l'A-CDM dans les aéroports européens.

¹⁹ Voir l'analyse d'impact de la Commission qui accompagne la proposition de règlement fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de l'UE (refonte).

réseau, et vu le peu de nouvelles infrastructures aéroportuaires mises en place dans l'UE.

18. C'est pourquoi la Commission propose des modifications du règlement actuel de manière à pouvoir introduire des mécanismes fondés sur le marché dans l'ensemble de l'UE moyennant l'instauration de garanties en matière de transparence ou de concurrence non faussée, notamment une plus grande indépendance pour les coordonnateurs de créneaux. Ces modifications permettront de veiller à ce que les créneaux reviennent aux transporteurs capables d'en faire le meilleur usage. Plusieurs autres mesures amélioreront l'utilisation des créneaux tout en garantissant une bonne utilisation de cette ressource limitée.
 19. Selon les estimations, si le système actuel d'allocation est modifié et utilise plus efficacement les ressources, les aéroports européens pourront accueillir jusqu'à 24 millions de passagers supplémentaires chaque année, ce qui signifierait plus de 5 milliards d'EUR de bénéfices et jusqu'à 62 000 emplois d'ici à 2025²⁰.
- 2.2.3. *Trouver un équilibre entre le niveau de protection sonore souhaité et les besoins de transports et de mobilité*
20. Même si les aéronefs sont devenus 75 % moins bruyants au cours des 30 dernières années²¹, une grande partie des citoyens de l'UE sont encore exposés à des niveaux de bruit élevés qui ont des effets négatifs considérables sur la santé. Afin de garantir la durabilité du transport aérien, il demeure nécessaire de prendre des mesures à l'encontre des nuisances sonores dans un certain nombre de grands aéroports. Cela étant dit, les mesures à l'encontre du bruit pèsent non seulement sur la capacité aéroportuaire d'un aéroport donné mais aussi sur le système de transport aérien dans son ensemble en raison des effets en cascade. Dès lors, les décisions sur les mesures relatives au bruit et le niveau de protection sonore souhaité doivent garantir un bon équilibre avec les incidences sur la capacité en général.
 21. La Commission propose donc des changements dans les règles actuelles concernant les restrictions d'exploitation liées au bruit afin que les autorités soient plus à même d'éliminer progressivement les aéronefs les plus bruyants des aéroports. Elle renforcera aussi la procédure d'évaluation des nuisances sonores selon les principes de l'approche équilibrée de l'OACI sur la gestion du bruit, afin de trouver la meilleure combinaison des mesures les plus efficaces pour atteindre un équilibre entre les besoins de transports et de mobilité et les niveaux de protection sonore. Enfin, la Commission sera en mesure d'examiner la procédure d'évaluation des nuisances sonores et, si nécessaire de suspendre la décision sur les restrictions d'exploitation liées au bruit, avant sa mise en œuvre.

²⁰ Idem.

²¹ L'UE est à la pointe du développement en matière d'aéronefs plus propres et plus silencieux. En particulier, Clean Sky est l'une des principales initiatives de recherche de l'UE, avec un budget d'1,6 milliard d'EUR pour une période de sept ans. Ce partenariat public-privé accélérera les progrès technologiques à mettre en place dans la flotte aérienne de demain.

2.2.4. *Encourager les investissements publics et privés pour financer les infrastructures aéroportuaires à l'échelle de l'UE*

