COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 14.11.2011
COM(2011) 731 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la mise en œuvre de la législation sur le ciel unique: le temps de la concrétisation

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

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la mise en œuvre de la législation sur le ciel unique: le temps de la concrétisation

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

1. INTRODUCTION

Le transport aérien joue un rôle essentiel dans l'économie et la société de l'Union européenne (UE). Dans ce contexte, le système de gestion du trafic aérien (GTA) a une incidence déterminante sur les opérations de transport aérien et permet de relever les défis qui se posent dans ce domaine en matière de compétitivité, de sécurité et de durabilité.

La gestion du trafic aérien est une industrie de réseau qui se compose de plusieurs centaines de secteurs de contrôle exploités par plus de 60 centres de contrôle et plus de 16 700 contrôleurs aériens qui gèrent le trafic à destination ou en provenance de 450 aéroports de l'Union européenne et d'aéroports de pays tiers. Cette structure complexe gère plus de 26 000 vols quotidiens dans l'Union et environ 38 000 heures de vol par jour et opère sur un réseau de routes aériennes optimisées au niveau national mais pas encore au niveau européen.

Étant donné qu'elle se fonde encore sur l'espace aérien de chaque État membre, la gestion du trafic aérien en Europe est très fragmentée et dominée par des entreprises publiques en situation de monopole. Les volumes de trafic aérien ayant considérablement augmenté, en raison notamment du développement du marché unique de l'aviation, cette fragmentation cause désormais d'importants problèmes de capacité et des retards notables pour les passagers. De plus, elle accroît la consommation de carburant et les émissions polluantes, et les redevances d'infrastructure sont plus élevées du fait que le trafic aérien est géré au niveau national plutôt qu'au niveau européen. Alors que le coût de la fourniture des services de navigation aérienne en Europe s'élève à quelque 8 milliards d'euros par an, le total des coûts supplémentaires supportés par les compagnies aériennes du fait d'une efficacité économique insuffisante et de la fragmentation de l'espace aérien européen représente, selon les estimations, quelque 4 milliards d'euros par an. En d'autres termes, l'espace aérien européen unique n'est pas encore une réalité.

À la suite du lancement de l'initiative «ciel unique européen» en 2000[1], la législation adoptée en 2004[2] a fait entrer la gestion du trafic aérien dans le champ de compétence de l'Union européenne afin de réduire la fragmentation de l'espace aérien européen et d'accroître sa capacité. Désormais, le cadre institutionnel évolue; il existe des normes en matière de sécurité et d'interopérabilité ainsi que des règles relatives à la gestion de l'espace aérien et des courants de trafic aérien; la transparence des coûts, quant à elle, s'est améliorée. Si le premier cadre législatif était nécessaire, il était néanmoins insuffisant. Par conséquent, un deuxième paquet

[1] COM (1999) 614 final du 6.12.1999.
[2] Règlement (CE) n° 549/2004, JO L 96 du 31.3.2004, p. 1.

législatif (ciel unique européen II) proposé par la Commission en juin 2008[3] a été adopté en novembre 2009 par le Conseil et le Parlement européen dans le but d'accélérer la mise en œuvre d'un ciel réellement unique à partir de 2012[4]. Il repose sur cinq piliers: les performances, la sécurité, la technologie, les aéroports et le facteur humain. Ce deuxième paquet bénéficie d'un large soutien, non seulement des compagnies aériennes et des aéroports, mais aussi des prestataires de services de navigation aérienne. Les acteurs de la gestion du trafic aérien ont réaffirmé leur soutien à cet ensemble de mesures en février 2010, avec l'adoption d'une feuille de route à Madrid, le 4 mai 2010 lors du Conseil des ministres qui faisait suite à la crise provoquée par le nuage de cendres volcaniques et en mars 2011, avec l'adoption d'une charte à Budapest. Cet appui politique fort confirme que la réforme en cours du secteur de la gestion du trafic aérien était urgente et qu'il convient de donner la priorité à la mise en œuvre intégrale et dans les délais du ciel unique européen.

Conformément à l'article 12, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 549/2004, le présent rapport[5],[6] fournit une vue d'ensemble de l'état d'avancement de la mise en œuvre de la législation sur le ciel unique européen et des principales mesures prises (ou restant à prendre) depuis l'approbation du deuxième paquet en novembre 2009.

2. ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DU PREMIER PAQUET LEGISLATIF SUR LE CIEL UNIQUE EUROPEEN

2.1. Progrès accomplis et problèmes persistants

Compte tenu du nombre de mesures d'exécution à mettre en œuvre, il convient de souligner que les États membres et les parties prenantes ont accompli un travail considérable depuis l'adoption du premier paquet législatif, en 2004. La mise en œuvre de la législation sur le ciel unique européen a fait l'objet d'un suivi régulier[7]. Les points suivants méritent d'être signalés:

– tous les États membres ont maintenant mis en place leur autorité de surveillance nationale (ASN);

– la grande majorité des prestataires de services de navigation aérienne ont été certifiés et dûment désignés;

– un système de tarification transparent a vu le jour;

– la surveillance de la gestion de l'espace aérien et des courants de trafic aérien s'exerce au niveau national, et

---

3 COM (2008) 389 Ciel unique européen II: vers une aviation plus durable et plus performante.

4 Règlement (CE) nº 1070/2009 du 21 octobre 2009, JO L 300 du 14.11.2009, p. 34.

5 Le premier rapport relatif à la mise en œuvre de la législation sur le ciel unique européen a été adopté en 2007 [COM(2007) 845].

