



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 15.3.2007
COM(2007) 101 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT
EUROPÉEN**

**Création de blocs d'espace aérien fonctionnels pour l'établissement du ciel unique
européen: Rapport d'étape à mi-parcours**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

Création de blocs d'espace aérien fonctionnels pour l'établissement du ciel unique européen: Rapport d'étape à mi-parcours

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

Le contrôle de la circulation aérienne constitue l'épine dorsale de l'aviation civile. Il fournit l'**infrastructure** pour les 25 000 vols assurés quotidiennement par quelque 5 000 avions commerciaux entre les 100 aéroports principaux de la Communauté. Les contrôleurs de la circulation aérienne sont en contact permanent avec les pilotes d'avions, qui volent à une vitesse de 800 km/h, afin de garantir un courant de trafic aérien sûr et efficace. Le coût du contrôle aérien s'élève à 7 milliards d'euros environ¹, ce qui représente 6 % du coût total d'un vol moyen.

En raison de la libéralisation du secteur aéronautique, les transporteurs aériens ont dû se réorganiser sur un marché mondial, ce qui fait du contrôle aérien l'unique maillon de la chaîne de valeur du secteur aéronautique à être organisé et exploité à un niveau **national**. Compte tenu de la croissance attendue du trafic aérien au cours des vingt prochaines années, la stratégie traditionnelle «au coup par coup» proposant des solutions techniques sur la base du consensus n'est plus jugée suffisante pour relever ce défi de manière satisfaisante.

L'aviation est, par définition, une activité transfrontalière. Pourtant, la gestion du trafic aérien est organisée de manière **fragmentaire**. Chaque fois qu'un avion entre dans l'espace aérien d'un État membre, il est pris en charge par un prestataire de services différent sur la base de règles et d'exigences opérationnelles différentes. Cette fragmentation a des répercussions sur la sécurité, limite la capacité et accroît les coûts. Qui plus est, le processus décisionnel nécessaire pour mettre en œuvre une nouvelle technologie et adapter les services aux besoins des clients s'en trouve ralenti.

En conséquence, le contrôle du trafic aérien doit être, comme n'importe quel autre secteur, organisé de **manière plus fonctionnelle** à un niveau régional. L'espace aérien doit être organisé en «blocs d'espace aérien fonctionnels» sur la base d'exigences opérationnelles, indépendamment des frontières nationales. En vertu de la législation sur le ciel unique européen, les États membres ont l'obligation juridique de participer à ces formes régionales de gestion intégrée.²

¹ Données pour 2004, extraites du huitième rapport d'examen des performances, Bruxelles, 2006.

² Article 5 du règlement (CE) n° 551/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 relatif à l'organisation et à l'utilisation de l'espace aérien dans le ciel unique européen («règlement sur l'espace aérien») (JO L 96 du 31.3.2004, p. 10).

Deux ans et demi après l'accord relatif à l'adoption de la législation sur le ciel unique européen³, la Commission européenne souhaite **évaluer les progrès** accomplis dans la création des blocs d'espace aérien fonctionnels. Puisque ces blocs constituent un élément clé du succès du ciel unique européen, il convient d'expliquer les objectifs poursuivis par cette stratégie, de fournir des indications sur les résultats escomptés d'ici à 2008 et au-delà, et de clarifier le rôle des différentes parties concernées, en vue également d'évaluer la nécessité de modifier le cadre législatif actuel.

1. LA FRAGMENTATION: UNE ENTRAVE A LA MISE EN PLACE D'UN SYSTEME DE CONTROLE DU TRAFIC AERIEN MODERNE ET ORIENTE VERS LA CLIENTELE

La fragmentation de l'espace aérien européen en 27 systèmes nationaux de contrôle du trafic aérien **entrave** la prestation de services sûrs et rentables.

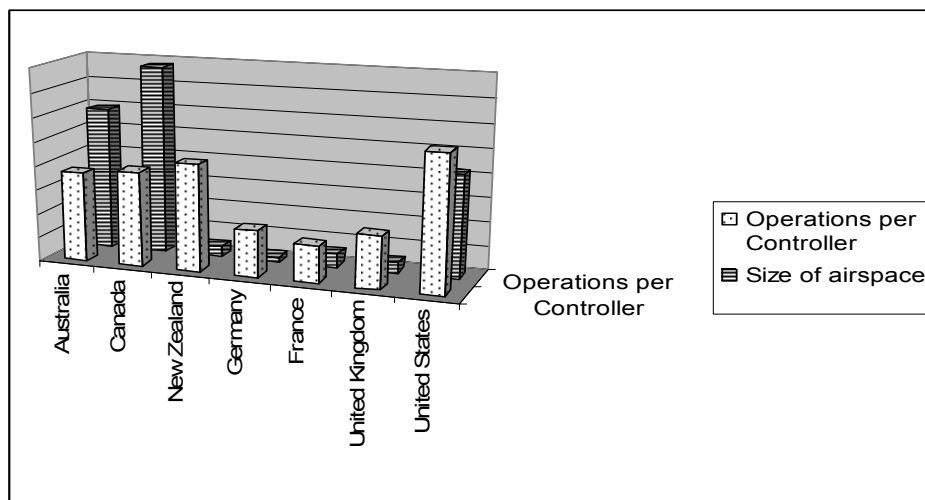
- (1) Chaque prestataire de services est soumis dans son environnement juridique et institutionnel à des procédures d'exploitation et à des règles nationales sur l'espace aérien, d'où des **résultats divergents** en matière de sécurité, de capacité et de rentabilité.
- (2) En ce qui concerne la dimension de l'espace aérien contrôlé, il apparaît que même les États membres de grande taille sont des **acteurs mineurs au niveau mondial**. De plus, la dimension de leurs centres de contrôle aérien est loin d'être optimale, compte tenu de la multiplicité des systèmes techniques et des coûts de maintenance élevés. Le coût de la fragmentation s'élève à **un milliard** d'euros⁴. L'absence relative de fragmentation est l'un des principaux éléments qui contribuent à rendre le système américain de gestion de la circulation aérienne deux fois plus efficace que celui de l'Union européenne.