22. Il est clair qu'il ne suffira pas d'optimiser l'utilisation des infrastructures existantes. Les aéroports doivent constamment se moderniser et améliorer leurs installations pour toute une série de raisons, qu'il s'agisse d'utiliser des appareils moins énergivores et plus écologiques ou d'application des mesures de sécurité et de sûreté ou en relation avec les demandes du marché. Les investissements les plus coûteux concernent généralement l'augmentation de la capacité et les aéroports européens prévoient que le montant envisagé sera nettement insuffisant, alors qu'ils ont pourtant engagé un total de 120 milliards d'EUR pour de nouvelles infrastructures entre 2000 et 2015²².
23. La proposition récemment adoptée portant sur de nouvelles orientations révisées du RTE-T²³ introduit un réseau à deux niveaux: un réseau global et un réseau central. Le réseau global garantira l'accessibilité au niveau régional et au réseau central. Ce dernier se composera des parties du réseau global les plus importantes d'un point de vue stratégique, suivant le modèle des centres multimodaux (essentiellement – mais pas exclusivement – des villes et grandes agglomérations). Il devrait être achevé d'ici à 2030 au plus tard et devenir l'épine dorsale d'un système européen de transports intégré.
24. Plus de 340 aéroports composeront le réseau d'aéroports du RTE-T, dont au moins 82 feront partie du réseau central²⁴. Les projets aéroportuaires éligibles pour un financement porteront sur la connexion des aéroports au réseau ferroviaire, l'optimisation des infrastructures existantes, l'augmentation de la capacité aéroportuaire et le soutien à la mise en œuvre du ciel unique européen, notamment le déploiement de SESAR. Les fonds structurels et de cohésion constituent un élément majeur de la politique de l'UE en matière d'infrastructure des transports et seront coordonnés avec les priorités RTE-T tout en respectant les règles relatives aux aides d'État.
25. Dans le cadre du RTE-T, les instruments financiers suivants contribueront au développement des aéroports: le nouvel instrument intégré «mécanisme pour l'interconnexion en Europe»²⁵ financera des projets reliant les transports aériens et ferroviaires dans des aéroports du réseau central, ainsi que SESAR et le ciel unique européen; les subventions destinées aux aéroports du réseau global seront gérées par le Fonds de cohésion et le Fonds européen de développement régional (FEDER). Par ailleurs, pour faciliter le financement de ce mécanisme, la Commission a également adopté le mandat de l'initiative «emprunts obligataires pour le financement de projets dans le cadre d'Europe 2020», qui sera l'un des instruments de partage des risques sur lesquels le mécanisme pourra compter pour inciter des fonds privés à investir dans des projets prioritaires dans tous les secteurs des transports.

²² Voir *An outlook for Europe's airports*, ACI-EUROPE, 2010.

²³ COM(2011) 665.

²⁴ Le seuil de financement de travaux doublera pour passer de 10 % à 20 % du coût total alors que les études continueront d'être financées jusqu'à 50 % du coût total.

²⁵ Pour la période 2014-2020, le mécanisme attribuera 31,7 milliards d'EUR aux transports, dont 10 milliards d'EUR consacrés à des investissements dans les infrastructures de transport dans les États membres bénéficiaires du Fonds de cohésion.

26. En outre, les projets aéroportuaires peuvent bénéficier d'autres instruments d'ingénierie financière financés par l'UE. Ils peuvent bénéficier de la garantie de prêt pour les projets RTE-T, un instrument spécialement conçu et géré par la Banque européenne d'investissement pour le RTE-T. Le fonds Marguerite est un autre instrument paneuropéen, un fonds d'investissement qui vise à catalyser les investissements dans les infrastructures mettant en œuvre les principales politiques de l'UE, notamment dans le secteur des aéroports. D'une manière générale, le soutien de l'UE facilitera l'accès au marché des capitaux.
27. Enfin, étant donné la nature compétitive du marché des transports aériens, il convient de tenir compte du risque que le financement public des infrastructures aéroportuaires fausse la concurrence. Les lignes directrices communautaires sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux, adoptées en 1994 et 2005, font actuellement l'objet d'une révision²⁶. À cet égard, il convient de prendre en compte la cohérence du financement public des aéroports et des règles relatives aux aides d'État. S'il est vrai que certaines catégories d'aides peuvent être justifiées, celles-ci ne devraient pas causer de distorsions indues de la concurrence.