6 Compte tenu de l'état d'avancement de la mise en œuvre du ciel unique européen, les résultats obtenus sur les plans économique, social, environnemental, technologique et de l'emploi seront évalués dans un prochain rapport.

7 Trois rapports ont été publiés jusqu'ici (en 2007-2008, en 2009 et en 2010) par Eurocontrol, au nom de la Commission européenne.

– le comité du ciel unique et l'organe consultatif de branche jouent pleinement leur rôle au niveau de l'UE.

Des efforts supplémentaires sont néanmoins nécessaires pour mettre en œuvre pleinement et dans les délais la législation sur le ciel unique européen. Par exemple, Eurocontrol a émis soixante recommandations (dans son rapport de 2010 sur la mise en œuvre de la législation sur le ciel unique européen[8]) concernant les mesures concrètes que les États membres devraient prendre pour améliorer leur niveau de conformité ou les contrôles du niveau de conformité des prestataires de services de navigation aérienne. Plus particulièrement:

– le manque de ressources des ASN est une source de préoccupation majeure qu'il convient de traiter rapidement au niveau politique national; le ciel unique européen ne peut fonctionner correctement que si les ASN disposent des ressources suffisantes pour exercer une surveillance efficace dans tous les domaines, notamment la sécurité, l'interopérabilité et les performances (nouveau domaine de compétence dans lesquels celles-ci agissent en tant qu'autorité de régulation nationale); les solutions pour remédier à ces problèmes sont bien connues (coopération, délégation et/ou externalisation notamment);

– les mesures prises au niveau des États membres et des ASN pour garantir une surveillance adéquate de la prestation transfrontalière de services de navigation aérienne sont insuffisantes; un certain nombre d'États membres n'ont pas encore établi de manière appropriée le cadre relatif à la prestation et à la surveillance des services transfrontaliers; il semble exister de nombreux dispositifs transfrontaliers au niveau opérationnel, mais ceux-ci ne sont pas encore officialisés au niveau institutionnel, ce qui peut laisser supposer une absence de surveillance de la prestation de services transfrontaliers; les États membres doivent veiller à ce que la base juridique de la prestation transfrontalière des services de navigation aérienne soit correctement établie sur leur territoire, et

– la mise en œuvre du règlement sur l'interopérabilité[9] est insuffisante; sept ans après l'adoption du règlement de base, environ un tiers des ASN n'ont pas vérifié de manière appropriée la capacité des prestataires de services de navigation aérienne à mener des activités d'évaluation de la conformité – lesquelles constituent la pierre angulaire de la mise en œuvre de systèmes interopérables de gestion du trafic aérien. De même, environ un tiers des ASN n'exercent pas la surveillance nécessaire pour s'assurer du respect des règles d'exécution par les prestataires de services de navigation aérienne et ne vérifient pas suffisamment si les échéances contenues dans les plans de mise en œuvre adoptés par les prestataires respectent les échéances requises.

Enfin, bien que les États membres aient progressé dans l'application du concept de gestion souple de l'espace aérien, ils doivent redoubler d'efforts pour améliorer son efficacité, notamment en ce qui concerne le suivi des performances. Les États membres devraient se concentrer sur l'amélioration, à tous les niveaux, de la

---

8 ***http://ec.europa.eu/transport/air/single_european_sky/single_european_sky_en.htm***

9 Règlement (CE) nº 552/2004, JO L 96 du 31.3.2004, p. 26.

coopération et de la coordination entre les autorités civiles et militaires, y compris avec les pays voisins.

2.2. Les États membres doivent prendre des mesures correctrices

Les progrès accomplis dans certains domaines sont insuffisants, ce qui laisse supposer que plusieurs échéances de mise en œuvre ne pourront pas être respectées. Par conséquent, en octobre 2011, la Commission a adressé a chaque État membre un courrier dans lequel elle expose les problèmes propres à chacun et insiste sur la nécessité de se conformer pleinement à la législation européenne en rappelant aux États membres que la mise en œuvre du premier paquet sur le ciel unique européen est indispensable pour réussir la mise en œuvre du deuxième paquet. Le partage des meilleures pratiques entre ASN peut se faire à l'aide d'un examen des ANS par leurs pairs, réalisé pour la première fois en 2010, ou des plateformes de coordination pour les ASN et les blocs d'espace aérien fonctionnels. Toutefois, lorsque la non-conformité sera avérée et qu'aucune mesure correctrice n'aura été prise en temps voulu, la Commission examinera toutes les options à sa disposition, notamment l'ouverture de procédures d'infraction.

3. ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DU DEUXIEME PAQUET LEGISLATIF SUR LE CIEL UNIQUE EUROPEEN

L'architecture de base du «ciel unique européen II» (programme réglementaire et aspects organisationnels) a été mise en place conformément au calendrier initial. L'heure de la mise en œuvre est maintenant venue.

Le ciel unique européen ne sera un succès que si ses différentes composantes sont mises en œuvre dans les délais. Priorité devrait être donnée aux actions qui contribuent le plus à l'amélioration des performances, en particulier le «système de performance» (qui débutera au début de 2012), les blocs d'espace aérien fonctionnels (qui seront opérationnels d'ici à fin 2012), les fonctions de réseau (déjà en place) et le déploiement du programme SESAR (à partir de 2014), 2012 étant une année charnière pour la mise en œuvre du ciel unique européen. Un tableau récapitulatif des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs prioritaires du deuxième paquet sur le ciel unique européen est joint en annexe.

3.1. Vue d'ensemble du cadre réglementaire applicable au ciel unique européen II

Le programme réglementaire de base du «ciel unique européen II» est achevé

Tous les règlements et leurs principales mesures d'exécution en lien direct avec le ciel unique européen II ont été adoptés, à savoir:

– le système de performance (règlement de la Commission adopté le 29.7.2010)[10];

– le système de redevances de route (règlement de la Commission adopté le 16.12.2010 modifiant la législation précédente)[11];

[10] Règlement (CE) nº 691/2010 de la Commission, JO L 201 du 3.8.2010, p. 1.

– les exigences visant à garantir une consultation appropriée des parties prenantes au niveau européen avant la création d'un bloc d'espace aérien fonctionnel (règlement de la Commission adopté le 24.2.2011)[12], et

– les fonctions de réseau (règlement de la Commission adopté le 7.7.2011)[13].

Les compétences de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) ayant été étendues à la gestion du trafic aérien et aux aérodromes[14], les règles d'exécution devraient être élaborées conformément aux exigences essentielles contenues dans le règlement instituant l'AESA. Dans un premier temps, trois règles existantes relatives au ciel unique européen (sur l'octroi de licences aux contrôleurs, les exigences communes sur les prestataires de services et la surveillance de la sécurité) ont été transposées en se fondant sur la nouvelle base juridique[15].

Surveillance de la mise en œuvre du cadre réglementaire applicable au ciel unique européen II

Outre la surveillance exercée par les ASN au niveau national, le cadre du ciel unique européen II a ceci d'avantageux qu'il offre la possibilité de se fonder sur les inspections de normalisation des niveaux de sécurité qui seront effectuées par l'AESA à partir de 2012 dans les États membres et les pays voisins pour contrôler l'application de la législation européenne. L'AESA exercera également une surveillance sur les prestataires de pays tiers et les prestataires paneuropéens (y compris le gestionnaire de réseau).

Perspectives pour de futures réglementations

Même si les mesures d'exécution énoncées ci-dessus constituent une base solide pour le ciel unique européen II, des mesures supplémentaires s'imposent, notamment en ce qui concerne les règles d'interopérabilité requises pour le déploiement du programme SESAR qui, en règle générale, transposent et précisent les dispositions d'annexes de l'OACI dans le droit de l'Union.

3.2. L'essentiel du nouveau cadre institutionnel est en place

Le nouveau cadre institutionnel approuvé par le paquet législatif sur le ciel unique européen II est en place:

– l'Organe d'évaluation des performances (OEP) a été désigné en juillet 2010 en application de l'article 11 du règlement (CE) nº 549/2004: il s'agit de la

---

11 Règlement (UE) de la Commission nº 1191/2010, JO L 333 du 16.12.2010, p. 6.

12 Règlement (UE) nº 176/2011 de la Commission, JO L 51 du 25.2.2011, p. 2.

13 Règlement (UE) nº 677/2011 de la Commission, JO L 185 du 15.7.2011, p. 1.

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

15 Règlement (UE) nº 805/2011 de la Commission du 10 août 2011 établissant les modalités relatives aux licences et à certains certificats de contrôleur de la circulation aérienne en vertu du règlement (CE) nº 216/2008 du Parlement européen et du Conseil, JO L 206 du 11.8.2011, p. 21; règlement d'exécution (UE) nº 1034/2011 du 17 octobre 2011 sur la supervision de la sécurité dans la gestion du trafic aérien et les services de navigation aérienne et modifiant le règlement (UE) nº 691/2010, JO L 271 du 18.10.2011, p. 15; règlement d'exécution (UE) de la Commission nº 1035/2011 du 17 octobre 2011 établissant les exigences communes pour la fourniture de services de navigation aérienne et modifiant les règlements (CE) nº 482/2008 et (UE) nº 691/2010, JO L 271 du 18.10.2011, p. 23.

