

**CONFÉRENCE SUR L'ÉCONOMIE DES AÉROPORTS
ET DES SERVICES DE NAVIGATION AÉRIENNE**

Montréal, 19 – 28 juin 2000

Point 5 de

l'ordre du jour: Politique de l'OACI

Point 5.2 de

l'ordre du jour: Éléments à examiner en ce qui concerne la politique de l'OACI

**MESURES D'INCITATION ÉCONOMIQUE EN FAVEUR D'UN SYSTÈME RÉGIONAL
PERFORMANT POUR LA GESTION DU TRAFIC AÉRIEN (ATM)**

(Note présentée par la Communauté européenne et ses États membres)

NOTE D'INFORMATION

1. INTRODUCTION

1.1 Pour appliquer une approche régionale en matière de mise en œuvre des systèmes de gestion du trafic aérien (ATM), il faut opérer un arbitrage entre des besoins nationaux différents, voire divergents, et veiller à ce que les objectifs convenus soient réalisés dans les délais et suivant les modalités prévus. Dans la Communauté européenne, un groupe de haut niveau présidé par Mme de Palacio, vice-présidente de la Commission, examine actuellement les mesures nécessaires pour créer un ciel unique européen régi par les mêmes règles et procédures. Ce processus décisionnel collectif présente certaines limites intrinsèques, en particulier lorsque les décisions doivent être soutenues par des engagements financiers, ce qui affecte le rôle joué par les différentes parties dans la définition de leur politique d'investissement.

1.2 Un système régional comme le réseau transeuropéen d'ATM est une combinaison de réseaux nationaux. Son fonctionnement sans rupture dépend dans une large mesure d'une planification et d'une mise en œuvre adéquates de ses composants en fonction des exigences régionales. Dans les systèmes régionaux, les goulets d'étranglement sont souvent causés par des insuffisances de l'infrastructure locale qui ne répond pas entièrement aux exigences régionales. Dans le cas de l'Europe, la plupart des goulets d'étranglement se situent dans des secteurs proches des frontières nationales, ce qui

confirme l'existence d'écarts de capacité entre des pays voisins. La mise en œuvre des réseaux nationaux exige souvent des investissements plus élevés pour répondre à des besoins non plus locaux mais régionaux, et les acteurs nationaux peuvent éprouver certaines difficultés à adapter leur politique d'investissement à la perspective régionale.

1.3 La capacité de l'espace aérien européen ne pourra être accrue de manière significative qu'à condition de mettre en œuvre les systèmes de la nouvelle génération (CNS/ATM - Communication-Navigation-Surveillance/Air Traffic Management). Or, cette mise en œuvre suppose l'établissement de programmes de financement progressifs, aux niveaux tant régional que national. En fin de compte, ce sont les usagers de l'espace aérien qui supportent le coût de tels investissements et, du fait qu'ils évoluent dans un marché fortement influencé par les coûts, ils sont peu enclins à réaliser des investissements importants sans avoir une indication claire des risques financiers et économiques qu'ils courent. Dans les conditions actuelles de répartition des coûts de la gestion du trafic aérien entre les usagers de l'espace aérien, l'introduction des systèmes de la prochaine génération est d'autant plus difficile que les décisions d'investissement reposent exclusivement sur la rentabilité des investissements en question pour les investisseurs.

2. POURQUOI DES MESURES D'INCITATION ?

2.1 L'application de règles communes repose généralement sur des mécanismes réglementaires. La réglementation permet de rendre les décisions contraignantes en imposant aux individus et aux entreprises des obligations pouvant avoir des répercussions financières. Toutefois, cette option n'est pas toujours acceptable et réalisable. Au niveau communautaire, il semblerait préférable, vu l'importance accrue accordée au marché, de donner la priorité au comportement et à la motivation individuels avant de lancer un processus réglementaire donnant lieu à des engagements contraignants. L'introduction, parallèlement aux instruments réglementaires, d'instruments économiques "doux" destinés à faciliter la mise en œuvre des décisions, pourrait dès lors constituer un autre moyen de garantir l'engagement des acteurs concernés, notamment en l'absence d'exigences essentielles de sécurité, performance et interopérabilité.

