Cadre pour la réalisation du ciel unique européen

2001/0060(COD) - 20/12/2007 - Document de suivi

Le règlement (CE) n° 549/2004 fixant le cadre pour la réalisation du ciel unique européen exige de la Commission qu'elle examine l'application de la législation sur le ciel unique et qu'elle adresse périodiquement un rapport au Parlement européen et au Conseil. Le présent rapport est le premier consacré aux progrès de la mise en œuvre de la législation. La Commission y expose également son point de vue sur la nécessité de continuer à développer le ciel unique. Le rapport reprend également un grand nombre des recommandations formulées en juillet 2007 par un deuxième groupe de haut niveau (GHN), créé pour examiner le futur cadre réglementaire aérien en matière d'aviation.

Le rôle de la Communauté dans la gestion du trafic aérien (ATM) : la politique communautaire en matière d'aviation est une réussite exemplaire. La libéralisation a réduit le prix des billets et a offert un choix plus vaste au consommateur. Grâce à l'élargissement de l'Union européenne et à la politique de voisinage, le marché européen de l'aviation a été étendu à 37 pays, soit 500 millions de citoyens. Toutefois, l'aviation doit également répondre à la pression toujours plus forte de l'évolution de la société et aux préoccupations grandissantes que suscitent ses effets sur l'environnement. Un secteur des transports aériens concurrentiel et durable nécessite un système de gestion du trafic aérien (ATM) hautement performant. Compte tenu des prévisions de croissance du trafic, une modernisation structurelle et technologique s'impose, à laquelle tout le secteur européen de la gestion du trafic aérien doit participer activement.

Les limites actuelles de la gestion du trafic aérien : la gestion du trafic aérien en Europe se caractérise par un degré élevé de **fragmentation**, qui entraîne des coûts supplémentaires significatifs pour les usagers de l'espace aérien, un allongement inutile des durées de vol (et, en corollaire, des effets sur l' environnement), des retards dans la mise en place de nouvelles technologies et procédures et, de ce fait, une amélioration moins grande de l'efficacité. Elle empêche également le secteur ATM de développer des économies d'échelle et les centres en route d'avoir une taille optimale. Selon les estimations, la réduction de la fragmentation permettrait de réaliser des économies de l'ordre de 2 milliards d'euros par an. L'actuel **réseau de routes européen** reste un amalgame de routes nationales: cette situation fait peser une autre charge financière inutile d'environ 1,4 milliard d'euros sur les compagnies aériennes et génère 4,8 millions de tonnes de CO_2 par an. Le **marché des services de navigation aérienne**, qui représente 8 milliards d'euros, est clairement fragmenté le long des frontières. Sur le plan opérationnel, 10 centres de contrôle régionaux pourraient se substituer aux 50 actuels. Enfin, malgré les progrès technologiques du secteur de l'aviation en général, le **contrôle du trafic aérien** (ATC) demeure essentiellement artisanal.

L'adoption de la législation sur le ciel unique européen a fait entrer l'ATM dans le champ de compétence de la Communauté et a permis de créer une base juridique solide couvrant un large éventail d'activités. Toutefois, durant la phase de mise en œuvre, des lacunes ont été détectées dans la législation actuelle :

Plusieurs activités ont été menées à bien :

- la création d'un cadre juridique et institutionnel pour le ciel unique ;
- la distinction entre la réglementation et la prestation des services de navigation aérienne ;
- des avancées en matière de sécurité ;
- l'harmonisation des régimes de licence des contrôleurs de la circulation aérienne ;
- la transparence des tarifs ;
- l'amélioration de l'utilisation de l'espace aérien ;
- l'accélération de l'innovation technologique ;
- la création d'un mécanisme d'interopérabilité des équipements efficace ;

D’autres actions sont en préparation :

- l’examen des performances des prestataires de services de navigation aérienne ;
- l’évaluation des autorités de surveillance nationales par des pairs ;
- l’amélioration de la transparence en matière de tarification ;
- la création d’une région européenne supérieure d'information de vol (RESIV), la classification de l’ espace aérien dans l'espace aérien inférieur et des principes communs pour la conception des routes et des secteurs ;
- la création de blocs d'espace aérien fonctionnels.