3. LE DEFI RELATIF A LA QUALITE DES AEROPORTS

28. Les aéroports constituent une interface essentielle entre les passagers et les compagnies aériennes, et la qualité des services fournis dans les aéroports est un élément capital pour le vécu des passagers et des compagnies aériennes. Parmi les aspects auxquels les passagers accordent le plus d'importance en ce qui concerne leur expérience des aéroports, on peut certainement citer la facilité d'accès à l'aéroport, la possibilité d'obtenir rapidement des informations fiables, la simplicité des procédures d'enregistrement des passagers et des bagages, la brièveté des temps d'attente et la présence d'employés disponibles pour fournir des conseils en cas d'imprévu. Pour les aéroports de plus grande taille, il s'agit d'offrir un service agréable aux passagers tout en traitant des milliers de voyageurs par jour dans un environnement caractérisé par la saturation des infrastructures.
29. En ce qui concerne les relations avec les compagnies aériennes clientes, les modifications notables qu'a connues le secteur du transport aérien au cours des 15 dernières années, grâce au marché européen du transport aérien et à une série d'accords de services aériens avec de grands partenaires internationaux, ont permis aux aéroports d'évoluer: simples fournisseurs d'infrastructures au départ, ils sont devenus des modèles d'entreprise à part entière, avec des activités diversifiées, au service d'un large éventail de besoins du marché. Les transporteurs de fret, notamment, ont des besoins particuliers puisqu'ils doivent disposer de l'infrastructure logistique nécessaire pour leurs livraisons à flux tendus de produits critiques, vers des entreprises dans le monde entier.
30. L'intervention réglementaire dans ce domaine doit bien évidemment contribuer à améliorer la qualité des services fournis dans les aéroports, tout en veillant à ce que

²⁶ La Commission a lancé une consultation publique des parties prenantes qui a eu lieu d'avril à juin 2011 en guise de première étape du processus de révision. Les réponses ont été publiées le 18 octobre 2011 et sont disponibles sur le site web Europa.

ceux-ci restent les environnements concurrentiels et prospères qu'ils sont aujourd'hui. De plus, les passagers en Europe considèrent aujourd'hui qu'un niveau élevé de sécurité et sûreté aériennes va de soi, et les normes fondamentales à cet égard sont des éléments d'une importance capitale.

3.1. *Promouvoir l'accessibilité et l'efficacité des aéroports grâce à des liaisons ferroviaires*

31. Pour être efficace, un aéroport doit absolument être facile d'accès. S'il est possible de rationaliser l'accès aux aéroports de petite taille à l'aide d'un réseau bien organisé de services de transport par autobus, le chemin de fer est une option supplémentaire durable pour les aéroports d'une certaine taille ou disposant déjà de voies ferroviaires à proximité du terminal. Il existe en gros trois types de liaisons ferroviaires vers les aéroports. Les services express (lignes «Airport Express») assurent une liaison sûre et directe entre le centre ville et l'aéroport et permettent d'éviter les encombrements, de libérer les accès routiers et de réduire les émissions de CO₂. Les aéroports de taille moyenne peuvent également exploiter des services ferroviaires régionaux. Ces derniers élargissent la zone desservie (de sorte qu'il faut moins d'aéroports pour couvrir une zone donnée). Les aéroports de grande taille assurant un nombre élevé de vols long-courriers peuvent être utilement connectés à des lignes de train à grande vitesse, qui font office de services de collecte et peuvent remplacer certains vols coûteux de courte durée, libérant ainsi des créneaux horaires avantageux qui peuvent être utilisés pour des marchés non desservis en ce moment. Ce type de services est évidemment avantageux pour les passagers et, lorsqu'il est correctement mis en œuvre, il constitue également une solution bénéfique pour toutes les parties prenantes du secteur: les transporteurs aériens, les entreprises ferroviaires et les aéroports.
32. La tendance au développement de l'intermodalité air-rail est nettement positive, dans la mesure où le nombre d'accords signés entre transporteurs aériens et ferroviaires est en augmentation et les passagers prennent l'habitude d'utiliser ces services. Il a été estimé qu'en 2011, quelque 23 millions de passagers auront pris le train depuis leur zone métropolitaine pour se rendre dans les aéroports de l'UE. Ceci étant, il subsiste de nombreux obstacles qui vont du morcellement IT au sein du mode ferroviaire aux questions concernant les responsabilités juridiques et opérationnelles, la coordination des horaires, l'établissement d'un système commun de billetterie, la répartition des recettes, etc.
33. La Commission continuera à promouvoir le développement de services air-rail sous divers angles, notamment: soutien financier en faveur d'infrastructures intermodales (les principaux aéroports de l'UE à relier au RTE de transport routier et ferroviaire d'ici à 2050), groupes de travail visant à réunir toutes les parties concernées autour d'une même table, développement de normes d'interopérabilité pour les systèmes d'information et de billetterie au moyen des règles STI-ATV²⁷ qu'élabore en ce moment l'Agence ferroviaire européenne.

