Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série L

2025/1039

23.5.2025

DÉCISION D'EXÉCUTION (UE) 2025/1039 DE LA COMMISSION

du 16 mai 2025

concernant l'incompatibilité de certains objectifs de performance contenus dans le projet de plan de performance présenté par la Suisse conformément au règlement (CE) nº 549/2004 du Parlement européen et du Conseil avec les objectifs de performance à l'échelle de l'Union pour la quatrième période de référence du système de performance et de tarification dans le ciel unique européen

[notifiée sous le numéro C(2025) 2923]

(Les textes en langues allemande, française et italienne sont les seuls faisant foi.)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse sur le transport aérien ([1]),

vu le règlement (CE) nº 549/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 fixant le cadre pour la réalisation du ciel unique européen («règlement-cadre») ([2]), et notamment son article 11, paragraphe 3, point c), deuxième alinéa,

vu le règlement (UE) 2024/2803 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2024 relatif à la mise en œuvre du ciel unique européen ([3]), et notamment son article 58, paragraphe 3,

après consultation du comité du ciel unique,

considérant ce qui suit:

1. CONTEXTE

(1) Conformément à l'article 11 du règlement (CE) nº 549/2004, les États membres sont tenus d'élaborer des plans, soit au niveau national, soit au niveau des blocs d'espace aérien fonctionnels, comprenant des objectifs de performance, pour chaque période de référence du système de performance pour les services de navigation aérienne et les fonctions de réseau. Ces plans doivent inclure des objectifs de performance locaux compatibles avec les objectifs de performance à l'échelle de l'Union pour la période de référence concernée.

(2) Les objectifs de performance à l'échelle de l'Union pour la quatrième période de référence (ci-après la «PR4», 2025-2029) ont été fixés dans la décision d'exécution (UE) 2024/1688 de la Commission ([4]).

(3) Tous les États membres et la Suisse ont élaboré et adopté des projets de plans de performance pour la PR4, qui ont été soumis à la Commission pour évaluation au plus tard le 1er octobre 2024. La Suisse a présenté à la Commission un projet de plan de performance adopté conjointement avec l'Allemagne, la Belgique, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas (ci-après les «États membres de l'UE faisant partie du FABEC») au niveau du bloc d'espace aérien fonctionnel Europe centrale (ci-après le «FABEC»). Après vérification du caractère complet du projet de plan de performance du FABEC, la Commission a demandé à ce dernier de présenter un projet de plan de performance mis à jour au plus tard le 15 novembre 2024.

(4) L'évaluation de la Commission figurant dans la présente décision est fondée sur le projet de plan de performance mis à jour du FABEC (ci-après le «projet de plan de performance du FABEC») soumis par la Suisse et les États membres qui composent le FABEC.

([1]) JO L 114 du 30.4.2002, p. 73, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2002/309(2)/oj.
([2]) JO L 96 du 31.3.2004, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2004/549/oj.
([3]) JO L, 2024/2803, 11.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2803/oj.
([4]) Décision d'exécution (UE) 2024/1688 de la Commission du 12 juin 2024 fixant les objectifs de performance à l'échelle de l'Union pour le réseau de gestion du trafic aérien pour la quatrième période de référence débutant le 1er janvier 2025 et s'achevant le 31 décembre 2029 (JO L, 2024/1688, 17.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/1688/oj).

(5) L'organe d'évaluation des performances (ci-après l'«OEP»), qui assiste la Commission dans la mise en œuvre du système de performance, a présenté à la Commission un rapport contenant son avis sur l'évaluation du projet de plan de performance du FABEC.

(6) Conformément à l'article 14, paragraphe 1, du règlement d'exécution (UE) 2019/317 de la Commission ([5]), cette dernière a évalué la compatibilité des objectifs de performance locaux contenus dans le projet de plan de performance du FABEC sur la base des critères prévus à l'annexe IV, point 1, dudit règlement d'exécution, et en tenant compte des circonstances locales.