³ Outre le règlement sur l'espace aérien, la législation sur le ciel unique comprend les actes de base suivants:

- le règlement (CE) n° 549/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 fixant le cadre pour la réalisation du ciel unique européen («règlement-cadre») (JO L 96 du 31.3.2004, p. 1).
- le 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).
- le règlement (CE) n° 552/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 concernant l'interopérabilité du réseau européen de gestion du trafic aérien («règlement sur l'interopérabilité») (JO L 96 du 31.3.2004, p. 26).

⁴ Solar Alliance, 2005, *the impact of fragmentation in European ATM/CNS*, Bagshot, 80 p.

**Graphique n° 1: Statistiques opérationnelles de base des prestataires de services de navigation aérienne
(données relatives pour 2004)**



Source: GAO-05-769, Rapport annuel des performances de l'ATO et rapport d'examen des performances 2005 pour la France.

Dimension de l'espace aérien contrôlé (en milliers de km²), hors espace aérien océanique (à l'exception de la France).

- (3) Le contrôle de la circulation aérienne est assuré par quelque cinquante centres en route, ainsi que des centaines de centres de contrôle d'approche et centres de contrôle d'aérodrome. L'espace aérien est décomposé en **plus de 650 secteurs**⁵. Chaque fois qu'il pénètre dans un nouveau secteur, le pilote doit changer de fréquence et contacter le prochain contrôleur aérien⁶. Les secteurs ne sont conçus que pour fonctionner à l'intérieur des frontières nationales. Les transferts de vols entre les centres sont réglementés par un échange de lettres important.
- (4) Seuls les centres de contrôle disposent, dans le meilleur des cas, d'une certaine souplesse en matière de gestion des secteurs. Une équipe de contrôleurs aériens, qui ne deviendront pleinement opérationnels dans un nombre raisonnable de secteurs qu'au bout de deux ou quatre ans, est mobilisée en permanence dans chaque secteur. Cette situation se traduit par des **taux de productivité** relativement **bas**, la productivité en matière de contrôle aérien oscillant entre 0,1 et 1,6 heure de vol par heure de contrôle⁷.

⁵ Prestataires communautaires exclusivement. Données extraites du huitième rapport d'examen des performances, Bruxelles, 2006.

⁶ Les temps de transit par prestataire de services (opérant dans plusieurs secteurs) oscillent entre 7,2 minutes (pour Belgocontrol) et 39,5 minutes (pour AENA, prestataire de services espagnol).

⁷ Selon les rapports sur l'évaluation comparative de la Commission d'examen des performances (ACE 2003, p. 69), sur 68 CCR participant, 15 parviennent à contrôler plus d'une heure de vol par heure de contrôle aérien. Toutefois, puisque ces statistiques se fondent sur l'horaire de travail officiel, on suppose que la productivité est beaucoup plus élevée durant le temps de travail réel.

- (5) Les **niveaux de sécurité** varient considérablement d'un prestataire de services à l'autre. Seul un tiers des États membres est actuellement en mesure de fournir des rapports d'incidents satisfaisants, qui constituent la base de toute politique de gestion de la sécurité.
- (6) L'échelle d'activité réduite entrave également la mise en place rapide de **nouvelles technologies**. Étant donné que la gestion de la circulation aérienne est, d'une manière générale, une niche de marché, les constructeurs d'équipements ont peu de raisons de mettre au point de nouvelles technologies. Les prestataires de services ont toujours manifesté peu d'intérêt pour l'interopérabilité et ont préféré développer des systèmes sur mesure plutôt que d'accroître la compatibilité des systèmes en adaptant les solutions disponibles aux exigences de la gestion du trafic aérien.

Confrontées à une baisse de leur marge bénéficiaire, les compagnies aériennes ont besoin de conditions favorables pour développer leurs activités. Cette situation ne fait qu'accroître la **pression sur les coûts** et le **besoin de flexibilité** pour chaque maillon de la chaîne de valeur. Il est indispensable d'accroître sensiblement les performances et la souplesse de la gestion de la circulation aérienne. L'objectif est de renforcer la compétitivité de l'industrie aéronautique européenne en veillant à la maîtrise des coûts liés au développement du système, qui est nécessaire pour faire face à la croissance continue du trafic.

Des rapports réguliers de la Commission d'examen des performances, des comparaisons internationales et des études indépendantes soulignent les coûts élevés liés à la fragmentation. La gestion du trafic aérien dans la Communauté pourrait afficher un rendement bien meilleur si, comme toute autre industrie, elle pouvait **accroître son échelle d'activité**.

