Ingénieurs du Contrôle de la Navigation Aérienne

UNSA-EUROPE

LE JOURNAL EUROPÉEN DU CONTRÔLE AÉRIEN

#01
NOV. 2026

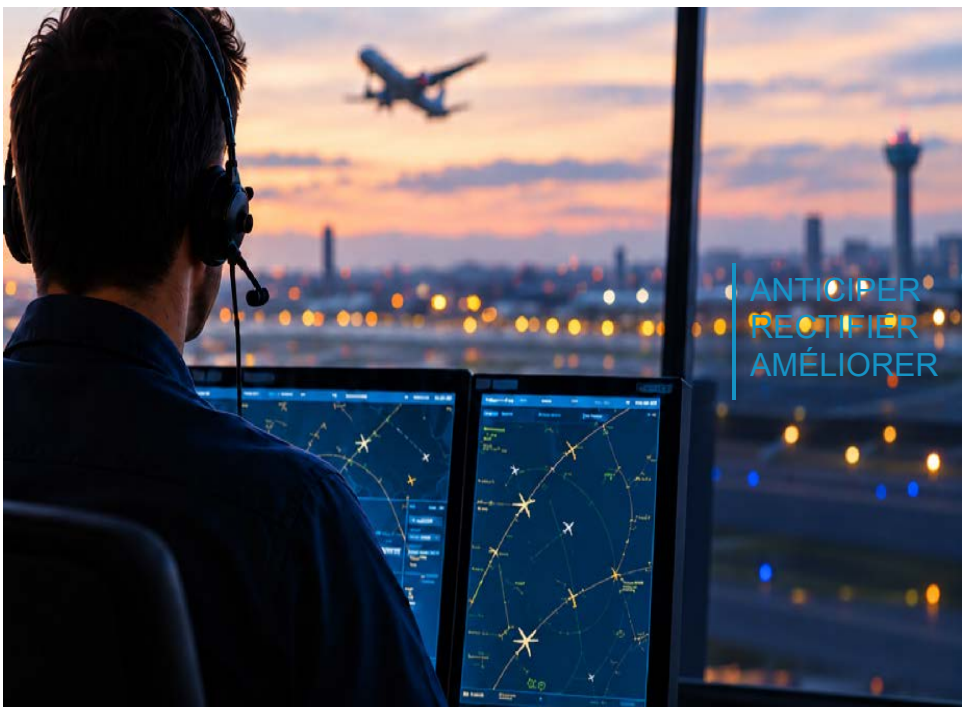
La vision claire sur le Ciel européen

L'UNSA-ICNA porte, à travers son Pacte des 20 mesures, un projet complet pour réorienter la dynamique actuelle de la DSNA et remettre les réalités opérationnelles au cœur de ses choix.

Mais notre action ne s'arrête pas au niveau national. Nous sommes également présents dans les instances européennes, là où se dessinent et s'arbitrent les grandes orientations stratégiques qui structurent l'avenir des prestataires de navigation aérienne. À travers notre implication au sein de l'ETF, nous contribuons activement à faire entendre la voix des contrôleurs français et à défendre les spécificités de notre modèle français.

Dans ce premier numéro d'UNSA-Europe, nous revenons sur la chronologie du Ciel Unique et vous proposons un focus sur 3 institutions qui participent activement à son évolution. Nous décryptons les mécanismes européens qui impactent directement notre métier, la place de l'humain dans un système toujours plus exigeant et complexe tandis que les choix qui façonnent le contrôle aérien de demain se discutent à Bruxelles. Parce que les temporalités ne coïncident pas toujours, il est plus que jamais essentiel de prendre du recul, d'éclairer les débats et de défendre une Europe au service d'un ciel réellement plus sûr.

Bonne lecture !
L'équipe UNSA-ICNA.