(7) La Commission a complété son évaluation par la révision du projet de plan de performance du FABEC au regard des éléments précisés à l'annexe IV, point 2, dudit règlement d'exécution. En ce qui concerne l'annexe IV, point 2.1, d), vii), du règlement d'exécution (UE) 2019/317, la Commission signale qu'elle n'a pas procédé, dans le cadre de cette révision, à une analyse détaillée de la méthode utilisée par la Suisse pour la répartition des coûts entre les services en route et les services terminaux au cours de la PR4. Elle n'a donc tiré aucune conclusion, à ce stade, en ce qui concerne la conformité de cette méthode de répartition des coûts avec l'article 15, paragraphe 2, points e) et f), du règlement (CE) n° 550/2004 du Parlement européen et du Conseil ([6]) et avec l'article 22, paragraphe 5, du règlement d'exécution (UE) 2019/317.

(8) La présente décision couvre uniquement les objectifs de performance et les éléments précisés à l'annexe IV, point 2, du règlement d'exécution (UE) 2019/317 qui s'appliquent directement au prestataire de services de navigation aérienne désigné pour fournir des services dans l'espace aérien de la Suisse.

2. **CONSTATATIONS RÉSULTANT DE L'ÉVALUATION**

Évaluation des objectifs en matière d'efficacité économique pour la zone tarifaire de route de la Suisse

(9) La compatibilité des objectifs de performance en matière d'efficacité économique figurant dans le projet de plan de performance du FABEC en ce qui concerne le coût unitaire fixé (ci-après le «DUC») pour les services de navigation aérienne en route a été évaluée sur la base des critères énoncés à l'annexe IV, point 1.4, a), b) et c), du règlement d'exécution (UE) 2019/317. Ces critères sont la tendance du DUC au cours de la PR4, la tendance du DUC à long terme au cours de la troisième période de référence (ci-après la «PR3», 2020-2024) et de la PR4 (2025-2029), ainsi que la valeur de référence pour le DUC au niveau de la zone tarifaire comparée à la valeur moyenne des zones tarifaires dans lesquelles les prestataires de services de navigation aérienne bénéficient d'un environnement opérationnel et économique similaire.

(10) Les objectifs en matière d'efficacité économique des services en route proposés pour la zone tarifaire de route de la Suisse pour la PR4, ainsi que les valeurs de référence correspondantes, sont les suivants:

Zone tarifaire de route de la Suisse	**Valeur de référence 2019**	**Valeur de reference 2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**
Objectifs et valeurs de référence dans le domaine de performance clé de l'efficacité économique, exprimés en coût unitaire fixé (en termes réels aux prix de 2022)	**110,08 CHF**	**124,74 CHF**	**131,82 CHF**	**133,17 CHF**	**131,03 CHF**	**128,63 CHF**	**129,42 CHF**
	109,54 EUR	124,13 EUR	131,17 EUR	132,51 EUR	130,39 EUR	128,00 EUR	128,79 EUR

([5]) Règlement d'exécution (UE) 2019/317 de la Commission du 11 février 2019 établissant un système de performance et de tarification dans le ciel unique européen et abrogeant les règlements d'exécution (UE) n° 390/2013 et (UE) n° 391/2013 (JO L 56 du 25.2.2019, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2019/317/oj).

([6]) Règlement (CE) n° 550/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen («règlement sur la fourniture de services») (JO L 96 du 31.3.2004, p. 10, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2004/550/oj).

(11) En ce qui concerne le critère d'évaluation fixé à l'annexe IV, point 1.4, a), du règlement d'exécution (UE) 2019/317, la Commission observe que la tendance suisse du DUC au niveau de la zone tarifaire, de + 0,7 % au cours de la PR4, n'atteint pas la tendance à l'échelle de l'Union, de – 1,2 % au cours de la même période.

(12) En ce qui concerne le critère d'évaluation fixé à l'annexe IV, point 1.4, b), du règlement d'exécution (UE) 2019/317, la Commission observe que la tendance suisse du DUC à long terme au niveau de la zone tarifaire, de + 1,8 % au cours de la PR3 et de la PR4, n'atteint pas la tendance à long terme à l'échelle de l'Union, de – 1,0 % au cours de la même période.