²⁷

Spécifications techniques d'interopérabilité pour les applications télématiques au service des voyageurs.

3.2. *Améliorer les services d'assistance en escale*

34. Même si les services d'assistance en escale ne sont pas toujours visibles, c'est d'eux que dépend le vécu des passagers, tant dans l'aéroport que durant le vol. Qu'il s'agisse de bien accueillir les passagers à l'aéroport, de préparer correctement les avions (nettoyage de la cabine par exemple) ou de veiller aux fonctions vitales pour la sécurité de l'exploitation d'un vol (dégivrage de l'avion par exemple), les services d'assistance en escale sont indispensables pour assurer le confort, la fiabilité, la sécurité et le bon rapport qualité-prix des vols .
35. La directive initiale de 1996 sur l'assistance en escale visait principalement à ouvrir l'accès au marché de l'assistance en escale et a fait naître des marchés de plus en plus dynamiques dans ce domaine. Il subsiste cependant de grandes divergences entre les États membres en ce qui concerne le degré de concurrence dans des services restreints et le régime d'accès. De plus, l'important aujourd'hui est de veiller à ce que tous les éléments de la chaîne du transport aérien fonctionnent de manière adéquate au service du système de transport aérien dans son ensemble (approche dite «porte-à-porte»).
36. Le cadre juridique de 1996 n'est plus suffisant. Les services d'assistance en escale ne sont pas assez efficaces à cause des barrières à l'entrée et de l'expansion. En outre, la qualité globale des services d'assistance en escale n'a pas suivi l'évolution des besoins pour ce qui est de la résilience, la fiabilité, la sécurité, la sûreté et les performances environnementales. En conséquence, les avantages de la libéralisation ne sont pas suffisamment exploités et ne sont pas intégralement répercutés sur les utilisateurs finaux (c'est-à-dire les entreprises et les particuliers).
37. De nouvelles mesures sont certes nécessaires pour assurer l'égalité d'accès au marché, mais la fourniture de services de qualité dépend aussi d'autres facteurs. Dans un secteur à forte intensité de main d'œuvre, tel que les services d'assistance en escale, certaines questions importantes d'ordre social doivent être examinées. Le système d'appels d'offres a une incidence sur les conditions de travail et encourage les mouvements de personnel. Or, le cadre juridique actuel dans le secteur des services d'assistance en escale ne permet pas de prendre des mesures d'atténuation en ce qui concerne le transfert de personnel d'un opérateur à un autre, hormis les garanties déjà prévues dans la directive 2001/23/CE du Conseil²⁸. Le développement et la formation continue du personnel influencent fortement la qualité du service, mais le cadre juridique actuel ne traite pas non plus de la question de la formation du personnel. Par ailleurs, les difficultés économiques actuelles amènent à réduire les dépenses et dans certains cas à limiter l'investissement dans le capital humain, ce qui peut se traduire par une formation plus médiocre du personnel. Le recours à du personnel moins bien formé augmente à son tour le risque de moindre qualité des services et dégrade le niveau de sécurité et de sûreté des services d'assistance en escale.