2. L'APPROCHE COMMUNAUTAIRE: REDUIRE LA FRAGMENTATION ET EN LIMITER LES EFFETS

Il convient d'exploiter des parties plus grandes de l'espace aérien comme une entité unique. La réduction de la fragmentation de l'espace aérien passe par la création de blocs d'espace aérien fonctionnels, ce qui permettra d'améliorer les normes de sécurité actuelles et l'efficacité générale, d'optimiser les exigences de capacité toujours plus grandes de tous les usagers de l'espace aérien et de réduire au maximum les retards grâce à une gestion du trafic plus dynamique. Ces objectifs ne pourront être réalisés qu'en **augmentant l'échelle d'activité**, sans tenir compte des frontières nationales.

2.1 Transformation d'une mosaïque en blocs d'espace aérien fonctionnels...

La création de blocs d'espace aérien fonctionnels constitue avant tout une **obligation légale** prévue à l'article 5 du règlement sur l'espace aérien. Cette obligation doit être lue **à la lumière d'autres dispositions** de la législation sur le ciel unique⁸. En outre, d'autres

⁸ L'article 5 du règlement sur l'espace aérien doit notamment être lu en combinaison avec l'article 1 et l'article 2, paragraphe 25, du règlement-cadre, qui portent respectivement sur les objectifs du ciel unique et sur la définition des blocs d'espace aérien fonctionnels, l'article 10 du règlement sur la fourniture de services, qui porte sur les relations entre les prestataires de services, ainsi que les articles 2, 8 et 9 du règlement sur l'espace aérien fourniture de services, qui portent respectivement sur la conclusion d'accords entre les autorités de surveillance nationales, la certification et la reconnaissance mutuelle des certificats et les procédures de désignation.

dispositions législatives relatives aux transports aériens, telles que la directive sur la licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne⁹, doivent également être considérées à la lumière de l'obligation en matière de blocs d'espace aérien fonctionnels.

Cela démontre l'importance du concept de blocs d'espace aérien fonctionnels, qui forment un **ensemble** d'instruments institutionnels, opérationnels, techniques, économiques et sociaux permettant de s'attaquer aux racines de la fragmentation de l'espace aérien afin de répondre aux attentes des usagers. Les modalités d'exécution permettront d'accroître l'interopérabilité des équipements. La licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne facilitera la gestion transfrontalière du personnel en harmonisant les compétences. S'attaquer aux problèmes de l'espace aérien sans tenir compte des réalités et limitations sous-jacentes sur le terrain risque d'être contre-productif.

En conséquence, les blocs d'espace aérien fonctionnels doivent être définis dans le cadre d'un **processus décisionnel conjoint** où toutes les parties concernées ont un rôle à jouer. Les États membres devront fournir l'appui politique nécessaire, tandis que les prestataires de services devront réaliser l'essentiel des travaux techniques. Quant au personnel, ses compétences seront mises à profit, notamment pour gérer le changement. Enfin, les usagers de l'espace aérien influenceront le processus pour que les résultats soient mieux adaptés aux besoins du secteur aéronautique.

Les blocs d'espace aérien fonctionnels peuvent également être conçus comme un processus de défragmentation continu dans lequel les prestataires de services tendent progressivement vers une échelle d'activité optimale. Ce scénario offre la possibilité de traiter différents aspects de la fragmentation selon un calendrier ou des formes de coopération différents. L'échelle d'activité optimale, quant à elle, dépend des possibilités techniques et des coûts de la transition par la fusion – à un stade ultérieur - de petits blocs en blocs plus gros.

2.2 ... dans le cadre d'un processus ascendant

Conformément à la version actuelle de l'article 5 du règlement sur l'espace aérien, la création de blocs d'espace aérien fonctionnels incombe aux **États membres**, qui doivent toutefois veiller à ce que ces blocs: (a) soient étayés par un dossier de sécurité; (b) permettent une utilisation optimale de l'espace aérien, compte tenu des courants de trafic aérien; (c) soient justifiés par la valeur ajoutée globale qu'ils apportent, y compris l'utilisation optimale des ressources techniques et humaines, sur la base d'analyses coût/efficacité; (d) assurent un transfert fluide et souple de la responsabilité du contrôle de la circulation aérienne entre les unités des services de la circulation aérienne; et (e) assurent la compatibilité entre les configurations des espaces aériens supérieur et inférieur.

En conséquence, les États membres sont tenus de réaliser la défragmentation en donnant un appui politique continu et en exploitant les leviers économiques à leur disposition. C'est ce qu'on appelle l'«**approche ascendante**».

L'approche ascendante est le fruit d'un **compromis** délicat entre le Parlement européen et le Conseil. Alors que le Parlement privilégiait initialement une approche «descendante», le Conseil considérait, lui, qu'il valait mieux laisser aux États membres le soin d'entreprendre la restructuration nécessaire pour la création de blocs d'espace aérien fonctionnels.

⁹ Directive 2006/23/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 concernant une licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne (JO L 114 du 27.4.2006).