2.2 La "corporatisation" croissante du secteur de l'ATM et l'application accrue de principes commerciaux modifient les pratiques de gestion des fournisseurs de services de contrôle du trafic aérien (ATC), qui mettent désormais davantage l'accent sur les résultats financiers des services offerts aux usagers de l'espace aérien. Dans ces conditions, la faisabilité des nouveaux projets est essentiellement examinée en termes financiers plutôt qu'économiques, compte tenu des coûts externes et des coûts d'opportunité. Cette approche est susceptible de pénaliser les investissements offrant une bonne viabilité économique, notamment dans une perspective régionale, mais une faible rentabilité financière. Le recours à des mesures d'incitation peut dès lors se révéler un moyen utilisé pour combler l'écart entre la valeur financière et économique des projets afin de convaincre les promoteurs et les investisseurs d'effectuer des investissements qui, sans cela, n'auraient pas été jugés rentables et de concilier les conclusions divergentes des évaluations régionales et individuelles de l'intérêt commercial des différents dossiers.

2.3 Les décisions relatives à l'introduction de nouveaux systèmes donnent souvent lieu à des débats très animés entre les différentes parties quant aux avantages et aux inconvénients des diverses options. Les usagers de l'espace aérien soulignent toujours la nécessité de gains à court terme et de délais de récupération réduits. Toutefois, de nombreux systèmes, et notamment les technologies CNS/ATM, ne pourront développer tout leur potentiel que lorsqu'ils seront pleinement mis en œuvre, c'est-à-dire souvent dans un contexte à l'échelle du système et combinés à d'autres catalyseurs complémentaires. La phase de

transition, pendant laquelle les anciens systèmes sont maintenus pour garantir le soutien nécessaire, est une étape critique dans la mesure où les coûts peuvent augmenter et contrebalancer les gains. Cela peut se produire lorsque l'intervention financière de plusieurs acteurs (usagers de l'espace aérien et fournisseurs de services de contrôle du trafic aérien) est nécessaire et qu'il faut atteindre une taille critique pour pouvoir bénéficier d'avantages concrets. On pourrait envisager d'introduire des incitations économiques appropriées, destinées à permettre de surmonter les difficultés financières pendant la phase de transition précédant le passage aux systèmes CNS/ATM.

2.4 La modernisation de la gestion du trafic aérien a toujours été entravée par la longueur de la procédure décisionnelle et des mesures d'application correspondantes. Les systèmes techniques sont élaborés progressivement et il est impossible de les mettre en œuvre trop rapidement. Les décisions concernant les nouveaux investissements tendent à privilégier le remplacement des systèmes parvenus en fin de vie par des technologies "prêtes à l'emploi". En conséquence, les besoins locaux et à court terme peuvent souvent faire oublier les besoins régionaux à moyen et long termes, dont la couverture par les budgets nationaux est toujours insuffisante. L'introduction d'incitations financières adéquates pourrait contribuer à une mise en œuvre efficace des systèmes de la nouvelle génération au niveau régional, en particulier durant la phase de développement et de validation, pendant laquelle les ressources octroyées par les acteurs économiques sont généralement peu abondantes. Cela permettrait également de réduire le laps de temps s'écoulant entre la phase de conception et la phase de déploiement.