EUROPE : MODE D'EMPLOI P.1

FOCUS SUR TROIS INSTITUTIONS :
- LA COMMISSION EUROPÉENNE
- LE PRB
- L'EASA

LE SES 2+ P.2

LE CIEL UNIQUE DES DÉBUTS À AUJOURD'HUI :
- Retour sur les évolutions du règlement depuis 20 ans.

DÉCRYPTAGE P.3

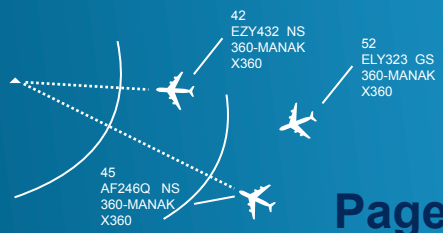
LE PLAN DE PERFORMANCE ET DE TARIFICATION :
- Explications et analyses

LE DOSSIER P.4

QUELS ENJEUX POUR LE RP5 ?
- Enjeux, réalités, perspectives
- Le Ciel unique européen 20 ans après : bilan et défis
- Capacité, performance, coûts : où en est-on ?
- Notre analyse et nos propositions

LA FIN DU DROIT DE GRÈVE P.5

LA RÉVISION DES SERVICES AÉRIENS :
- Le cavalier législatif
- Les ambitions de Ryanair



EUROPE : MODE D'EMPLOI



QUI DÉCIDE DU CONTRÔLE AÉRIEN EN EUROPE ?

La réglementation qui encadre l'aérien en Europe repose sur plusieurs organismes dont les responsabilités sont parfois difficiles à distinguer. Ainsi la Commission européenne, le PRB et l'EASA interviennent tous les trois dans la construction du Ciel unique européen, même s'ils n'exercent ni les mêmes missions ni le même pouvoir.

LA COMMISSION EUROPÉENNE

La **Commission européenne** propose les règlements qui encadrent le Ciel unique européen. Une fois ces textes adoptés par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, elle veille à leur application par les États membres.

Dans le domaine de la navigation aérienne, la Commission joue également un rôle opérationnel important à travers le système européen de performance. **À l'issue d'un processus de négociation avec les États membres de l'UE, elle définit via des actes d'exécution, les indicateurs et les objectifs à atteindre à l'échelle de l'Union dans quatre grands domaines que sont la sécurité, l'environnement, la capacité et l'efficacité économique.**

À partir de ces objectifs européens, chaque État doit élaborer un plan de performance pour son prestataire de navigation aérienne. Pour la France, ce plan est établi par la DTA, et encadre notamment la trajectoire financière et les objectifs qui sont assignés à la DSNA.

La Commission évalue ensuite la compatibilité de ces plans nationaux avec les objectifs européens. Elle peut demander leur révision lorsqu'elle considère qu'ils ne sont pas suffisamment ambitieux ou cohérents avec les exigences de l'Union, comme cela a été le cas récemment pour les Pays-Bas et la Suisse.

LE PRB

Le **Performance Review Body**, ou organe d'évaluation des performances est l'organisme chargé d'apporter à la Commission une expertise technique sur les performances du système européen de navigation aérienne.

Il analyse les données transmises par les États, les autorités nationales de surveillance, les prestataires et le gestionnaire de réseau. Il étudie notamment les coûts, les retards, les capacités disponibles, les trajectoires de vol et certains indicateurs relatifs à la sécurité.

Le PRB formule ensuite des avis et des recommandations à destination de la Commission, comme par exemple une évaluation plus poussée des comptes d'un État dont les objectifs du Plan seraient économiquement moins-disants que celui fixé par la Commission. Cependant, le PRB ne décide pas directement des objectifs imposés aux États. Son rôle est consultatif : il expertise et recommande, tandis que la Commission décide.

Le règlement SES2+ a institutionnalisé cette fonction sous la forme d'un Conseil consultatif d'évaluation des performances, conçu pour être indépendant et impartial. **Ses membres sont néanmoins nommés par la Commission, qui définit ses priorités et assure son secrétariat. Son autonomie réelle doit donc être appréciée dans ce cadre institutionnel particulier.**

L'EASA

Située à Cologne, l'**Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne** constitue le troisième acteur central de cette organisation.

