



TRANSPORT AÉRIEN: LE CIEL UNIQUE EUROPÉEN

L'initiative «Ciel unique européen» vise à accroître l'efficacité de la gestion du trafic aérien et des services de navigation aérienne en réduisant la fragmentation de l'espace aérien européen. De par sa nature même, cette initiative en cours de mise en œuvre est paneuropéenne et ouverte aux pays voisins.

BASE JURIDIQUE

Article 100, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

OBJECTIFS

L'initiative «Ciel unique européen» a été lancée en 1999 afin d'améliorer les performances de la gestion du trafic aérien (GTA^[1]) et des services de navigation aérienne (SNA^[2]) au moyen d'une meilleure intégration de l'espace aérien européen. Les bénéfices que l'on entend retirer du ciel unique européen, une fois qu'il sera achevé, c'est-à-dire vers 2030-2035, peuvent s'avérer considérables: par rapport à 2004, triplement de la capacité d'espace aérien, réduction de moitié des coûts de la GTA, amélioration par dix de la sécurité, réduction de 10 % de l'incidence de l'aviation sur l'environnement^[3].

RÉALISATIONS

L'initiative sur le ciel unique européen a été lancée pour remédier aux retards dus à la navigation aérienne, qui avaient atteint un pic en Europe à la fin des années 90. Il s'agit, par cette initiative, de réduire la fragmentation de l'espace aérien européen (entre les États membres, utilisation à des fins civiles et militaires, technologies), ce qui permettra ainsi d'accroître sa capacité et de renforcer l'efficacité de la gestion du trafic aérien et des services de navigation aérienne. De par sa nature même, cette initiative est paneuropéenne et ouverte aux pays voisins. Dans la pratique, le ciel unique européen devrait permettre de réduire les temps de vol (grâce à des trajets plus courts et à une réduction des retards) et, par conséquent, de faire diminuer les coûts des vols et les émissions des aéronefs. Le premier ensemble

[1]La gestion du trafic aérien (GTA) garantit que le mouvement des aéronefs pendant toutes les phases des opérations (y compris les services de trafic aérien, la gestion de l'espace aérien et la gestion des courants de trafic aérien) est sûr et efficace.

[2]Par «services de navigation aérienne» (SNA), on entend tous les services fournis pour la navigation aérienne, y compris les services de la circulation aérienne, les services de communication, de navigation et de surveillance, les services météorologiques, ainsi que les services d'information aéronautique.

[3]Il s'agit là des objectifs officiels concernant le ciel unique européen, mais leur origine n'est pas claire.



d'exigences communes établissant un ciel unique européen a été adopté en 2004: il incluait le [règlement \(CE\) n° 549/2004](#) fixant le cadre pour la réalisation du ciel unique européen, le [règlement \(CE\) n° 550/2004](#) relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen, le [règlement \(CE\) n° 551/2004](#) relatif à l'organisation et à l'utilisation de l'espace aérien dans le ciel unique européen^[4], et le [règlement \(CE\) n° 552/2004](#) concernant l'interopérabilité du réseau européen de gestion du trafic aérien. Ce cadre a été modifié en 2009 afin d'inclure des mécanismes basés sur la performance [[règlement \(CE\) n° 1070/2009](#)]. Il a également été complété par l'extension des règles de l'Union en matière de sécurité aérienne (et par les compétences y relatives de l'Agence européenne de la sécurité aérienne) à la GTA, aux SNA et à l'exploitation des aéroports^[5]. En parallèle, un certain nombre de dispositions d'application et de normes techniques ont été adoptées par la Commission par un recours à la procédure de comité ou, moins fréquemment, par le législateur^[6].

Ce cadre réglementaire complet a fortement encouragé la restructuration de l'espace aérien européen et les dispositions en matière de SNA. Il a entre autres permis: la séparation des fonctions de contrôle de la fourniture de services, une souplesse largement accrue pour ce qui est de l'exploitation civile et militaire de l'espace aérien, l'interopérabilité des équipements, la classification harmonisée de l'espace aérien supérieur^[7], un système commun de tarification des SNA, et des exigences communes concernant l'octroi de licences pour les contrôleurs aériens. En outre, ce cadre réglementaire a établi les éléments essentiels qui forment la structure du ciel unique:

- conformément au «système de performance»^[8], des objectifs de performance contraignants dans des domaines clés, comme la sécurité^[9], l'environnement, la capacité, le rapport coût-efficacité et les incitations, sont fixés en vue d'améliorer l'efficacité d'ensemble de la GTA et des SNA. Les objectifs de performance sont arrêtés par la Commission conformément à la procédure de comité^[10]. L'«organe d'évaluation des performances» nommé par la Commission contribue à la préparation de ces objectifs et surveille la mise en œuvre du système de performance;
- le «gestionnaire du réseau» (actuellement Eurocontrol^[11]) a pour tâche d'améliorer les performances du réseau aérien de l'Union. Il est chargé des «fonctions de

[4]D'aéroport à aéroport, étant donné que les aéroports servent de points d'entrée et de sortie de l'espace aérien. Il s'agit là de l'approche «porte-à-porte».