commission d'examen des performances d'Eurocontrol[16]; l'OEB assiste la Commission et les ASN dans la mise en œuvre et le suivi du système de performance; sa contribution a été déterminante dans la préparation des objectifs à l'échelle de l'UE adoptés en février 2011 et a permis le lancement de la première période de référence du système de performance en 2012;

– le coordonnateur du système de blocs d'espace aérien fonctionnels a été nommé en août 2010[17] afin de faciliter la création des blocs d'espace aérien fonctionnels conformément à l'article 9 *ter* du règlement (CE) nº 1070/2009; depuis sa désignation, le coordonnateur s'est rendu dans la plupart des États membres pour donner l'impulsion au processus de création des blocs;

– le gestionnaire du réseau de gestion du trafic aérien de l'UE a été désigné en juillet 2011 conformément à l'article 6 du règlement (CE) nº 551/2004[18]: la Commission a confié à Eurocontrol les tâches relatives à l'exécution des fonctions de réseau (gestion des courants de trafic aérien, conception du réseau de routes européen, coordination des ressources limitées, en particulier des radiofréquences, dans les bandes de fréquence aéronautiques utilisées pour la circulation aérienne générale et coordination des codes de transpondeur radar) et le fonctionnement de la cellule européenne de coordination de l'aviation en cas de crise (CECAC);

– l'entreprise commune SESAR (EC SESAR) a été créée en 2007 sous la forme d'un partenariat public-privé afin de gérer la phase de développement du programme SESAR;

– depuis 2010, l'AESA a été progressivement associée au processus de réglementation du ciel unique européen dans le domaine de la gestion du trafic aérien, et Eurocontrol a mené à bien un processus de réforme interne pour devenir l'organe d'appui technique de l'UE;

– un groupe d'experts sur la dimension sociale du ciel unique européen a été mis en place en décembre 2010; il est chargé de conseiller la Commission sur les nouvelles mesures qui pourraient améliorer la prise en compte des aspects sociaux dans le ciel unique européen;

– enfin, des mesures ont été prises pour créer la plateforme de coordination des ASN et le groupe des points de contact pour les blocs d'espace aérien fonctionnels, au sein desquels les ASN et les points de contact partagent leur expérience, échangent les meilleures pratiques, examinent les difficultés rencontrées et s'efforcent d'élaborer des approches et procédures communes.

---

16 Décision de la Commission du 29 juillet 2010.

17 Décision du 12 août 2010 de la Commission désignant M. Jarzembowski comme coordonnateur du système des blocs d'espace aérien fonctionnels.

18 Décision C(2011) 4130 final de la Commission du 7 juillet 2011 portant nomination du gestionnaire de réseau chargé des fonctions de réseau de la gestion du trafic aérien pour le ciel unique européen.

3.3. Mise en œuvre du système de performance de l'UE (2012-2014)

La performance est au cœur du ciel unique européen II. Après l'adoption du règlement relatif aux performances en juillet 2010, la Commission, assistée de l'OEP nouvellement désigné, a travaillé au cours du second semestre 2010 sur la définition des objectifs de performance à l'échelle de l'Union dans les domaines essentiels que sont l'environnement, la capacité/les retards et l'efficacité économique (la sécurité ne faisant l'objet d'un suivi qu'au cours de la première période de référence). Le 21 février 2011, la Commission a adopté les objectifs de performance à l'échelle de l'Union européenne[19] pour la période 2012-2014, qui devrait être marquée par une croissance du trafic de 16 % (c'est-à-dire, pour la capacité, un retard moyen de 0,5 min par vol en 2014, une amélioration de 10 % de l'efficacité économique et un objectif environnemental, appliqué à l'efficacité des vols, qui permettra une croissance du transport aérien neutre en carbone).

Les États membres avaient jusqu'au 30 juin 2011 pour préparer et adopter leurs plans et objectifs de performance nationaux ou de blocs d'espace aérien fonctionnels. La Commission procède actuellement à une évaluation minutieuse de ces plans. Si ceux-ci ne répondent pas aux objectifs adoptés à l'échelle de l'Union, la Commission, après avis du comité du ciel unique, recommandera aux États membres concernés de réviser leurs objectifs de performance.

Dans le même temps, ont également débuté les travaux – auxquels participent l'AESA et Eurocontrol – sur les indicateurs clés de performance en matière de sécurité que la Commission doit adopter avant fin 2011 et sur la préparation de la deuxième période de référence (2015-2019).

3.4. Création et mise en œuvre des blocs d'espace aérien fonctionnels (d'ici à décembre 2012)

Les États membres sont tenus de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir la mise en place des blocs d'espace aérien fonctionnels en décembre 2012 au plus tard puis de faire profiter les utilisateurs de l'espace aérien des avantages qui en résulteront sur le plan opérationnel. Ils doivent notamment renforcer la coopération et chercher à intégrer la prestation de services de navigation aérienne dans un bloc d'espace aérien fonctionnel, le cas échéant, pour que les frontières de l'espace aérien national ne réduisent pas l'efficacité des courants de trafic aérien et la prestation de services de transport aérien en Europe. Des documents d'orientation pour la création des blocs d'espace aérien fonctionnels ont été mis à leur disposition à cet effet[20]. C'est le coordonnateur du système de blocs d'espace aérien fonctionnels qui fait rapport sur les progrès accomplis dans la création des blocs[21].