²⁸ Directive 2001/23/CE du Conseil du 12 mars 2001 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transferts d'entreprises, d'établissements ou de parties d'établissements (JO L 82 du 22.3.2001).

38. Des incidents importants entraînant des perturbations critiques des vols, comme la crise provoquée par les cendres volcaniques et les fortes chutes de neige qui ont paralysé les principaux aéroports pivots, ont mis en évidence la nécessité de renforcer la coordination des opérations au sol pour les aéroports européens et pour l'ensemble du réseau (contre les effets d'entraînement) et de porter efficacement assistance aux passagers bloqués. Dans les grands aéroports, qui sont particulièrement importants pour le réseau, l'entité gestionnaire de l'aéroport doit veiller à la coordination des opérations au sol, au moyen notamment de plans d'urgence et de normes de qualité minimales. Par ailleurs, pour que les passagers soient en mesure d'exercer leurs droits, l'expérience a montré que le transporteur doit être présent ou être représenté à l'aéroport. Ce n'est pas toujours le cas, de sorte que les aéroports ont été confrontés à des situations pénibles. La Commission examinera ce point dans le cadre d'une révision du règlement (CE) n° 261/2004²⁹, qui fournira également l'occasion d'étudier si la charge financière encourue pour porter aide et assistance devrait être supportée par le transporteur aérien seulement lorsque d'autres parties sont responsables du retard ou de l'annulation d'un vol.

3.3. Redevances aéroportuaires et redevances liées à la sûreté: améliorer leur transparence et leur rapport aux coûts pour les compagnies aériennes et les passagers

39. La garantie d'un accès équitable aux infrastructures aéroportuaires pour les compagnies aériennes, à un prix équitable, contribue grandement à l'efficacité du système global de transport aérien. Une étape importante a été franchie en 2009 dans l'Union européenne, avec l'adoption de la directive sur les redevances aéroportuaires, qui établit des normes minimales communes pour la fixation des redevances perçues auprès des compagnies aériennes pour l'utilisation des infrastructures aéronautiques nécessaires à l'exploitation des vols.

40. Deux objectifs demeurent. Le premier est la mise en œuvre de la directive de 2009, que les États membres devaient transposer pour le 15 mars 2011. La Commission a entamé l'examen des mesures nationales adoptées et fera rapport au Parlement européen et au Conseil en 2013.

41. Le deuxième objectif concerne les redevances liées à la sûreté. Depuis 2002, la législation de l'UE impose des exigences de sécurité plus strictes aux États membres et aux aéroports. Le recouvrement des coûts liés à la sûreté aérienne est actuellement réglementé au niveau national. Cependant, les informations fournies aux passagers à propos de ces coûts ne sont pas toujours adéquates et les compagnies aériennes ne sont pas systématiquement consultées dans tous les aéroports de l'UE. L'information et la consultation sont essentielles pour garantir que les prix payés par les passagers sont établis d'une manière transparente et équitable. De plus, cette situation nuit à l'existence de conditions de concurrence véritablement équitables pour les aéroports et pour les transporteurs aériens. Il est donc fondamental, si l'on veut garantir une concurrence loyale et non faussée entre les compagnies aériennes et entre les aéroports, que les redevances liées à la sûreté soient établies de manière non

²⁹ Règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, et abrogeant le règlement (CEE) n° 295/91 (JO L 46 du 17.2.2004)

discriminatoire et soient strictement fixées en fonction des coûts. Une proposition sur les redevances liées à la sûreté, fondée sur l'approche choisie pour la directive sur les redevances aéroportuaires, a été établie en 2009 en vue de garantir que les redevances liées à la sûreté soient calculées en fonction des coûts.