Les progrès sont insuffisants dans des domaines clés :

- la stratégie relative aux blocs d’espace aérien fonctionnels ne produit pas les effets bénéfiques espérés du point de vue de l’exécution optimale des vols, de la réduction des coûts et de la «défragmentation» ;
- on constate peu de progrès dans l’efficacité globale de la conception et de l’utilisation de la structure du réseau européen et, de ce fait, aucune amélioration en ce qui concerne l’exécution optimale des vols ou les incidences sur l’environnement.

De nouveaux défis ont également été identifiés :

- **Environnement** : bien que l’aviation ne représente que 3% du total des émissions de gaz à effet de serre de l'UE, sa part ne cesse de croître. La législation actuelle sur le ciel unique ignore, pour ainsi dire, les avantages offerts par la gestion du trafic aérien dans ce domaine.
- **Les retards** : actuellement, peu de retards sont enregistrés en Europe et cette tendance se maintient malgré l’explosion du trafic ces dernières années. Toutefois, en raison de la croissance vigoureuse, le problème des retards se reposera, comme le laissent déjà entrevoir les prévisions de retard pour 2008.
- **Économie**: les effets de l’instabilité mondiale sur le marché de l'énergie ont entraîné une hausse vertigineuse des coûts de carburant. De ce fait, l’inefficacité économique de la prestation des services de navigation aérienne et l’exécution non optimale des vols sont devenues les principaux moteurs du changement.

Sur la base de ces considérations, la stratégie d’action doit être axée essentiellement sur l’amélioration des performances pour faire face, d’une part, aux inefficacités qui chaque année coûtent 3 milliards d’euros et, d’autre part, au coût environnemental externe du système actuel. Les principaux axes d’action suggérés sont les suivants :

- créer **un cadre favorisant l’amélioration des performances**, assorti des mesures incitatives et dissuasives appropriées pour dynamiser le processus de changement, en vue de parvenir aux améliorations requises en matière de sécurité, d’efficacité, de capacité et de rentabilité ;
- un **gestionnaire de réseau**, représentant toutes les parties concernées du secteur de l’aviation (y compris les autorités militaires), devrait être chargé d’améliorer la conception des routes et des secteurs dans une optique de réseau ;
- les États devraient s’engager, au niveau politique, à créer des **blocs d’espace aérien fonctionnels en 2010**, pour les mettre en œuvre avant fin 2012 ;
- rationalisation du programme **SESAR** dans le domaine «recherche et développement» en vue de remédier à la pénurie de capacités ;
- introduction d’un **cadre réglementaire clair** (utilisation efficace de l’initiative communautaire «Mieux légiférer » ; extension du champ de compétence de l’AESA aux aéroports, aux services de navigation aérienne et à la gestion du trafic aérien ; les monopoles naturels devraient être soumis à une procédure plus poussée pour justifier leur politique d’investissement et l’assiette de leurs coûts) ;
-

réforme d’Eurocontrol en ce qui concerne la séparation de certaines fonctions, le transfert à l’ AESA de la réglementation en matière de sécurité, une plus grande transparence et un examen des performances de toutes les fonctions d’Eurocontrol, et le renforcement du rôle du secteur privé dans la gouvernance.

En conclusion, le transport aérien fait face à de sérieux défis et ne pourra les relever que si les entreprises du secteur, les États membres, les autorités militaires, les pays tiers et les partenaires sociaux unissent leurs efforts et tirent le meilleur parti des mécanismes de consultation existants du ciel unique européen. La Commission participera activement à ce processus.

Sur la base du présent rapport et conformément aux conclusions de la commission d’examen des performances et du groupe de haut niveau, la Commission présentera, au deuxième trimestre de 2008, des propositions concrètes pour un deuxième paquet «ciel unique», l’extension du champ de compétence de l’ AESA et le plan directeur du programme SESAR.