Pour l'heure, deux blocs d'espace aérien fonctionnels ont été officiellement créés[22] et sont entrés dans la phase de mise en œuvre, tandis que les sept autres ont atteint différents stades de développement. L'Union européenne a apporté son concours

---

19 Décision 2011/121/UE de la Commission, JO L 48 du 23.2.2011, p. 16.

20 http://ec.europa.eu/transport/air/single_european_sky/functional_airspace_blocks_en.htm

21 Les rapports de décembre 2010 et de mars 2011 peuvent être consultés à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/transport/air/single_european_sky/functional_airspace_blocks_en.htm

22 Il s'agit des blocs Danemark/Suède et Royaume-Uni/Irlande.

financier à tous les blocs d'espace aérien fonctionnels par l'intermédiaire de son programme financier RTE-T. En ce qui concerne chaque initiative de bloc d'espace aérien fonctionnel, les accords inter-États pourront vraisemblablement être signés, voire ratifiés, pour respecter l'échéance de décembre 2012. Il semble néanmoins que la mise en œuvre des blocs ne progresse pas aussi vite qu'elle le devrait – seuls deux plans de performance de blocs d'espace aérien fonctionnels ont été présentés. La Commission continuera à suivre de près les progrès accomplis, avec un intérêt croissant à mesure que l'échéance approche. Elle évaluera notamment si chaque bloc d'espace aérien respecte les exigences réglementaires, si les parties prenantes (notamment les organismes professionnels de représentation du personnel) ont été dûment associées à la mise en œuvre des blocs et si l'approche ascendante en matière de défragmentation de l'espace aérien a produit les résultats escomptés sur le plan opérationnel.

Outre les prescriptions de forme, un certain nombre de questions essentielles doivent encore être réglées, par exemple la mise en œuvre des plans de performance des blocs d'espace aérien fonctionnels et les stratégies de tarification; la création d'un véritable partenariat entre chaque bloc d'espace aérien fonctionnel et le gestionnaire de réseau en vue d'améliorer la gestion de l'espace aérien; et le déploiement coordonné et synchronisé de SESAR.

3.5. Mise en place du gestionnaire du réseau de gestion du trafic aérien de l'UE

Actuellement, les États membres prennent les décisions concernant les fonctions de réseau sur une base volontaire, en fonction principalement de leur bonne volonté et de la pression de leurs pairs. Le paquet législatif sur le ciel unique européen II a notamment permis – et c'est une réalisation majeure – une gestion davantage centralisée du réseau fondée sur un processus décisionnel coopératif et des plans détaillés pout atteindre les objectifs de performance sur la base de la législation de l'Union européenne.

Le cadre nécessaire pour obtenir les résultats escomptés est maintenant en place. Les fonctions de réseau seront placées sous la gouvernance d'un comité de gestion du réseau relevant directement du comité du ciel unique. Le gestionnaire de réseau est un atout précieux pour améliorer les performances dans le cadre de l'utilisation de l'espace aérien. Les prestataires de services de navigation aérienne, les utilisateurs de l'espace aérien et les aéroports attendent des mesures immédiates au niveau du réseau, au niveau des blocs d'espace aérien fonctionnels et au niveau national pour anticiper et atténuer les problèmes de capacité (notamment les retards durant l'été).

Eurocontrol étant le gestionnaire désigné du réseau de gestion du trafic aérien de l'Union européenne, le ciel unique européen peut s'étendre au-delà de l'Union européenne pour couvrir plus de 40 pays au total. La nouvelle direction pour la gestion de réseau réaffecte des ressources d'Eurocontrol à la fonction de gestionnaire de réseau.

3.6. Volonté d'atténuer les effets d'une crise (cellule européenne de coordination de l'aviation en cas de crise)

Les événements liés à l'éruption du volcan Eyjafjallajökull au printemps 2010 ont prouvé qu'il était nécessaire de créer une entité centrale chargée de coordonner la

gestion des mesures prises au niveau national et au niveau du réseau afin de répondre en temps utile et de manière harmonisée à toute crise affectant le transport aérien. C'est à cette fin qu'a été adopté le règlement sur les fonctions de réseau, qui contient des dispositions relatives à la gestion de crise.

Afin de soutenir le gestionnaire de réseau, la cellule européenne de coordination de l'aviation en cas de crise (CECAC) a été mise en place sous l'égide de la Commission et d'Eurocontrol. Elle requiert la participation de l'AESA et des États membres. L'éruption volcanique de mai 2011 a démontré l'efficacité croissante de cette cellule.