(13) En ce qui concerne le critère d'évaluation fixé à l'annexe IV, point 1.4, c), du règlement d'exécution (UE) 2019/317, la Commission observe que la valeur de référence de la Suisse pour le DUC, de 124,13 EUR en termes réels aux prix de 2022 («euros de 2022»), est supérieure de 41,8 % à la valeur de référence moyenne de 87,51 EUR en euros de 2022 du groupe comparatif pertinent visé à l'article 7, point e), de la décision d'exécution (UE) 2024/1688.

(14) Il est nécessaire de déterminer si les écarts mentionnés aux considérants 11, 12 et 13 peuvent être jugés nécessaires et proportionnés conformément à l'annexe IV, point 1.4, d), du règlement d'exécution (UE) 2019/317. En conséquence, la Commission a évalué si les écarts observés par rapport à la tendance du DUC à l'échelle de l'Union et à la tendance du DUC à long terme à l'échelle de l'Union mentionnées aux considérants 11 et 12 étaient uniquement dus à des coûts fixés supplémentaires liés à des mesures nécessaires à la réalisation des objectifs de performance dans le domaine de performance clé de la capacité ou à des coûts de restructuration au sens de l'article 2, point 18, du règlement d'exécution (UE) 2019/317.

(15) Pour ce qui est du critère énoncé à l'annexe IV, point 1.4, d), i), du règlement d'exécution (UE) 2019/317, la Commission constate que la Suisse mentionne, dans le projet de plan de performance du FABEC, les coûts fixés supplémentaires qui seront supportés au cours de la PR4 par le prestataire de services de navigation aérienne Skyguide en lien avec les mesures nécessaires à la réalisation des objectifs en matière de capacité (ci-après les «mesures en matière de capacité»). Les mesures présentées en matière de capacité comprennent les principaux éléments suivants:

a) la formation et le recrutement par Skyguide de nouveaux contrôleurs de la circulation aérienne (ci-après les «ATCO») en vue de remplacer les ATCO qui devraient prendre leur retraite au cours de la PR4 et de répondre à la croissance prévue du trafic. Cela devrait entraîner une augmentation globale d'environ 10 % du nombre d'ATCO en fonction dans les centres de contrôle régional (ci-après les «ACC») de Genève et de Zurich au cours de la PR4;

b) des investissements dans les infrastructures et les systèmes visant à soutenir la résilience opérationnelle, y compris des solutions d'urgence et de repli supplémentaires;

c) des améliorations techniques du système de gestion du trafic aérien permettant d'accroître les capacités et l'efficacité. Ces améliorations soutiendront les activités menées indépendamment du lieu par les ACC de Genève et de Zurich, ce qui signifie que l'ensemble de l'espace aérien suisse pourra être contrôlé à partir de l'un ou l'autre de ces ACC;

d) le déploiement d'outils permettant d'optimiser la gestion des courants de trafic aérien.

(16) En ce qui concerne l'évaluation réalisée par l'OEP, les coûts supplémentaires déclarés par la Suisse en lien avec les mesures en matière de capacité mentionnées au considérant 15 sont nettement inférieurs, en termes monétaires, aux écarts observés par rapport aux tendances en matière d'efficacité économique à l'échelle de l'Union calculées par l'OEP. En outre, la Commission observe que certaines mesures en matière de capacité invoquées par la Suisse pourraient être considérées comme faisant partie des activités normales du prestataire de services de navigation aérienne concerné ou peuvent ne pas contribuer directement à l'amélioration de la capacité de l'espace aérien. Par conséquent, il n'est pas possible de déterminer, sans autres informations et analyses détaillées, si les mesures en matière de capacité présentées par la Suisse peuvent, dans leur intégralité, être jugées nécessaires et proportionnées pour réaliser les objectifs de performance locaux en matière de capacité pour la PR4. La Commission constate donc que les écarts observés par rapport aux tendances en matière d'efficacité économique à l'échelle de l'Union mentionnés aux considérants 11 et 12 ne peuvent pas être exclusivement imputés aux coûts supplémentaires découlant des mesures présentées en matière de capacité.