[5][Règlement \(CE\) n° 1108/2009](#) du Parlement européen et du Conseil.

[6]Comme dans le cas de la [directive 2006/23/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 concernant une licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne.

[7]L'espace aérien est répertorié en «classes», telles que définies par la convention de Chicago sur l'aviation civile internationale, qui vont de la «classe A» à la «classe G». Les règles en matière de vol et de services fournis diffèrent selon la classe.

[8]Établi par le [règlement \(CE\) n° 691/2010 de la Commission](#).

[9]À compter de 2015.

[10]La première période de référence du système de performance couvrait les années civiles 2012 à 2014. Depuis 2015, chaque période de référence couvre cinq années civiles.

[11]L'organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol) est une organisation civile et militaire, intergouvernementale et paneuropéenne, créée en 1963. Elle a pour mission d'assurer la sécurité dans le domaine de la gestion du trafic aérien. Quarante-et-un États y sont adhérents. Un accord de coopération entre Eurocontrol et l'Union européenne est en vigueur aux fins de la mise en œuvre du ciel unique européen. La Commission a désigné Eurocontrol premier «gestionnaire du réseau» du ciel unique européen en 2011 (jusqu'à la fin de l'année 2019)



réseau», qui doivent être traitées de façon centralisée, comme c'est le cas pour la conception du réseau européen de routes, de la gestion des courants de trafic aérien (GCTA) et de la coordination des fréquences radio utilisées par la circulation aérienne générale;

- les «blocs d'espace aérien fonctionnels» ont été conçus pour remédier à la fragmentation de l'espace aérien européen en le restructurant selon les flux de trafic plutôt qu'en fonction des frontières nationales. Il s'agit de parvenir à une coopération renforcée (à savoir à une meilleure gestion de l'espace aérien, à l'optimisation du réseau de routes et à des économies d'échelle grâce à l'intégration des services), voire à des fusions entre prestataires de services par-delà les frontières nationales, ce qui permettra d'abaisser les coûts des SNA. Dans chaque bloc, les États membres concernés désignent un ou plusieurs prestataires de services de la circulation aérienne^[12]. À ce jour, neuf blocs, couvrant trente-et-un pays^[13], ont été convenus;
- l'entreprise commune SESAR (Système européen de nouvelle génération pour la GTA), mise en place en 2007, a pour mission de gérer la dimension technologique et industrielle du ciel unique européen, c'est-à-dire de développer et de déployer le nouveau système européen de GTA. Le coût total de la phase de développement du programme SESAR (pour la période 2008-2024) est estimé à 3,7 milliards d'euros à répartir de façon égale entre l'Union européenne, Eurocontrol et le secteur. La phase de déploiement (c'est-à-dire l'installation à grande échelle du nouveau système entre 2015 et 2035) pourrait coûter quelque 30 milliards d'euros, financés par le secteur de l'aviation (90 %) et l'Union européenne (10 %).

Par conséquent, il semble que, malgré quelques fluctuations annuelles, l'efficacité de la GTA en Europe s'améliore: les retards GCTA moyens en route sont passés de 1,43 minute par vol en 2008 à 0,86 minute en 2016 (l'objectif actuel étant de 0,5 minute), tendance à la baisse qui vaut aussi pour les retards GCTA moyens à l'arrivée à l'aéroport, passés d'environ 1 minute par vol en 2008 à 0,75 minute en 2016. De la même façon, l'extension horizontale directe moyenne de la trajectoire des vols en route^[14] (sur la base du dernier plan de vol présenté) n'a cessé de diminuer pour passer de 5,03 % en 2009 à 4,82 % en 2016 (ce qui signifie que les trajectoires réelles des vols ont été en moyenne 4,82 % plus longues que la trajectoire la plus directe). L'objectif actuel en la matière est de 4,1 %. Le rapport coût-efficacité s'est également amélioré: malgré la demande de trafic plus faible que prévu et la baisse des bénéfices

et l'a nommée premier «organe d'évaluation des performances» du ciel unique européen (pour la période 2010-2016).

[12] Les services de la circulation aérienne comprennent les différents services d'information de vol, les services d'alerte, les services consultatifs du trafic aérien et les services de contrôle du trafic aérien.