Sa mission consiste à **intervenir d'abord dans le domaine de la sécurité aérienne**. Elle prépare des projets de règles techniques, contribue à leur mise en œuvre et contrôle leur application au sein des États membres.

Dans le domaine ATM/ANS, son action concerne notamment :

- les exigences applicables aux prestataires,
- les systèmes et équipements utilisés pour la gestion du trafic,
- l'analyse des risques et des événements de sécurité.

L'EASA apporte également son expertise pour définir et suivre les indicateurs de sécurité du système de performance.

QUI FAIT QUOI ?

Le fonctionnement peut donc être résumé simplement :

La Commission fixe le cadre et prend les décisions. Le PRB analyse les performances et conseille la Commission. L'EASA élabore et surveille les exigences relatives à la sécurité.

Ces trois acteurs constituent la colonne vertébrale sur laquelle s'appuient les différents corpus législatifs qui nous régissent. Les décisions prises à Bruxelles ou à Cologne influencent directement les financements, les effectifs, les investissements technologiques et les conditions dans lesquelles les contrôleurs aériens exercent leur métier. **Par sa participation aux instances du dialogue social européen, l'UNSA-ICNA défend le modèle français et une meilleure prise en compte des contrôleurs aériens français.**

POUR ALLER PLUS LOIN ?

Nous ne pourrions être exhaustifs sans évoquer le Network Manager géré par Eurocontrol, et le programme SESAR qui viennent compléter cette galaxie institutionnelle. Nous y reviendrons dans un prochain numéro.

LE CIEL UNIQUE, DES DÉBUTS À AUJOURD'HUI



Lancée pour réduire les retards liés à la navigation aérienne, l'initiative du **Ciel Unique Européen** ou **Single European Sky** *SES*, visait à limiter la fragmentation de l'espace aérien entre les États membres de l'UE, de leurs usages entre civils et militaires, et de leurs systèmes technologiques.

Ouverte aux pays voisins, elle avait pour but d'accroître la capacité et l'efficacité de la gestion du trafic aérien, réduire les temps de vol, les coûts et les émissions. Des objectifs louables d'un point de vue usager mais qui ont de quoi désormais poser question quant aux moyens alloués aux prestataires, ou à la pertinence des indicateurs censés refléter la performance.

Adopté en 2004, le SES I, ou premier « paquet ciel unique », établissait un premier cadre commun (Règlements (CE) n°549 à 552/2004) sur l'organisation de l'espace aérien, la fourniture des services de la navigation aérienne, et l'interopérabilité des systèmes.

En 2009, le SES II introduisit des mécanismes de performance (Règlement (CE) n° 1070/2009), étendit les règles de sécurité aérienne et les compétences de l'EASA à la gestion du trafic et aux services de navigation, ainsi qu'à l'exploitation des aéroports.

Ce cadre réglementaire contribua à restructurer l'espace aérien européen et à moderniser la fourniture des services de navigation aérienne en le faisant reposer sur quatre piliers :

1. **Un Plan de performance** comprenant 4 domaines de performance clé (KPA) que sont la sécurité, l'environnement, la capacité, et l'efficacité économique, dotés d'objectifs spécifiques fixés par la Commission, et suivis par le PRB.
2. **Un Gestionnaire du réseau** (EUROCONTROL) chargé notamment de coordonner la conception du réseau européen de routes et la gestion des flux de trafic, afin d'optimiser l'utilisation des capacités disponibles.
3. **Des Blocs d'espace Aérien Fonctionnels** (FAB) devant permettre une organisation selon les flux plutôt que les frontières nationales pour réduire la fragmentation, améliorer la coordination, optimiser les routes et baisser les coûts.
4. **Le programme européen SESAR** visant, entre autres, à déployer un système de gestion harmonisé du trafic aérien de nouvelle génération en s'appuyant sur plus d'automatisation.