(17) Par conséquent, il convient de considérer que le critère prévu à l'annexe IV, point 1.4, d), i), du règlement d'exécution (UE) 2019/317 n'est pas rempli en ce qui concerne la Suisse.

(18) En outre, la Commission constate que la Suisse n'a pas présenté, dans le projet de plan de performance du FABEC, de mesures de restructuration qui justifieraient un écart par rapport à la tendance du DUC à l'échelle de l'Union ou à la tendance du DUC à long terme à l'échelle de l'Union, conformément au critère énoncé à l'annexe IV, point 1.4, d), ii), du règlement d'exécution (UE) 2019/317.

(19) Sur la base des constatations figurant aux considérants 10 à 18, les objectifs de performance en matière d'efficacité économique pour la zone tarifaire de route de la Suisse devraient être considérés comme incompatibles avec les objectifs de performance à l'échelle de l'Union pour la PR4.

Révision des mesures pour la réalisation des objectifs en matière d'environnement

(20) Conformément à l'annexe IV, point 2.1, a), du règlement d'exécution (UE) 2019/317, la Commission a complété son évaluation du projet de plan de performance du FABEC par la révision des mesures pour la réalisation des objectifs en matière d'environnement figurant dans ce plan.

(21) Sur la base de la révision mentionnée au considérant 20, la Commission doute fortement que les mesures présentées par la Suisse et les États membres de l'UE faisant partie du FABEC pour atteindre les objectifs de performance en matière d'environnement du FABEC permettent la réalisation effective de ces objectifs. Compte tenu des constatations de l'OEP, la Commission observe, en particulier, que les mesures présentées par la France à l'égard du prestataire de services de navigation aérienne DSNA sont insuffisantes pour permettre les améliorations ciblées de l'efficacité des vols au cours de la PR4.

(22) Par conséquent, la Commission considère que le FABEC devrait mettre en place des mesures supplémentaires pour atteindre ses objectifs en matière d'environnement pour la PR4, par exemple par la mise en œuvre effective d'un espace aérien en cheminement libre et la mise en œuvre d'un espace aérien en cheminement libre transfrontière avec d'autres États membres voisins.

Révision des mesures pour la réalisation des objectifs en matière de capacité

(23) Conformément à l'annexe IV, point 2.1, a), du règlement d'exécution (UE) 2019/317, la Commission a complété son évaluation du projet de plan de performance du FABEC par la révision des mesures pour la réalisation des objectifs en matière de capacité en route figurant dans ce plan.

(24) Sur la base de la révision mentionnée au considérant 23, la Commission doute fortement que les mesures présentées par la Suisse et les États membres de l'UE faisant partie du FABEC pour atteindre les objectifs de performance en matière de capacité en route du FABEC permettent la réalisation effective de ces objectifs. Compte tenu des constatations de l'OEP, la Commission observe, en particulier, que les mesures présentées par l'Allemagne à l'égard du prestataire de services de navigation aérienne «DFS» sont insuffisantes pour répondre efficacement à la demande de trafic escomptée au cours de la PR4.

(25) Par conséquent, la Commission considère que la Suisse et les États membres de l'UE faisant partie du FABEC devraient mettre en place des mesures supplémentaires pour atteindre leurs objectifs en matière de capacité pour la PR4, par exemple au niveau de la formation et du recrutement d'ATCO supplémentaires, d'une utilisation plus efficace des ressources, ainsi que d'accords de coopération entre les prestataires de services de navigation aérienne.

Révision des objectifs en matière de capacité pour les services de navigation aérienne terminaux

(26) Conformément à l'annexe IV, point 2.1, b), du règlement d'exécution (UE) 2019/317, la Commission a complété son évaluation du projet de plan de performance du FABEC par la révision des objectifs de performance en matière de capacité pour les services de navigation aérienne terminaux fixés par la Suisse pour les aéroports visés à l'article 1er, paragraphes 3 et 4, dudit règlement d'exécution. Il a été constaté que ces objectifs suscitaient des préoccupations.