3.7. Le défi technologique et le déploiement de SESAR

SESAR est le volet technologique de la mise en œuvre du ciel unique européen. C'est le programme technologique le plus important jamais lancé en Europe dans le domaine de la gestion du trafic aérien entre les secteurs public et privé. Toutefois, les objectifs de performance du ciel unique européen en termes de capacité, d'environnement, de sécurité et d'efficacité économique ne pourront être atteints que si le déploiement des nouvelles infrastructures de gestion du trafic aérien est synchronisé et coordonné conformément au plan directeur en matière de gestion du trafic aérien.

Le plan directeur européen de gestion du trafic aérien

Le plan directeur européen de gestion du trafic aérien[23] comprend un ensemble de scénarios de déploiement qui doivent être mis en œuvre par les parties concernées d'ici à 2025 et au-delà (scénarios sur lesquels se fondent les activités de validation de l'EC SESAR pour créer le système de gestion du trafic aérien de nouvelle génération). Il a été approuvé par le Conseil en 2009 et a été mis à jour à plusieurs reprises par l'EC SESAR; une nouvelle actualisation est prévue d'ici à mars 2012.

L'entreprise commune SESAR

En 2010, la Commission a procédé à la première évaluation intermédiaire de l'EC SESAR au terme de ses trois premières années de fonctionnement. En ce qui concerne sa capacité à remplir son mandat, il apparaît que l'EC SESAR a obtenu de bons résultats et donne largement satisfaction aux parties prenantes; ainsi qu'elle l'a prouvé, l'EC SESAR est l'organisation idoine pour gérer la phase de développement du programme SESAR et exécuter dans les délais le plan directeur européen pour la gestion du trafic aérien.

Futur déploiement du programme SESAR

En 2009, le Conseil a demandé à la Commission de présenter des propositions détaillées en vue d'élaborer une stratégie de déploiement du programme SESAR, en mettant notamment l'accent sur la structure de gouvernance et les mécanismes de financement. La Commission présentera une proposition d'ici à la fin de 2011 sur la manière d'assurer la cohérence de la transition complexe de la phase de développement à la phase de déploiement du programme SESAR. Cette stratégie comprendra un ensemble de recommandations dont le but sera de susciter l'adhésion

[23] http://ec.europa.eu/transport/air/sesar/european_atm_en.htm

de toutes les parties prenantes, et notamment des autorités militaires, et de les inciter à s'engager à déployer en temps utile les nouvelles technologies et procédures d'une manière synchronisée et coordonnée. Cette stratégie reposera principalement sur des instruments existants de l'UE; une forte participation du secteur, qui ferait l'objet d'une surveillance appropriée, est également jugée de la plus haute importance[24]. Une attention particulière est également accordée aux projets de déploiement précoce qui constituent la base de la mise en œuvre future des résultats du programme SESAR[25].

Protocole de coopération avec les États-Unis en matière de recherche et de développement dans le domaine de l'aviation civile

L'Union européenne et les États-Unis ont franchi une étape importante dans le domaine de la coopération internationale pour la modernisation de la gestion du trafic aérien et l'interopérabilité en signant le 3 mars 2011 un protocole de coopération en matière de recherche et de développement dans le domaine de l'aviation civile. Cette coopération devrait permettre l'interopérabilité entre les programmes SESAR et NextGen; elle facilitera la poursuite de la coopération entre les secteurs du transport aérien de l'Union et des États-Unis et coordonnera également les efforts techniques déployés à l'appui des activités de normalisation internationales de la gestion du trafic aérien tout en assurant un soutien conjoint de l'Union et des États-Unis à l'effort de normalisation de l'OACI.

3.8. La dimension porte à porte: la participation des aéroports au ciel unique européen

Les aéroports étant les points d'entrée et de sortie du réseau européen, ils ont été pleinement pris en compte dans l'élaboration des règlements relatifs aux performances et à la gestion de réseau. Les prestataires de services de navigation aérienne dans les aéroports devront atteindre les objectifs de performance à partir de 2015. En outre, compte tenu du lien entre la performance des services de navigation aérienne et d'autres opérations/activités dans les aéroports, la prochaine révision de la réglementation européenne existante sur les créneaux horaires et les services d'assistance en escale dans les aéroports étendra la logique du règlement sur les performances à toutes les opérations réalisées dans les aéroports afin de fixer des objectifs potentiels de performance aux parties prenantes participant à ce type d'opération.

3.9. Le facteur humain

Les aspects sociaux et humains sont des éléments essentiels pour la réalisation du ciel unique européen et ne doivent donc pas être sous-estimés ou négligés. Le dialogue social devrait se dérouler à trois niveaux: le niveau national, le niveau européen et le niveau des blocs d'espace aérien fonctionnels. Le ciel unique européen pourra être pleinement mis en œuvre si la main-d'œuvre que constituent les contrôleurs aériens demeure stable et professionnelle. Toutefois, le ciel unique européen implique également l'optimisation de la répartition des ressources, l'évolution des modalités du métier de contrôleur aérien et le développement de la «culture juste». La mise en œuvre et le fonctionnement du système de performance,

[24] Voir le document de travail SEC(2010) 1580 des services de la Commission sur la préparation d'une stratégie de déploiement pour le pilier technologique du ciel unique européen.