3. MESURES D'INCITATION POSSIBLES

3.1 Les systèmes de financement collectif sont des instruments financiers envisageables pour promouvoir la réalisation d'objectifs régionaux. Ces mécanismes ont par exemple été utilisés pour le développement du réseau transeuropéen de transport. Ils peuvent faciliter les investissements qui, bien que présentant une faible rentabilité financière, sont hautement profitables du point de vue économique pour le système dans son ensemble. Les systèmes de financement collectif peuvent, dans un premier temps, contribuer à l'élimination des points noirs d'un réseau régional, lorsque ces derniers sont causés par des retards et des difficultés financières au niveau national, dus au fait que les coûts nationaux ne sont pas compensés par les avantages nationaux. Ensuite, la disponibilité de fonds de solidarité de ce type peut favoriser la coopération régionale et le lancement de projets régionaux. Ce dernier aspect est crucial dans le cas des systèmes CNS/ATM, dont la nature et l'impact sont généralement transfrontières et qui doivent être mis en œuvre rapidement pour résoudre les problèmes de saturation actuels.

3.2 Les modalités actuelles de répartition des coûts de gestion du trafic aérien entre les usagers de l'espace aérien ne sont pas nécessairement propices à la fourniture efficace d'infrastructures adéquates. Les tarifs forfaitaires pratiqués actuellement ne sont pas représentatifs des caractéristiques économiques réelles des services d'ATM à l'aube du passage au cheminement libre/vol à itinéraire libre, à la navigation par satellite et à l'automatisation accrue. La tarification devrait refléter le niveau d'utilisation des divers services au point d'utilisation, compte tenu du fait que la mise en œuvre des technologies de la nouvelle génération favorisera leur dégroupage tant au niveau opérationnel (par type d'application) qu'au niveau organisationnel (national / régional). Différents services de communication, de navigation et de contrôle coexisteront, ce qui rendra plus transparent le coût de ces services et mettra en place les conditions nécessaires à un marché concurrentiel. En réexaminant la définition des redevances d'ATM pour les différents services fournis, il sera possible d'imputer les coûts en fonction des niveaux d'utilisation du capital et des ressources humaines et de favoriser ainsi le passage à une exploitation améliorée et à une automatisation accrue.

3.3 Les principales contraintes financières qui retardent la mise en œuvre des systèmes de la prochaine génération sont liées au coût des produits avioniques adéquats dont les appareils doivent être équipés. Or, malgré l'état de saturation actuel de l'espace aérien, il n'est prévu aucune récompense pour les opérateurs qui, du fait qu'ils ont réalisé des investissements considérables pour renforcer les capacités CNS de leur flotte, sont les plus économes en termes d'espace aérien. La technologie CNS avancée permet non seulement de réduire la taille de la "bulle" d'espace aérien nécessaire à un appareil pour voler dans des conditions de sécurité, mais aussi d'utiliser l'espace aérien plus sagement en rendant les appareils plus autonomes. Les opérateurs dont les avions présentent une technologie avancée doivent être dûment récompensés, étant donné que leurs appareils font une utilisation réduite de l'espace aérien saturé et limitent la dépendance à l'égard d'opérations nécessitant une intervention humaine au sol. Il convient de modifier la formulation des redevances de route en conséquence et de donner ainsi aux usagers de l'espace aérien disposés à investir dans des produits avioniques avancés les incitations qui s'imposent.

4. **CONCLUSIONS**

4.1 Selon la Commission européenne, la mise en place de systèmes ATM régionaux performants devrait être facilitée par des incitations économiques appropriées. Cela demanderait des mesures basées sur les principes de coopération et d'intégration régionales, y compris:

- l'établissement, sur une base régionale, de mécanismes de financement collectif pour le financement des projets communs essentiels au fonctionnement des réseaux régionaux;
- la révision des principes de tarification sur la base d'une structure orientée vers les services, afin de favoriser l'apparition des services transfrontières liés à la mise en œuvre des technologies avancées;
- l'introduction de mesures d'incitation économique destinées à récompenser les opérateurs dont les appareils, dotés de technologies avancées permettant une utilisation efficace des ressources rares, facilitent et accélèrent la mise en place de réseaux d'ATM régionaux performants.