Afin de trouver un compromis, la Commission a publié une déclaration spécifique lors du comité de conciliation de décembre 2003, qui a adopté le paquet «ciel unique européen». La Commission **réexaminera** la procédure «ascendante» **au bout de cinq ans**. Ce réexamen pourra être accompagné de propositions adéquates si les résultats obtenus dans le cadre de l'approche ascendante sont jugés insuffisants.

2.3 Les États membres doivent agir...

Dans ce contexte, les États membres sont directement responsables de l'établissement des dispositions institutionnelles nécessaires. En particulier, le bloc ne saurait fonctionner de manière satisfaisante comme un continuum «réglementaire» sans organe de régulation fort et indépendant. Les États membres peuvent contribuer au **rapprochement des réglementations** relatives aux blocs, en appliquant par exemple les normes de l'OACI ou la législation communautaire.

La collaboration entre les autorités de surveillance nationales en matière d'accords régionaux est bien établie pour certains projets, mais reste embryonnaire pour d'autres. Ces accords régionaux devraient, de préférence, **tenir compte des structures** de blocs proposées par les États membres concernés, d'autant plus que tout indique que les États membres de petite taille risquent de rencontrer des difficultés pour créer des organes de régulation (économique) forts¹⁰.

Dans ce dispositif institutionnel, les États membres doivent veiller à ce que les **usagers** de l'espace aérien, tant civils que militaires, soient convenablement associés à un processus continu dans lequel ils seront consultés pour les initiatives s'articulent autour de leurs besoins.

Les États membres doivent veiller à ce que les **prestataires de services** conçoivent des blocs d'espace aérien fonctionnels conformes aux exigences légales en matière de sécurité, de fonctionnalité et de valeur ajoutée. Pour que la valeur ajoutée conduise à une utilisation optimale des ressources humaines, le personnel doit participer activement au processus d'intégration. Cette bonne pratique constitue le seul moyen d'exploiter au mieux les compétences disponibles, de répartir équitablement la charge et de faire accepter la création des blocs d'espace aérien fonctionnels.

S'il faut reconnaître que l'intégration de l'espace aérien et la gestion technologique constituent de véritables défis, c'est bien sur sa capacité à trouver des solutions adéquates donnant des **résultats tangibles** dans un délai de cinq ans que sera jugée l'approche ascendante. Des discussions interminables sur les questions techniques indiqueraient que les États membres n'exercent pas une pression politique ou économique suffisante et que l'approche ascendante doit être ajustée.

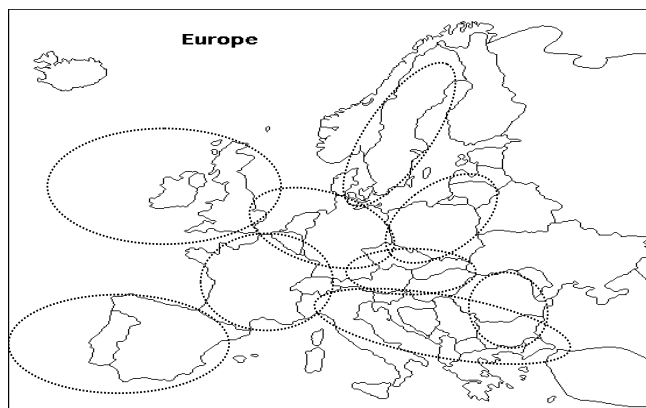
¹⁰ Eurocontrol, Commission d'examen des performances, 2006, p. 70.

3. EXAMEN A MI-PARCOURS: LE POINT SUR LES BLOCS D'ESPACE AERIEN FONCTIONNELS

3.1 Les discussions ont commencé...

Tous les États membres ont entamé les travaux. Étant donné qu'elles sont prises au niveau local dans le cadre de l'approche ascendante, ces initiatives ont une forme et des ambitions différentes¹¹.

Graphique n° 2: Vue générale des discussions actuelles sur les blocs d'espace aérien fonctionnels¹²



En ce qui concerne la **couverture territoriale**, les prestataires de services de navigation aérienne ont entamé des discussions exploratoires sur la faisabilité des blocs d'espace aérien fonctionnels dans la plupart des États membres. La Suède et le Danemark participent au projet *Northern Upper Area Control* (NUAC), auquel la Norvège la Finlande et l'Estonie pourraient également être associées. Le projet Central FAB regroupe la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, l'Allemagne et le Centre de contrôle de l'espace aérien supérieur de Maastricht, géré par Eurocontrol. Trois blocs se composent chacun d'un grand et d'un petit pays: Espagne/Portugal, Royaume-Uni/Irlande et Pologne/Lituanie. Le projet SEE-FABA rétablit des liens dans la région des Balkans. Enfin, sur les huit États membres fondateurs du projet *Central European Air Traffic Service* (CEATS), quatre y participent toujours¹³.

Les initiatives s'étendent **au-delà des frontières de l'Union européenne**, ce qui démontre le caractère ouvert de l'approche relative aux blocs d'espace aérien fonctionnels. Chaque acteur recherche le modèle le mieux adapté à sa situation particulière et peut s'attaquer à différents aspects de la fragmentation avec un groupe de partenaires différent.

¹¹ Pour un aperçu plus complet des initiatives actuelles, voir l'annexe.

¹² Schéma établi à partir des informations communiquées par les États, par l'intermédiaire essentiellement du comité du ciel unique.