[25] Appelé «IP1» pour «implementation package 1» (module de mise en œuvre 1).

les blocs d'espace aérien fonctionnels, le gestionnaire de réseau et le déploiement du programme SESAR auront une incidence sur le personnel chargé de la gestion du trafic aérien qui devrait faire l'objet d'une évaluation minutieuse et pour laquelle la Commission s'est engagée à mener une consultation complète.

3.10. Dimension paneuropéenne du ciel unique européen

Le ciel unique européen est ouvert aux pays voisins, l'objectif étant de faire bénéficier de ses avantages une aire géographique plus large que l'UE. L'application du cadre relatif au ciel unique européen a déjà été étendue à la Norvège et à l'Islande (sur la base de l'accord sur l'Espace économique européen) et à la Suisse (sur la base d'un accord bilatéral sur le transport aérien conclu avec l'Union européenne). Le Maroc, la Jordanie, la Géorgie et les pays des Balkans (Albanie, Bosnie-et-Herzégovine, Croatie, ancienne République yougoslave de Macédoine, Serbie, Monténégro et Kosovo[26]), qui font également partie de l'Espace aérien européen commun en vertu des accords aériens globaux qu'ils ont conclus avec l'Union, progressent eux aussi sur la voie de la mise en œuvre intégrale de la législation sur le ciel unique européen. La possibilité pour ces pays d'adhérer aux initiatives de blocs d'espace aérien fonctionnels devrait encourager la mise en conformité avant toute adoption officielle. Conformément aux mandats que lui a confiés le Conseil, la Commission négocie également des accords globaux avec l'Ukraine et la Moldavie. Des négociations avec la Tunisie pourraient débuter dans un avenir proche. En outre, la Turquie (partenariat pour l'adhésion) et l'Ukraine (partenariat d'association) se sont engagées à aligner progressivement leur ordre juridique sur la législation de l'UE dans le domaine des transports aériens.

La Commission est résolue à travailler en étroite collaboration avec l'ensemble des États voisins et à développer la dimension paneuropéenne du ciel unique européen[27]. Le partenariat avec Eurocontrol peut apporter une contribution positive à cet égard.

3.11. Consolidation des relations entre l'UE et Eurocontrol

Depuis 2001, le ciel unique européen a ouvert une nouvelle perspective dans les relations entre l'Union européenne et Eurocontrol.

Eurocontrol est désireuse d'évoluer afin de satisfaire les besoins du nouveau cadre législatif de l'Union européenne. Des modifications importantes ont été apportées à son organisation, telles que la séparation entre l'appui aux fonctions de réglementation et la prestation de services. Ce processus (organisation, organes de décision) doit être encouragé. En octobre 2011, le Conseil a confié un mandat à la Commission en vue de négocier un accord à haut niveau entre l'Union européenne et Eurocontrol. L'objectif est de stabiliser et de renforcer les relations entre l'Union et cette organisation, de confirmer Eurocontrol comme organe d'appui technique de l'Union et d'appuyer la poursuite des réformes institutionnelles au sein d'Eurocontrol.

---

[26] En vertu de la résolution 1244/1999 du Conseil de sécurité des Nations unies.

[27] Voir COM(2011) 415 final du 7.7.2011: L'UE et ses régions voisines: une approche renouvelée en matière de coopération dans le domaine des transports.

4. CONCLUSIONS ET VOIE A SUIVRE

Le processus de mise en place du ciel unique européen se poursuit à un rythme soutenu. Si le niveau des progrès accomplis à ce jour dans la mise en œuvre du premier paquet législatif se situe en deçà des attentes initiales, la mise en œuvre simultanée de mesures clés du deuxième paquet, qui débutera en 2012, devrait produire rapidement des effets bénéfiques importants. Les États membres sont invités à confirmer leurs engagements et à prendre des mesures à tous les niveaux afin de faire de ce processus un succès.

En particulier, l'Union doit mettre en place un système européen intégré de gestion du trafic aérien, un véritable réseau doté d'une structure de gouvernance unique et une capacité renforcée de surveillance et de réglementation.

Des mesures supplémentaires peuvent et doivent être développées, telles que l'extension du système de performance aux aéroports selon une véritable approche «porte à porte» et la gestion des investissements pour que le déploiement du programme SESAR contribue aux performances du ciel unique européen en tant que réseau. Une analyse d'impact sera menée le cas échéant.