Toutefois l'initiative du ciel unique européen fut loin de parvenir à un espace aérien pleinement intégré. Dès lors, la Commission proposa dès juin 2013 un nouvel ensemble de dispositions afin de traiter les questions d'efficacité et de performance et de faire évoluer le cadre institutionnel.

Bien que le Parlement européen ait adopté ces propositions en mars 2014, les discussions s'enlisèrent ensuite notamment en raison d'un différend entre le Royaume-Uni et l'Espagne sur la gestion de Gibraltar.

Le Brexit ayant eu raison de ce blocage, la Commission adopta finalement une proposition révisée en septembre 2020. Inscrite dans la dynamique du Pacte vert pour l'Europe (FIT for 55), alors récemment lancé, elle supprimait par exemple le caractère obligatoire des FAB, dont l'efficacité était jugée insuffisante.

Mais elle proposait aussi une approche plus descendante (top-down) en renforçant les prérogatives de l'échelon européen par la modification de la réglementation de base de l'EASA (Règlement (UE) 2018/1139). Dans ce schéma, l'agence aurait été chargée d'assurer les fonctions d'évaluation des performances, faisant disparaître le PRB en tant qu'organe distinct et indépendant.

Après plusieurs années de négociations inter-institutionnelles et plusieurs trilogues entre le Parlement, le Conseil et la Commission, un accord fut finalement trouvé le 6 mars 2024, et le règlement cadre formellement adopté le 24 octobre 2024. Dès lors les principaux éléments embarqués à bord du règlement **SES 2+** (Règlement (UE) n° 2024/2803) sont les suivants :

LE SES2+ EN RÉSUMÉ

1. **Le PRB n'intègre pas l'EASA** comme initialement envisagé, et reste un organe indépendant avec rôle consultatif,
2. Les prestataires de services de navigation aérienne et l'autorité nationale de surveillance n'ont que l'obligation de **séparation fonctionnelle**, et peuvent donc continuer à faire partie de la même organisation,
3. Les États membres conservent la possibilité de **fusionner les fonctions de supervision** économique et de supervision de la sécurité au sein de la même entité administrative;
4. **Les FAB ne sont plus obligatoires**, mais restent possibles.
5. **La sécurité change de statut en disparaissant des domaines de performance clé,** mais fait l'objet d'un suivi spécifique, au moyen d'indicateurs définis en coordination avec l'EASA.

PLAN DE PERFORMANCE ET TARIFICATION



LE PROCESSUS D'ADOPTION DU PLAN, UNE RUPTURE HISTORIQUE ?

Le règlement ciel unique prévoit que la performance des prestataires de la navigation aérienne (PSNA) soit contrôlée sur des cycles pluriannuels, appelés « périodes de référence ». Depuis le RP2, ces périodes couvrent cinq années. Les plans de performance constituent l'un des principaux instruments de régulation du Ciel Unique.

Concrètement, au plus tard quinze mois avant le début de chaque nouvelle période, la Commission publie, après avis du PRB, des **fourchettes indicatives** dans les domaines de coût, capacité, environnement et sécurité. S'ensuit une période de consultation avec les parties prenantes et les États Membres, notamment en Comité Ciel Unique. Enfin, au plus tard sept mois avant, la Commission européenne fixe **les objectifs de performance clé à l'échelle de l'Union (Union Wide Targets).**

Or au printemps 2024, fait particulièrement marquant, le processus de négociations préparatoires au RP4 est allé jusqu'à la phase d'appel. Les États Membres ont en effet rendu un avis négatif sur le projet de la Commission. **Au cœur des désaccords figurait entre autres la pression exercée sur l'efficacité économique des PSNA, alors que ceux-ci devaient simultanément faire face à une hausse de trafic, à des effectifs sous tension et à des retards difficiles à maitriser.**

Finalement au lieu de 2,1% de réduction des coûts unitaires fixés (DUC) initialement prévus, seuls 1,2% seront retenus. À noter qu'une baisse des DUC correspond à une baisse des coûts par UDS *(Unité De Service)*, une unité calculée en fonction de la masse de l'avion et de la route parcourue. Elle ne signifie pas une baisse des coûts globaux qui, eux, peuvent augmenter. La contrainte imposée aux PSNA n'est ainsi pas tant de réduire leurs moyens, que de faire progresser leur efficacité économique en faisant évoluer les coûts moins rapidement que le volume d'UDS prévu.