(27) D'une part, la Commission constate que les objectifs proposés par la Suisse en matière de capacité pour les services terminaux pour la PR4 entraînent une détérioration du retard ATFM moyen à l'arrivée par an par rapport à la PR3. En effet, les objectifs proposés pour la PR4 sont fixés à 1,60 minute par vol, alors que les performances réelles enregistrées au cours de la PR3 variaient de 0,37 à 1,50 minute par vol.

(28) D'autre part, après ventilation des objectifs en matière de capacité pour les services terminaux au niveau des aéroports, il a été constaté que ces objectifs aboutissent à un niveau de retard ATFM par vol pour les aéroports de Zurich et de Genève nettement plus élevé que le niveau de performance des aéroports similaires recensés par l'OEP.

(29) Par conséquent, la Commission considère que la Suisse devrait justifier davantage les objectifs en matière de capacité pour les services terminaux pour la PR4 à la lumière des observations figurant aux considérants 27 et 28, ou les revoir à la baisse.

Révision des objectifs en matière d'efficacité économique pour les services de navigation aérienne terminaux

(30) Conformément à l'annexe IV, point 2.1, c), du règlement d'exécution (UE) 2019/317, la Commission a complété son évaluation du projet de plan de performance du FABEC par la révision des objectifs de performance en matière d'efficacité économique pour les services de navigation aérienne terminaux fixés par la Suisse pour les aéroports visés à l'article 1er, paragraphes 3 et 4, dudit règlement d'exécution.

(31) La Commission constate que les objectifs en matière d'efficacité économique pour la zone tarifaire terminale de la Suisse entraînent une détérioration de la tendance du DUC de + 1,0 % au cours de la PR4. En outre, il a été constaté que le DUC moyen pour la PR4 pour les services de navigation aérienne terminaux aux aéroports de Zurich et de Genève est, selon des estimations, nettement supérieur au DUC médian des aéroports similaires recensés par l'OEP.

(32) Par conséquent, la Commission considère que la Suisse devrait justifier davantage ses objectifs en matière d'efficacité économique pour les services terminaux pour la PR4 à la lumière des observations figurant au considérant 31, ou les revoir à la baisse.

Révision des mécanismes incitatifs relatifs à la capacité en route et pour les services terminaux

(33) Conformément à l'annexe IV, point 2.1, f), du règlement d'exécution (UE) 2019/317, la Commission a révisé les mécanismes incitatifs figurant dans le projet de plan de performance du FABEC en vue de soutenir la réalisation des objectifs en matière de capacité (ci-après les «mécanismes incitatifs relatifs à la capacité»). Il a été constaté que les mécanismes incitatifs relatifs à la capacité pour la PR4 mis en place par la Suisse pour les services en route et les services terminaux suscitaient des préoccupations.

(34) La Commission constate que le mécanisme incitatif relatif à la capacité en route du FABEC et le mécanisme incitatif relatif à la capacité pour les services terminaux de la Suisse, tels qu'ils figurent dans le projet de plan de performance du FABEC, comprennent un désavantage financier maximal ne représentant que 0,50 % des coûts fixés. Compte tenu des conseils spécialisés de l'OEP, la Commission considère que les désavantages financiers maximaux découlant de ces mécanismes incitatifs ne sont pas conformes à l'article 11, paragraphe 3, point a), du règlement d'exécution (UE) 2019/317, qui exige que ces mécanismes incitatifs aient «une incidence significative sur les revenus exposés au risque».