ANNEXE

ÉTAT DE LA MISE EN ŒUVRE DES PRIORITÉS CLÉS DU CIEL UNIQUE EUROPÉEN II – SEPTEMBRE 2011				
INTITULÉ DES MESURES	*BASE JURIDIQUE*	*ACTEURS CONCERNÉS*	*DATE PRÉVUE*	*OBSERVATIONS*
PREMIER CYCLE DU SYSTÈME DE PERFORMANCE 2012-2014				
Règlement relatif au système de performance	549/2004, art.11	CCU, CE	Achevé	Règ. 691/2010 du 29.7.2010
Mise à jour du règ. sur la tarification	550/2004 et 1794/2006	CCU, CE	Achevé	Règ. 1191/2010 du 16.12.2010
Désignation de l'Organe d'évaluation des performances	549/2004, art.11	CE	Achevé	Décision CE du 29.7.2010
Décision sur les objectifs de perf. à l'échelle UE pour 2012-2014	549/2004, art.11	CCU, CE	Achevé	Décision CE 2011/12/UE du 21.2.2012
Adoption des objectifs et plans nationaux ou de FAB pour 2012-2014	549/2004, art.11	ÉM, FAB	En cours	Recommandation CE aux ÉM en novembre 2011
Mise en œuvre du premier cycle de performance 2012-2014	549/2004, art.11	ÉM, FAB, CE	2012-14	Suivi continu nécessaire avec les parties prenantes
BLOCS D'ESPACE AÉRIEN FONCTIONNELS – FAB				
Règ. sur les exigences d'information avant la création d'un bloc	550/2004 Art.9 bis	CCU, CE	Achevé	Règ. 1191/2010 du 16.12.2010
Désignation du coordonnateur du système des blocs	550/2004 Art.9 bis	CE	Achevé	Décision CE du 12.08.2010
Documents d'orientation pour la création et la modification des blocs	550/2004 Art.9 bis	CCU, FAB, CE	Achevé	Avis positif du CCU 38, 12.2010
Création des blocs individuels	550/2004 Art.9 bis	ÉM, FAB	d'ici à 12.2012	En cours, approche ascendante
Mise en œuvre des blocs	550/2004 Art.9 bis	ÉM, FAB	En continu	Répercuter dès que possible les avantages sur le plan opérationnel
FONCTIONS DE RÉSEAU GTA UE				
Règ. sur les fonctions de réseau	551/2004, art.6	CCU, CE	Achevé	Règ. 677/2011 du 7.7.2011
Désignation du gestionnaire du réseau de gestion du trafic aérien de l'UE	551/2004, art.6	CE, Eurocontrol	Achevé	Décision C(2011) 4130 final du 7.7.2011
Prise de fonction du gestionnaire	551/2004, art.6	Eurocontrol	09. 2011	Participation requise de tous les acteurs à la GTA
PARTICIPATION DE L'AESA À LA GTA				
Exigences pour les prestataires de services de navigation aérienne	216/2008	AESA, CCU, CE	Achevé	Règ CE 1035/2011 du 17.10.2011
Reformulation de la directive sur la licence de contrôleur en règle d'exécution	216/2008	AESA, CCU, CE	Achevé	Règ CE 805/2011 du 10.8.2011
Exigences relatives aux autorités compétentes	216/2008	AESA, CCU, CE	Achevé	Règ CE 1034/2011 du 17.10.2011
Début des inspections de normalisation de l'AESA dans les ÉM	216/2008	AESA, ÉM	2012	Programme de travail en préparation
INNOVATION TECHNOLOGIQUE FONDÉE SUR LE PROGRAMME SESAR				
Phase de déploiement de SESAR (gouvernance incl.)	Conseil 03/2009	CE	12. 2011	Proposition au Conseil et au PE en préparation
Protocole de coopération R&D avec la FAA, notamment coopération sur l'interopérabilité de SESAR-NextGen	Conseil 03/2009	CE, ÉM	Achevé	Signature en mars 2011
PARTICIPATION DES AÉROPORTS AU CIEL UNIQUE EUROPÉEN				
Révision de la législation sur les créneaux et l'assistance en escale		CE	11. 2011	Contribution à l'approche "porte à porte"
FACTEUR HUMAIN				
Participation de représentants du personnel à la mise en œuvre du ciel unique	549/2004, art.10	CE, ÉM, FAB	En continu	1. Groupe d'experts sur la dimension sociale du ciel unique (décision CE nº C/2010/9016); 2. Processus de consultation au niveau des ÉM et des blocs
DIMENSION PANEUROPÉENNE				
Mise en œuvre du ciel unique par les pays voisins de l'UE	549/2004 Art. 7	CE, UE	En continu	Récurrent. COM (2011)415 final du 7.7.2011 L'UE et ses régions voisines: une approche renouvelée en matière de coopération dans le domaine des transports
RELATIONS AVEC EUROCONTROL				
Signature d'un accord à haut niveau entre l'UE et Eurocontrol	Conseil 10.2011	CE, UE	2012	
Adoption d'un accord financier entre la CE et Eurocontrol		CE, Eurocontrol	2011-12	Appui technique d'Eurocontrol à la mise en œuvre du ciel unique