¹³ Ces quatre États ont signé, le 8 juin 2006, une déclaration destinée à donner un nouvel élan à l'accord CEATS de 1997, initialement conclu par huit États.

SEE-FABA, une exception¹⁴

D'une nature particulière, l'approche South East European Functional Airspace Block (SEE FABA) promeut la coopération régionale dans les Balkans et offre l'occasion de rouvrir l'espace aérien du Kosovo. La Commission et le pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est ont joué un rôle moteur en offrant aux États¹⁵ le **cadre politique** dans lequel ils ont pu établir une collaboration solide.

Après une phase d'étude préliminaire, les directeurs généraux des États ont décidé de lancer une étude de faisabilité pour trouver des solutions de gestion intégrée du trafic, dont le taux de croissance devrait progresser de 30 % par an. L'**accord sur l'Espace aérien commun européen** étend le marché de l'aviation communautaire à tous les pays partenaires, qui appliqueront l'acquis communautaire, notamment le règlement sur le ciel unique européen. La phase de définition devrait produire des résultats d'ici à 2009, ce qui permettra aux pays de choisir leurs options préférées et de les mettre en œuvre.

La préparation des blocs passe par différentes **phases**. La plupart des projets ont fait l'objet d'une «phase de définition» afin d'ébaucher les différentes options. La plupart des initiatives sont actuellement dans la phase de faisabilité, qui sert à analyser la valeur ajoutée de la gestion intégrée, le modèle approprié et les moyens de le réaliser. Certaines initiatives prévoient une phase de validation séparée. Les avantages liés aux coûts sont des éléments nécessaires pouvant être intégrés dans les études de faisabilité ou de validation.

Le **degré** d'implication dans ces études et les efforts consentis varient considérablement d'un prestataire de services à l'autre. Certains prestataires mobilisent des dizaines d'équivalents temps plein pour valider les premières constatations des études de faisabilité afin que les compétences internes servent à obtenir les meilleurs résultats dans toutes les matières couvertes. En outre, l'objectif étant d'accroître les niveaux de performances des prestataires de services de navigation aérienne, certains projets prévoient spécifiquement une «assistance aux parties concernées», tandis que d'autres ne sont axés que sur l'«information».

L'intensité des travaux préparatoires et la participation appropriée du personnel et des usagers traduisent l'**engagement politique** des États membres et des prestataires de services en faveur des blocs d'espace aérien fonctionnels. Dans certains États membres, cet engagement a pris la forme d'un accord officiel entre les États membres ou d'une demande officielle adressée aux prestataires de services de navigation aérienne en vue de garantir la conformité avec les dispositions relatives au ciel unique. Dans d'autres États membres, l'appui politique s'est concrétisé par le rôle explicite des autorités de surveillance nationales dans les études de faisabilité.

¹⁴ http://ec.europa.eu/transport/air/single_sky/sesame/index_fr.htm.

¹⁵ L'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, la Roumanie, la Serbie, le Monténégro, l'ex-République yougoslave de Macédoine, avec la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (UNMIK) et l'appui de la Grèce, de l'Italie, d'Eurocontrol, de l'OACI et de l'OTAN.

3.2 ... mais ne font que marquer le point de départ d'une gestion intégrée

Les projets en étant à leurs **balbutiements**, les participants, l'approche ou la couverture géographique peuvent encore changer. Le nombre des prestataires de services qui y participent oscille entre deux et huit. La Norvège et la Finlande participent au projet NUAC en qualité d'observateurs. Ensemble, ces initiatives couvrent la quasi-totalité du territoire de l'Union européenne.

D'après les premières indications, les résultats tangibles de ces blocs d'espace aérien fonctionnels en termes de réduction des coûts et d'augmentation de la capacité sont, à ce stade, modestes. Alors que l'intégration de l'espace aérien est un processus graduel et long, une **plus grande ambition** est nécessaire pour accroître les avantages.

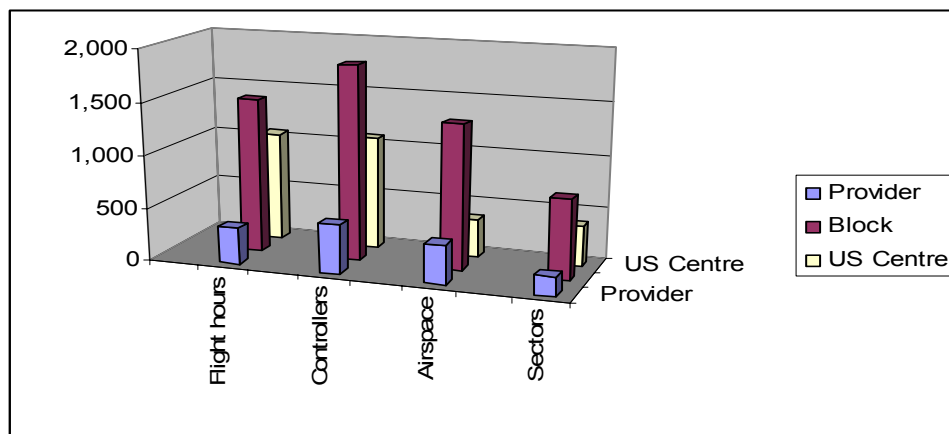
Puisque tous les projets actuels prévoient l'**intégration des espaces aériens supérieur et inférieur** et couvrent donc tout le champ des services de navigation aérienne, il existe une marge considérable pour des améliorations et l'intégration de la gestion des ressources, au moyen peut-être aussi de la consolidation des centres¹⁶.