3.4. Examiner les contrôles de sûreté en vigueur dans les aéroports européens et dresser un agenda pour l'avenir

42. Le cadre juridique actuel de l'Union européenne dans le domaine de la sûreté aérienne³⁰ offre à l'UE un système de sûreté solide. Mais les contrôles de sûreté sont souvent jugés fastidieux par les passagers, par les entreprises du secteur aéronautique et par les aéroports. Il est nécessaire de trouver un équilibre entre un renforcement de la sécurité et des déplacements plus aisés.
43. Dans cette perspective, l'actuelle interdiction des liquides et des gels dans les bagages à main doit être levée pour le mois d'avril 2013: les passagers seront autorisés à emporter des liquides à bord des avions moyennant un contrôle d'inspection/filtrage dans les aéroports de l'UE³¹. Plus récemment, l'emploi de scanners de sûreté n'utilisant pas de radiations ionisantes a été autorisé, moyennant certaines conditions minimales, pour l'inspection/filtrage des passagers³². La technologie des scanners connaît des progrès rapides et permet de faciliter les opérations de sûreté pour les passagers et les aéroports - par exemple en réduisant les fouilles manuelles.
44. La Commission mène en ce moment une réflexion plus vaste sur la manière d'améliorer la sûreté aérienne à long terme, dans l'intérêt des passagers et des autres parties prenantes. D'une manière générale, une approche davantage «fondée sur le risque» pour établir des mesures européennes d'atténuation est un concept qui peut être approfondi afin de viser les contrôles de sûreté pour lesquels le risque est le plus grand, d'après les informations des services de renseignement. Le futur système de sûreté devrait être un système de qualité qui garantisse un degré élevé de sûreté, qui soit accepté par les passagers et qui conserve leur confiance.

3.5. Renforcer la sécurité des opérations aéroportuaires

45. Comme le soulignait le plan d'action 2007, l'utilisation intensive des aérodromes et l'augmentation des volumes de trafic imposent une amélioration des niveaux de sécurité.
46. L'Union européenne a agi de manière décisive dans ce domaine avec l'adoption, en 2009, du règlement (CE) n° 1108/2009³³ qui étend à la sécurité des aérodromes les activités de réglementation, de normalisation et d'analyse de la sécurité de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA). Cela signifie que les aéroports seront

³⁰ Notamment le règlement (CE) n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et abrogeant le règlement (CE) n° 2320/2002 du 16 décembre 2002 (JO L 97 du 9.4.2008) et ses dispositions d'application.

³¹ Règlement (UE) n° 720/2011 de la Commission du 22 juillet 2011 (JO L 193 du 23.7.11, p. 19).

³² Règlement (UE) n° 1141/2011 de la Commission du 10 novembre 2011 et règlement d'exécution (UE) n° 1147/2011 de la Commission du 11 novembre 2011.

³³ Règlement (CE) n° 1108/2009 (JO L 309 du 24.11.2009, p. 51).

bientôt soumis à des exigences communes en matière de sécurité. Les règles de sécurité détaillées applicables aux aéroports sont en cours d'élaboration, l'AESA publiera les projets de règles d'ici la fin de l'année 2012, avant leur adoption finale par la Commission. Une meilleure coordination des opérations aéroportuaires permettra également d'améliorer la sécurité.

4. L'OBSERVATOIRE COMMUNAUTAIRE DE LA CAPACITE AEROPORTUAIRE: LE MOMENT EST VENU DE PASSER A LA VITESSE SUPERIEURE

47. En guise de premier jalon dans la mise en œuvre du plan d'action 2007, la Commission a créé en 2008 un Observatoire communautaire de la capacité aéroportuaire, qui constitue un forum de consultation en vue d'intensifier la sensibilisation et l'échange de données et de fournir un conseil sur la mise en œuvre du plan d'action. La priorité a été donnée à des questions telles que la mise au point d'une méthodologie d'évaluation des capacités aéroportuaires, l'établissement d'un inventaire des infrastructures aéroportuaires européennes, les aéroports dans l'approche porte-à-porte et l'intermodalité air-rail. Dans le même temps, un certain nombre d'actions ont été prises dans le cadre d'autres politiques. L'annexe de la présente communication donne une vue d'ensemble des progrès réalisés à ce jour en ce qui concerne les cinq actions clés recensées dans le plan d'action.