Mais cette amélioration comptable ne traduit pas nécessairement un gain de productivité opérationnelle, ni même une augmentation de la capacité du réseau. **Un PSNA peut ainsi atteindre ses objectifs économiques tout en dégradant ses performances en matière de capacité, notamment si la maîtrise des coûts se fait au détriment des recrutements.**

C'est toute la limite d'un système qui mesure l'efficacité économique sans suffisamment prendre en compte ses interactions avec les autres domaines de performance.

A l'issue de l'adoption des valeurs cibles au niveau de l'Union, chaque État doit ensuite décliner la manière dont il s'engage à les respecter au travers de plans de performance nationaux. Chaque autorité nationale de surveillance (En France, la DTA) finalise une proposition de plan en s'appuyant sur les prévisions de trafic STATFOR fournies par Eurocontrol, le gestionnaire de réseau.

Le FABEC, qui regroupe la France, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg et la Suisse produit son propre plan. Les valeurs cibles des prestataires concernés (DSNA, DFS, SKEYES, LVNL, SKYGUIDE et MUAC) sont alors déduites de celles du FABEC par une clé de répartition propre à chaque zone tarifaire. Ces plans sont soumis au PRB qui en évalue la conformité. Pour la période du RP4, **le PRB a initialement rejeté un total de 11 plans pour non-conformité,** chacun dans au moins un domaine et comprenant systématiquement celui de l'efficacité économique.

Pour l'UNSA-ICNA, ces faits inédits doivent marquer un tournant et permettre de réorienter la politique de la Commission Européenne, en particulier dans sa manière d'appréhender la performance globale du Ciel Unique. *(Voir l'enjeu du RP5).*

LES MÉCANISMES DE RÉGULATION FINANCIÈRE

Pour rappel, l'équilibre financier des services de la navigation aérienne était assuré, à l'origine, par le principe de recouvrement des coûts. Celui-ci consistait à répercuter aux usagers le coût du service rendu.

Par la pression des compagnies aériennes, et de la Commission européenne, ce mode de financement a été progressivement abandonné dans le règlement Ciel Unique, **au profit de deux mécanismes distincts que sont le mécanisme de partage des risques *(Traffic Risk Sharing)* d'une part et les incitations financières à la performance, principalement fondées sur les retards ATFM.**

En détail, **le mécanisme de partage du risque** vise à répartir entre les PSNA et les compagnies aériennes les conséquences financières des écarts entre le trafic prévu et le trafic réel, mesuré en UDS. Concrètement, lorsque cet écart reste inférieur ou égal à 2%, le PSNA supporte seul la perte ou conserve le surplus de recettes. Au-delà de ce seuil, 70% des écarts de recettes supplémentaires sont répercutés sur les usagers, jusqu'à une variation de trafic de 10%. Au-delà de 10%, la part supplémentaire de l'écart est intégralement supportée par les usagers. Ces régularisations interviennent deux ans plus tard (N+2), par une modification des taux unitaires.

D'abord laissée à la main des États qui pouvaient corriger leurs plans, **l'incitation financière sur les retards** est devenue obligatoire pendant le RP2, puis plus précisément encadrée en RP3. Depuis lors, les plans de performance intègrent des dispositifs de bonus-malus applicables autour d'une valeur dite « pivot », exprimée en mn/vol. Un résultat se situant dans une « dead-band » autour de cette valeur n'entraine ni gain ni pénalité.