En outre, sur la base des initiatives notifiées, l'échelle d'activité serait **multipliée par quatre** en ce qui concerne les principaux indicateurs d'exploitation. En comparaison, un centre américain moyen¹⁷ contrôle plus de 70 % du nombre moyen d'heures de vol contrôlées par un bloc entier dans l'Union européenne. Actuellement, chaque bloc fait intervenir plus de sept centres de contrôle régionaux, ce qui donne une idée de la **souplesse limitée** de l'organisation interne des centres individuels dans les domaines de la gestion du personnel et de la conception fonctionnelle des secteurs.

¹⁶ L'annexe I donne des informations détaillées sur les centres.

¹⁷ Les données correspondent à la moyenne des centres de contrôle régional d'Albuquerque, de Cleveland et d'Indianapolis, qui ont été jugés les plus comparables aux centres européens.

Graphique n° 3: Augmentation de l'échelle d'activité grâce aux initiatives actuelles en matière de blocs d'espace aérien fonctionnels¹⁸



(1) Le calcul tient compte de la Norvège et de la Finlande.

(2) «US centre» sert de point de comparaison et renvoie aux données extraites du rapport de la Commission d'examen des performances (2003) intitulé *A comparison of performance in selected US and European En-Route centres*, Bruxelles, 98 pages + annexes.

Ces informations indiquent que les mesures en faveur des blocs d'espace aérien fonctionnels ne sauraient être simplement la somme de toutes les ressources techniques et humaines existantes. La création de blocs d'espace aérien fonctionnels implique une **refonte stratégique** de l'organisation des services de navigation aérienne au niveau régional pour créer de la valeur ajoutée, conformément à la législation sur le ciel unique européen et aux demandes des usagers. Le processus de refonte stratégique ne progresse pas encore assez vite dans tous les États membres pour obtenir des résultats concrets d'ici à 2008.

4. Comment la Commission évaluera-t-elle les initiatives en 2008 ?

D'ici à la fin 2008, la Commission évaluera les progrès accomplis sur la base des exigences légales dans le cadre des objectifs élargis du ciel unique. À cet égard, les usagers espèrent que la défragmentation se traduira par une **hausse sensible des performances** en matière de sécurité, de capacité et de rentabilité.

La création de blocs d'espace aérien fonctionnels n'est pas une mesure cosmétique. Les blocs ne doivent pas être la simple somme des composants. Les États membres doivent pouvoir démontrer de quelle manière les modifications quantitatives se sont traduites par une **amélioration qualitative** de la prestation de services, non seulement au niveau de l'exécution optimale des vols, mais aussi de la rentabilité, avec au moins le même niveau de sécurité qu'aujourd'hui.

Les États membres doivent établir des **feuilles de route** pour parvenir à une gestion intégrée par des mesures concrètes et selon un calendrier ferme. En outre, il existe de nombreuses possibilités d'**action immédiate**. En effet, certains prestataires de services réalisent déjà des

¹⁸ Ce graphique représente le total des prestataires de services individuels.

progrès dans des domaines tels que l'harmonisation des concepts opérationnels, les plans d'investissement régionaux, l'organisation de marchés publics conjoints ou la formation commune. Une défragmentation rapide est également possible dans les domaines où les services sont libéralisés. C'est actuellement le cas du système CNS, du service d'information aéronautique (AIS)¹⁹ et de la formation des contrôleurs de la circulation aérienne.

Toutefois, la possibilité de réduire immédiatement les coûts pourrait être limitée par les coûts de transition et les cycles d'investissement longs dans le secteur de la gestion du trafic aérien. Dans ce contexte, il importe de souligner la manière dont les **indicateurs de performances** seront analysés:

- (1) L'ordre de grandeur des réductions de coûts sera évalué à la lumière de la hausse de la qualité des services ou de la fonctionnalité, par exemple la prévention d'un certain nombre de goulets d'étranglement;
- (2) Les réductions devraient s'intensifier à mesure que les coûts de transition diminuent;
- (3) Les économies d'échelle dépendent de la taille relative des partenaires ou de la dimension de l'espace aérien faisant l'objet d'une gestion intégrée;
- (4) Comparé aux autres prestataires, il risque d'être plus difficile pour les prestataires de services qui se sont déjà consolidés dans un contexte national de trouver des solutions pour réduire leurs coûts.

Afin de ne pas retarder la réduction des coûts ainsi que l'accroissement de la qualité et de la capacité du système, la Commission tiendra dûment compte de l'effet combiné des mesures à court terme et à long terme qui ont été adoptées dans le cadre de l'approche ascendante pour évaluer leur efficacité et la nécessité de les adapter.

*COMPTE TENU DE L'AMPLEUR DES INITIATIVES ACTUELLES ET DE LA STRATEGIE RETENUE, IL EST CLAIR QUE LES ÉTATS MEMBRES DOIVENT REDOUBLER D'EFFORTS POUR OBTENIR DES RESULTATS **SOLIDES ET SIGNIFICATIFS** D'ICI A LA FIN 2008.*

¹⁹ CNS: communication, navigation et surveillance; AIS: service d'information aéronautique.