48. Dans les mois à venir, la Commission réexaminera le mandat de l'Observatoire de manière à couvrir également les questions liées à la qualité et à la performance. Par ailleurs, comme elle a l'intention de suivre plus attentivement l'évolution de la capacité des aéroports au niveau de l'UE, la Commission chargera l'Observatoire d'entreprendre, d'ici à la fin 2012, une mise à jour de l'étude de 2008 consacrée au défi de la croissance («*Challenge of Growth*») en recourant à la compétence technique et à l'expertise d'Eurocontrol. Cette mise à jour devrait également permettre de remplir le rôle opérationnel et stratégique du gestionnaire de réseau nouvellement créé. En fonction des résultats, la Commission pourrait demander aux États membres d'élaborer et de fournir des stratégies nationales sur les capacités aéroportuaires, en tenant compte de toutes les implications de réseau et notamment de la nécessité de garantir la réussite du ciel unique européen.

5. CONCLUSION

49. Aujourd'hui, le secteur européen du transport aérien est l'un des éléments les plus dynamiques et les plus performants de l'économie européenne, et les aéroports européens jouent un rôle central dans la chaîne du transport aérien. Avec près de 800 millions de passagers effectuant chaque année des vols en provenance ou au départ de l'Union européenne (un tiers du marché mondial, près de trois fois plus que lorsque le trafic aérien a été libéralisé au début des années 90), le transport aérien européen est un secteur de premier plan au niveau mondial.

50. Il est donc de la plus haute importance d'actualiser ce modèle, le cas échéant, et d'assurer la continuation de sa réussite. Les compagnies aériennes, les aéroports, les services de gestion du trafic aérien, les services d'assistance en escale et autres services de transport sont interconnectés, indissociables et tenus de coopérer de la manière la plus optimale pour rester performants en termes de mobilité, de qualité et

de résilience. Les aéroports sont fortement interdépendants d'un point de vue opérationnel; ils ne doivent pas être envisagés de manière isolée, mais plutôt comme composantes d'un réseau aéroportuaire européen. La modernisation du réseau aéroportuaire européen est essentielle à la stratégie de l'Union européenne pour la croissance, pour assurer la connectivité à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE et pour instaurer une mobilité durable. En conséquence, la Commission propose:

- de réviser le règlement (CEE) n° 95/93 du Conseil fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté;
- d'abroger la directive 96/67/CE et de la remplacer par un règlement relatif aux services d'assistance en escale dans les aéroports de l'UE;
- d'abroger la directive 2002/30/CE et de la remplacer par un règlement relatif aux restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'UE dans le cadre d'une approche équilibrée.