Pour l'UNSA-ICNA, ceci pose la question de l'équilibre entre les exigences de capacité, les ressources humaines disponibles et les contraintes économiques imposées aux PSNA.

PRÉPARER L'AVENIR : L'ENJEU DU RP5

Nous venons de le voir, depuis sa création, **le Ciel unique européen n'a cessé d'évoluer**. À chaque nouvelle version, les objectifs de performance se sont fait plus pressants, exigeants de grands écarts entre investissements et capacité, et ne permettant pas d'agir pleinement sur la réduction de l'impact environnemental du secteur aérien.

Aujourd'hui, un grand nombre de parties prenantes dans le secteur de l'aérien, dont l'UNSA-ICNA, estiment qu'il est plus que jamais temps de revoir les indicateurs sur lesquels s'appuie la mesure de la performance des PSNA. Conscient que ces indicateurs ne mesurent pas de manière adéquate les domaines que sont la capacité, la performance économique et environnementale, le PRB a lancé une phase de discussion préparatoire, à laquelle a participé l'UNSA-ICNA, afin de trouver des solutions pour la prochaine période de référence RP5 (2030-2034).

La première faiblesse identifiée concerne la mesure de la **capacité**. Celle-ci est aujourd'hui principalement appréciée à travers les retards ATFCM, imputables au prestataire. **Autrement dit, plutôt que de mesurer directement la capacité effectivement produite par le système, on mesure essentiellement les conséquences de son insuffisance.** Un PSNA qui aurait amélioré sa capacité d'une année sur l'autre pour faire face, par exemple, à un nouveau flux dévié par une crise exogène, mais tout en générant des délais, se verrait donc injustement pénalisé alors que sa performance au global est meilleure. La piste soutenue par l'UNSA-ICNA consiste ainsi à mesurer plus concrètement ce que le système arrive effectivement à produire, autrement dit la capacité réellement offerte, ceci en considérant le débit d'aéronefs aux heures les plus chargées. Cet indicateur est aujourd'hui en phase de suivi au niveau du FABEC dans le cadre du RP4 (2025-2029) et donne déjà des résultats prometteurs.

De la même façon, la mesure de la **performance environnementale** n'apparaît pas pertinente puisqu'elle mesure l'écart entre la trajectoire orthodromique et la route volée. **Or cette dernière dépend de la route planifiée qui, elle, est entièrement à la main des usagers, et ne reflète pas tant leur intention de réduire leurs émissions de CO2 que d'avoir le meilleur rapport coût-bénéfice pour une exploitation financière optimisée de leur flotte.** Une compagnie peut donc préférer passer par des zones de tarification plus faibles, quitte à rallonger une route, ou bien éviter des régulations en déposant un vol en FIR plutôt que de devoir indemniser ses clients qui rateraient leur correspondance.

Le troisième indicateur concerne la **sécurité**. Encore présent dans le cadre du RP4, elle fait encore l'objet d'objectifs réglementaires à travers l'indicateur EoSM (Effectiveness of Safety Management), qui mesure la maturité et l'efficacité des systèmes de gestion de la sécurité. Cependant le retrait de cet indicateur du périmètre de la performance du Ciel Unique dans le RP5 est un mauvais signal envoyé par la Commission. **La sécurité doit rester un objectif de performance à part entière, assorti d'indicateurs harmonisés et d'exigences réglementaires contraignantes, et non devenir une simple obligation de conformité.**

Le dernier indicateur, dit de l'**efficacité économique**, est le vrai cheval de Troie de cet arsenal. Il cristallise à lui seul toute l'hypocrisie d'un système à bout de souffle, qui n'ignore pas son échec à tenir compte de l'interdépendance de ses propres indicateurs et à surmonter les crises.