5. SOUTIEN COMMUNAUTAIRE

La Commission appuie la création des blocs d'espace aérien fonctionnels à l'aide de plusieurs instruments d'action.

5.1 Instruments juridiques

La Communauté a mis en place le cadre réglementaire approprié pour **promouvoir** la prestation de services **transfrontaliers**. Le renforcement de la législation facilitera davantage l'intégration de la prestation de services. Une législation a récemment été adoptée dans le domaine de la certification, de l'utilisation flexible de l'espace aérien, des licences communautaires de contrôleur de la circulation aérienne et de la classification de l'espace aérien [références]. La législation relative aux redevances de navigation aérienne et à l'interopérabilité sont en phase finale d'adoption. De même, la législation ne portant pas directement sur le ciel unique revêt un intérêt particulier. C'est le cas de la directive 2003/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2003 concernant les comptes rendus d'événements dans l'aviation civile²⁰.

Au cours de l'année 2007, la Commission préparera un **train de mesures modifiant** la législation du ciel unique, en vue notamment d'étendre les blocs d'espace aérien fonctionnels, la région européenne supérieure d'information de vol et la conception des routes et des secteurs à l'espace aérien inférieur. Les principes généraux communs concernant la création et la modification des blocs d'espace aérien fonctionnels seront élaborés ultérieurement sur la base de l'expérience acquise.

5.2 Instruments d'orientation

Pour faire œuvre de sensibilisation et faciliter la mise en œuvre, des instruments d'orientation ont été mis au point. **Eurocontrol** a été chargé de recenser les principales questions à résoudre concernant la création des blocs d'espace aérien fonctionnels²¹. Autre contribution concrète: l'accord type entre les États membres sur un bloc d'espace aérien fonctionnel, établi par le groupe de réflexion sur la fourniture transfrontalière de services de trafic aérien. En outre, Eurocontrol pourrait continuer de développer une méthode de conception de l'espace aérien adaptée à la situation régionale afin d'accroître la fonctionnalité, indépendamment des frontières nationales.

La présidence du Royaume-Uni a organisé, en dehors du mandat d'Eurocontrol, un séminaire sur ce thème²². Les organisations de partenaires sociaux ont adopté un rapport sur les implications des blocs d'espace aérien fonctionnels²³.

²⁰ JO L 167 du 4.7.2003.

²¹ Eurocontrol, 2005, *Final report on European Commission's mandate to support the establishment of functional airspace blocks*, 120 p sans les annexes, disponible à l'adresse suivante (en anglais): <http://www.eurocontrol.int/ses/gallery/content/public/docs/pdf/ses/FABMandateFinalReport310505.pdf>

²² http://ec.europa.eu/transport/air/single_sky/sesame/index_fr.htm.

²³ <http://www.jatmwg.org/Detail.asp?ID=344>.

5.3 Financement

Dans le cadre des programmes communautaires sur les **réseaux transeuropéens**, la priorité sera accordée aux projets associés à la création de blocs d'espace aérien fonctionnels, à travers notamment les études de faisabilité et la coopération entre les autorités civiles et militaires. Plus qu'une incitation financière, le financement communautaire constitue également une valeur ajoutée dans la mesure où il contraint les parties concernées à rationaliser leurs activités et à élaborer des objectifs convenus d'un commun accord en vue d'un secteur aéronautique concurrentiel.

La création de blocs d'espace aérien fonctionnels et celle de **SESAR** sont devenues interdépendantes, des blocs plus grands garantissant une **masse critique** plus grande pour accélérer le rythme de la mise en œuvre effective des innovations techniques découlant du programme industriel. Enfin, la Commission continuera de rechercher des moyens pour financer les projets communs visant à améliorer le réseau communautaire de gestion du trafic aérien.

5.4 Dialogue

L'Organe consultatif de branche et le groupe de gestion du trafic aérien du comité de dialogue social sur l'aviation civile sont les **forums de discussion** où peuvent être débattus tous les aspects techniques et sociaux liés à la création des blocs. Ces forums abordent non seulement les points essentiels du processus d'intégration, mais aussi les problèmes dont la résolution pourrait nécessiter une intervention au niveau communautaire.

Les entreprises et les partenaires sociaux mettent à profit ces forums pour passer en revue les initiatives en cours et échanger des informations avec différents types de parties concernées, en vue notamment de garantir la cohérence des effets de réseau et des interfaces effectives entre différents blocs. Les **partenaires sociaux** sont les mieux placés pour prendre leur sort en mains. Ce sont eux en effet qui fixent l'agenda social et peuvent établir des relations contractuelles en ce qui concerne la gestion des changements.

Les échanges de vues avec les États membres ont lieu au sein du **comité du ciel unique**, qui assiste la Commission dans l'adoption des modalités d'application dans le contexte du ciel unique. Le comité peut être appelé à donner son avis lorsque des difficultés surviennent entre deux ou plusieurs États membres concernés par un même bloc²⁴.

²⁴ Article 5, paragraphe 6, du règlement sur l'espace aérien.