ANNEXE CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'ACTION

PLAN D'ACTION 2007	CALENDRIER	ACTION
Création d'un Observatoire		Création d'un Observatoire communautaire de la capacité aéroportuaire en novembre 2008.
1) MEILLEURE UTILISATION DES CAPACITES AEROPORTUAIRES EXISTANTES		
Mandat confié à Eurocontrol pour développer des outils harmonisés d'évaluation des capacités aéroportuaires.	Début 2007	Le groupe de travail 1 «Capacités» a dressé une liste de contrôle des «exigences fonctionnelles» qui peuvent être prises en compte dans toute méthode d'évaluation des capacités.
Inventaire à l'échelle de l'UE pour l'évaluation des capacités en vue d'accroître la sensibilisation et l'information sur les besoins de capacités régionales.	2007	Le groupe de travail 1 «Capacités» a élaboré un projet de questionnaire visant à inventorier les capacités aéroportuaires, qui a ensuite été validé auprès d'un échantillon d'aéroports. Des réponses ont été reçues de 24 États membres, concernant 62 aéroports.
Cohérence entre l'attribution des créneaux des aéroports et les plans de vol.	2007 – 2008	Règlement (UE) n° 255/2010 de la Commission sur la gestion des courants de trafic aérien.
Effets potentiels, sur les activités aéroportuaires, du rapport de 2007 sur la mise en œuvre du ciel unique européen.	À partir de la mi-2007	Le groupe de travail 2 «Approche porte-à-porte» a contribué à la proposition de règlement de la Commission fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté (refonte du règlement 95/93).
Mandat confié à Eurocontrol pour élaborer des règles de mise en œuvre en vue de l'introduction de la prise de décision en collaboration dans les aéroports européens.	2008	Plan d'action conjoint ACI-EUROPE/ EUROCONTROL/CANSO dans le domaine de la prise de décision en collaboration dans les aéroports: intégralement mis en œuvre dans quatre aéroports, en cours de mise en œuvre dans 25 aéroports.
2) APPROCHE COHERENTE EN MATIERE D'OPERATIONS DE SECURITE AERIENNE		
Extension des compétences de l'AESA à l'exploitation des aéroports.	Début 2008	Le règlement (CE) n° 1108/2009 qui étend les activités de réglementation, normalisation et analyse de la sécurité de l'AESA au domaine de la sécurité des aérodromes a été adopté. Les travaux de mise en œuvre ont débuté en 2010. L'AESA élabore actuellement les règles de sécurité pour les aérodromes et mène des consultations à ce sujet.

Certification du signal EGNOS/Galileo dans l'espace et inclusion de l'exploitation du GNSS dans le plan européen de radionavigation.	Depuis 2008	Le prestataire de service EGNOS (ESSP) a été certifié par l'autorité de sécurité nationale française en tant que prestataire de services de navigation aérienne (dans le cadre de la réglementation sur le ciel unique européen) en juillet 2010. À compter de 2012, l'AESA assumera la surveillance de la sécurité d'ESSP. Le service EGNOS de sauvegarde de la vie (SoL) est disponible depuis janvier 2011 et plusieurs procédures d'atterrissage fondées sur EGNOS ont déjà été publiées en France.
L'intégration totale du GNSS dans les procédures opérationnelles de gestion du trafic aérien est prévue à partir de SESAR.	2007	EGNOS est mentionné dans le plan directeur ATM européen, en tant que vecteur technologique pour les améliorations opérationnelles étayant SESAR en ce qui concerne l'amélioration des capacités de navigation et d'atterrissage.
3) PROMOTION DE LA CO-MODALITE DES MODES DE TRANSPORTS		
Promotion et financement d'infrastructures intermodales dans le cadre des programmes relatifs au RTE-T et à la politique européenne de cohésion.	À partir de 2007	Le groupe de travail 3 «Intermodalité air-rail» élabore actuellement une série de recommandations fondées sur l'expérience pratique et les meilleures pratiques.
Billetterie intégrée air-rail.	Début 2007	Une consultation publique sur la billetterie intégrée air-rail s'est déroulée entre le 4 juillet et le 30 septembre 2008. Les travaux sur la billetterie sont menés par l'AFE, par l'intermédiaire de l'initiative STI ATV.
4) NECESSITE D'ACCORDER UNE GRANDE ATTENTION AUX NOUVELLES INFRASTRUCTURES		
Mise en œuvre de la directive sur le bruit	2007 – 2008	Le 15 février 2008, la Commission a adopté un rapport sur l'application de la directive 2002/30/CE.
5) DEVELOPPEMENT ET MISE EN ŒUVRE DE NOUVELLES TECHNOLOGIES		
Mise en œuvre de technologies parvenues à maturité telles que les fonctions de surveillance et de contrôle des systèmes A-SMGCS.	À partir de 2007	Voir ci-dessus à propos de la prise de décision en collaboration dans les aéroports.
outils et systèmes SESAR qui augmenteront sensiblement les capacités aéroportuaires.	2007 – 2013	Les activités liées aux aéroports représentent actuellement quelque 30 % de l'ensemble des activités SESAR avec plus de 50 projets déployés dans le cadre des deux modules de travail spécifiquement consacrés aux aéroports.