[13] Tous les États membres de l'Union ainsi que la Bosnie-Herzégovine, la Norvège, la Suisse et le Royaume-Uni. Cependant, ces blocs (établis par accord mutuel entre les États conformément à l'approche dite «ascendante») sont toujours dans une large mesure définis en fonction des frontières nationales, sans refléter nécessairement les flux de trafic.

[14] Il s'agit de la différence entre la trajectoire réelle du vol (entre les points de sortie de la région de contrôle terminale de départ et au point d'entrée de la région de contrôle terminale d'arrivée, avec un rayon de 30 milles nautiques autour des aéroports) et la trajectoire directe, ce qui donne la distance parcourue de façon superflue.



escomptés, les coûts unitaires des vols en route par unité de service (en termes réels) ont chuté de 16,7 % entre 2009 et 2014 au sein du ciel unique européen^[15].

Il convient néanmoins de relever que ces améliorations s'expliquent en partie par un trafic aérien relativement faible en raison de la crise économique (la densité du trafic aérien en 2016 étant à peine revenue au niveau de 2008). Malgré un trafic en hausse depuis la mi-2013, ces changements ne suffiront probablement pas à atteindre les objectifs, particulièrement ambitieux, du ciel unique européen^[16]. D'ailleurs, en dépit des progrès accomplis au cours des dix dernières années, l'espace aérien européen est encore loin d'être pleinement intégré. L'initiative «Ciel unique européen» (qui dans tous les cas ne devrait pas être achevée avant 2030-2035) se heurte à des difficultés et à une certaine opposition, notamment en raison de son vaste champ d'application. En juin 2013, la Commission a proposé un nouvel ensemble de dispositions afin de traiter les questions de l'efficacité et de la performance, ainsi que d'améliorer le cadre institutionnel actuel, qui est loin d'être optimal. Ces propositions sont encore en cours d'examen^[17].

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement s'est toujours efforcé de supprimer les obstacles à la mise en œuvre du ciel unique européen en adoptant une approche pragmatique. À cet égard, il a fortement insisté, avec succès, sur la nécessité d'une coopération étroite entre les secteurs civil et militaire dans le contexte de la souplesse d'utilisation de l'espace aérien, alors même que les États membres étaient réticents à aborder cette question. Le Parlement a également proposé la création d'un organe consultatif de branche afin de permettre aux parties prenantes de conseiller la Commission quant aux aspects techniques du ciel unique européen. En outre, le Parlement a toujours mis en avant le rôle crucial qu'Eurocontrol est appelée à jouer dans la mise en œuvre du ciel unique européen et la nécessité d'encourager la coopération avec les pays voisins afin d'étendre l'initiative au-delà des frontières de l'Union.

Sachant que les objectifs les plus importants du ciel unique européen doivent encore être atteints, le Parlement invite à présent la Commission à passer d'une approche ascendante à une approche descendante afin de surmonter les éventuelles réticences persistantes et d'accélérer la mise en œuvre de l'initiative, notamment en ce qui concerne le programme SESAR et les blocs d'espace aérien fonctionnels.

Parmi les décisions les plus importantes prises par le Parlement figurent:

- sa résolution législative du 29 janvier 2004 sur le projet commun, approuvé par le comité de conciliation, de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant le cadre pour la création du ciel unique européen^[18];

[15]Cependant, il convient de noter que le coût par unité de service en 2009 était particulièrement élevé (le coût par unité de service est utilisé pour déterminer les charges payées par les compagnies aériennes pour bénéficier des services de GTA).

[16]Par exemple, l'objectif actuel en matière de rapport coût-efficacité devrait entraîner une réduction supplémentaire de 15,5 % du coût par unité de service entre 2015 et 2019.

[17]Voir la position en première lecture du Parlement européen du 12 mars 2014 ([JO C 378 du 9.11.2017, p. 546](#)) et le rapport de la Commission du 16 décembre 2015 [COM(2015)0663].

[18][JO C 96 E du 21.4.2004, p. 100](#).



- sa résolution législative du 25 mars 2009 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (CE) n° 549/2004, (CE) n° 550/2004, (CE) n° 551/2004 et (CE) n° 552/2004 afin d'accroître les performances et la viabilité du système aéronautique européen^[19];
- sa résolution du 23 octobre 2012 sur la mise en œuvre de la législation sur le ciel unique européen^[20];
- sa résolution législative du 12 mars 2014 sur la proposition de règlement relatif à la mise en œuvre du ciel unique européen (refonte)^[21]. Le 24 septembre 2019, la commission des transports et du tourisme (TRAN) a décidé d'ouvrir des négociations interinstitutionnelles après la première lecture du Parlement.

Esteban Coito / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER
02/2020

[19][JO C 117 E du 6.5.2010, p. 234.](#)

[20][JO C 68 E du 7.3.2014, p. 15.](#)

[21][JO C 378 du 9.11.2017, p. 546.](#)