5.5 Politique extérieure

Depuis l'adoption du ciel unique, l'extension de ses principes aux autres États européens constitue une politique constante dont le but est d'exploiter au mieux l'espace aérien comme un **continuum**. Des initiatives visant à créer des blocs émanent non seulement de pays qui ont conclu des accords avec la Communauté (pays des Balkans, Suisse et Norvège, par exemple), le plus souvent dans le cadre de l'espace aérien européen commun, mais aussi de régions relevant d'autres programmes (l'instrument européen de voisinage et de partenariat, par exemple), où des pays ont manifesté leur intérêt pour une coopération aboutissant à la création de blocs d'espace aérien fonctionnels.

6. CONCLUSIONS

Conformément à l'approche ascendante prévue par le règlement sur l'espace aérien, il incombe aux **États membres** de s'attaquer aux racines de la défragmentation.

Les blocs d'espace aérien fonctionnels offrent la possibilité de transformer la mosaïque de systèmes fragmentés en blocs régionaux. Le développement des activités est le seul moyen de dynamiser les performances. Les États membres sont tenus de démontrer les **progrès réels** qu'ils ont accomplis en matière de défragmentation d'ici à 2008.

Presque tous les États membres ont lancé des initiatives visant à créer des blocs d'espace aérien fonctionnels. Néanmoins, on constate que l'intensité des efforts fournis par les États membres et leurs prestataires de services de navigation aérienne **varient** considérablement. En outre, si toutes les études de faisabilité mettent en évidence les avantages qui en résulteront pour les usagers (amélioration de la qualité du service), les premières estimations de **réductions effectives des coûts** semblent toutefois mineures.

Cela pourrait indiquer que les ambitions des projets actuelles sont très limitées. **Les États membres devront redoubler d'efforts**, des études indépendantes et des comparaisons internationales ayant révélé qu'il était possible de réaliser des gains considérables en matière de coût/efficacité.

La Commission évaluera en 2008 l'efficacité de l'approche ascendante ainsi que la nécessité de **modifier le cadre législatif actuel** sur la base de résultats concrets.

Annexe I: Indicateurs de base des projets actuels relatifs aux blocs d'espace aérien fonctionnels (données pour 2004)

FAB	Member States involved (1)	Size of controlled airspace (km ²)	Total flight-hours controlled	Total ATCOs in OPS *	Number of sectors	Number of ACC Units **
CEATS	AT-BH-HU-SK	241.400	505.952	624	4	4
Central FAB	BE-DE-LU-NL	740.995	1.970.480	2.138	5	8
FR - CH	FR-CH-(IT)	1.232.447	2.360.007	2.798	88	7
ES - PT	ES-PT	2.873.683	1.420.959	2.029	52	6
NUAC	DK-SE-(NO-FI)	1.917.000	1.003.812	1.294	5	9
SEE-FABA	AL-BH-BG-CR-FYROM-UNMIK-RO-SE-MO	1.371.520	1.546.980	2.516	15	11
BUL-ROM	BG-RO	399.120	353.998	775	22	3
UK-IRL	UK-IE	1.637.120	1.830.486	2.315	11	6
Sum		10.014.165	10.638.675	13.715	180	51
Average FABs ***		1.301.661	1.374.084	1.811	25	7
Average ANSP ****		372.240	347.505	466	18	2
Factor (2)		3,50	3,95	3,89	35	3,38
US Centre (3)		366.300,00	1.049.333	1.079	39	1

* ATCO in OPS = Contrôleur de la circulation aérienne en service, fournissant des services de contrôle de la circulation aérienne

** ACC = Centre de contrôle régional (CCR)

*** FAB = Bloc d'espace aérien fonctionnel

**** ANSP = Prestataire de services de navigation aérienne

(1) Les informations pour la Pologne et la Lituanie étaient insuffisantes (Baltic Air Navigation Council); Chypre et la Grèce n'ont pas précisé avec quels partenaires elles avaient l'intention d'engager des discussions concernant un bloc d'espace aérien fonctionnel.

(2) Le facteur, qui indique la hausse des activités, correspond au ratio «moyenne prestataire de service / moyenne blocs d'espace aérien fonctionnels».

(3) «US centre» renvoie à la moyenne des trois centres de contrôle régionaux américains d'Albuquerque, de Cleveland et d'Indianapolis, qui ont été jugés les plus comparables aux centres européens. Les chiffres sont extraits du rapport de la commission d'examen des performances (2003) intitulé «*A comparison of performance in selected US and European En-Route centres*», Bruxelles, 98 p. + annexes.

Annexe II: Indicateurs de base au niveau des centres de contrôle régionaux (données pour 2004)

FAB	Size per ACC	As % of US centre	ATCOs per ACC	As % of US centre	Sectors per ACC	As % of US centre
CEATS	60.350	16%	85,6	24%	5,8	15%
Central FAB	92.624	25%	146,6	41%	15,9	41%
FR-CH	176.064	48%	219,3	61%	14,9	38%
ES-PT	478.947	131%	185,5	52%	9,8	25%
NUAC	213.000	58%	78,9	22%	5,9	15%
SEE-FABA	124.684	34%	125,5	35%	7,9	20%
BUL-ROM	133.040	36%	142,0	39%	7,3	19%
UK-IE	206.333	56%	140,8	39%	13,5	35%
Average	191.346	52%	148,9	41%	11,0	28%
US Centres	366.600	100%	359,7	100%	39,0	100%