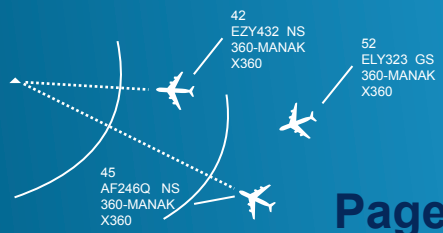


La pression économique du plan performance sur les coûts déterminés a en réalité poussé les ANSP à réduire leurs coûts plutôt que d'investir sur les recrutements, en utilisant la masse salariale comme variable d'ajustement. **Cette logique a fini par aboutir à un sous-effectif systémique de contrôleurs en Europe, générant désormais un coût lié aux délais bien supérieur à celui du recrutement nécessaire pour les résorber.** Une refonte est donc nécessaire afin de mieux protéger un recrutement linéaire plutôt que par à-coups. Compte tenu du temps de formation d'un contrôleur aérien, **l'UNSA-ICNA défend un modèle économique qui considère les recrutements comme un investissement sur du long terme permettant au système de se montrer résilient face au besoin grandissant des usagers.**

La dimension humaine doit également être prise en compte dans tous ses aspects, que ce soit sur le volet de la fatigue, de la formation et de l'adaptation au changement.

En parallèle, afin d'éviter l'écueil d'investissements hasardeux, les projets de modernisation technologique devraient être systématiquement assortis au préalable d'une analyse détaillée du rapport coût-bénéfice.

Typiquement, les mauvais calculs du management de la DSNA qui s'est enfermé dans le déploiement de 4-Flight, ont pesé sur le niveau des recrutements d'une part et sur les compagnies qui paient pour une performance qui peine à atteindre le niveau attendu.



LA RÉVISION DES SERVICES AÉRIENS

La création du marché unique de l'aviation dans les années 90, encadré par le règlement sur les Services Aériens, a permis au secteur de l'aérien de se développer en Europe, notamment en supprimant toutes les restrictions commerciales imposées aux compagnies aériennes opérant au sein de l'UE. Depuis lors, le développement des compagnies aériennes a considérablement accru le nombre de routes, le nombre d'avions, et le volume de passagers justifiant le niveau d'excellence des professionnels ayant à charge son écoulement sûr et fluide.

Lancée en 2025 à l'initiative de la Commission européenne, la révision de l'ASR (Règlement (CE) n°1008/2008) se fixe comme objectif général d'apporter des améliorations concernant la résilience face aux crises, en matière de compétitivité, et environnementale. Mais ce n'est pas tout.

Sous couvert de considérants légitimes, la Commission a aussi jugé stratégique d'intégrer dans sa réflexion, **la possibilité de mieux garantir la libre prestation des services des transporteurs aériens, afin d'atténuer les effets d'une perturbation du contrôle du trafic aérien, notamment pour les survols.** Par ce moyen, **véritable cavalier législatif, la Commission s'attaque ainsi, en des mots à peine voilés, au droit de grève des contrôleurs aériens en Europe, pourtant garanti par l'article 28 de la Charte de l'Union.**

Sûrement a-t-elle été influencée en ce sens par des compagnies aériennes déjà peu enclines à faire respecter le droit du travail.

S'il est vrai que la Convention de Chicago consacre le premier droit de l'air comme étant celui pour un avion de survoler un pays sans y atterrir (droit de survol), pour autant il n'implique pas que ce vol ne puisse pas être retardé.

Si cette intention devait aboutir en un texte réglementaire contraignant, les ICNA, déjà fortement affaiblis par un service minimum assorti d'une déclaration préalable, verraient alors les effets d'une grève, même massive, fortement réduite.

Alors que l'article 153 du Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne exclut du domaine des compétences de la Commission de réguler le droit de grève, la menace pourrait se concrétiser au premier trimestre 2027.

Un droit de grève plein et entier est la seule garantie du respect du véritable dialogue social équilibré.

La défense du droit de grève est au cœur de la politique revendicative de l'UNSA-ICNA, qui continuera de vous informer.

Ingénieurs du Contrôle de la Navigation Aérienne

icna.fr