(35) Par conséquent, la Suisse devrait, pour ce qui est du projet de plan de performance du FABEC, réviser ses mécanismes incitatifs relatifs à la capacité visés au considérant 34 de sorte que les désavantages financiers maximaux découlant de ces mécanismes incitatifs soient fixés à un niveau ayant une incidence significative sur les revenus exposés au risque, comme l'exige l'article 11, paragraphe 3, point a), du règlement d'exécution (UE) 2019/317. Selon la Commission, cette révision devrait entraîner un désavantage financier maximal égal ou supérieur à 1 % des coûts fixés annuels.

3. **CONCLUSION**

(36) À la lumière de ce qui précède, certains objectifs de performance inclus dans le projet de plan de performance du FABEC en ce qui concerne la Suisse ne devraient pas être considérés comme compatibles avec les objectifs de performance à l'échelle de l'Union pour la PR4.

(37) Dès lors, conformément à l'article 14, paragraphe 3, deuxième alinéa, du règlement d'exécution (UE) 2019/317, la Suisse et les États membres faisant partie du FABEC doivent présenter leur projet de plan de performance révisé à la Commission dans un délai de trois mois à compter de l'adoption de la présente décision, en tenant compte des recommandations formulées par la Commission.

(38) La Commission a consulté la Suisse au sujet des recommandations formulées dans la présente décision, conformément à l'article 19, paragraphe 2, de l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse sur le transport aérien,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les objectifs de performance pour la Suisse énumérés à l'annexe de la présente décision, qui figurent dans le projet de plan de performance du bloc d'espace aérien fonctionnel Europe centrale, ne sont pas compatibles avec les objectifs de performance à l'échelle de l'Union pour la quatrième période de référence fixés dans la décision d'exécution (UE) 2024/1688 de la Commission.

Article 2

La Suisse revoit à la baisse les objectifs en matière d'efficacité économique fixés pour sa zone tarifaire de route, exprimés en coût unitaire fixé (DUC).

Lors de la révision de ses objectifs en matière d'efficacité économique, la Suisse:

a) veille à ce que les objectifs révisés en matière d'efficacité économique soient compatibles tant avec la tendance du DUC à l'échelle de l'Union qu'avec la tendance du DUC à long terme à l'échelle de l'Union, visés respectivement à l'annexe IV, point 1.4, a) et b), du règlement d'exécution (UE) 2019/317;

b) réduit en conséquence le niveau des coûts fixés, en particulier pour l'année civile 2029;

c) utilise les prévisions de trafic les plus récentes, exprimées en unités de services, conformément à l'article 10, paragraphe 2, du règlement d'exécution (UE) 2019/317.

Si la Suisse invoque, dans le projet de plan de performance révisé qu'elle doit soumettre conformément à l'article 14, paragraphe 3, deuxième alinéa, du règlement d'exécution (UE) 2019/317, l'annexe IV, point 1.4, d), dudit règlement d'exécution pour justifier un écart, elle veille à ce que cet écart soit étayé par des informations et des justifications adéquates. En particulier, la Suisse démontre que toute mesure invoquée pour justifier un écart par rapport aux objectifs en matière d'efficacité économique à l'échelle de l'Union ne porte que sur les ressources opérationnelles ou les capacités techniques supplémentaires nécessaires à la réalisation des objectifs en matière de capacité.

Article 3

La Confédération suisse est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 16 mai 2025.

Par la Commission
Apostolos TZITZIKOSTAS
Membre de la Commission

ANNEXE

Objectifs de performance jugés incompatibles avec les objectifs de performance à l'échelle de l'Union pour la quatrième période de référence

DOMAINE DE PERFORMANCE CLÉ DE L'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE

Zone tarifaire de route de la Suisse	**Valeur de référence 2019**	**Valeur de référence 2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**
Objectifs et valeurs de référence dans le domaine de performance clé de l'efficacité économique, exprimés en coût unitaire fixé (en termes réels aux prix de 2022)	**110,08 CHF**	**124,74 CHF**	**131,82 CHF**	**133,17 CHF**	**131,03 CHF**	**128,63 CHF**	**129,42 CHF**
	109,54 EUR	124,13 EUR	131,17 EUR	132,51 EUR	130,39 EUR	128,00 EUR	128,79 EUR