



NOTE DE TRAVAIL

SIXIÈME CONFÉRENCE MONDIALE DE TRANSPORT AÉRIEN

Montréal, 18 – 22 mars 2013

**Point 2 : Examen de questions clés et du cadre réglementaire corrélatif
2.7 : Économie des aéroports et des services de navigation aérienne**

PERFORMANCE DES SERVICES DE NAVIGATION AÉRIENNE

[Note présentée par l'Irlande au nom de l'Union européenne (UE) et de ses États membres¹ et par les autres États membres de la Conférence européenne de l'aviation civile² (CEAC)]

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente note examine les faits nouveaux intervenus en Europe qui ont trait à l'économie des services de navigation aérienne, dans le contexte du Ciel unique européen, de l'approche « porte-à-porte » et des futurs concepts de l'aviation. L'économie des services de navigation aérienne concerne l'exécution et la tarification de ces services ainsi que les investissements dans l'infrastructure de gestion du trafic aérien (ATM). Les aspects économiques sont réglementés conformément aux principes de l'OACI. L'OACI est invitée à tenir compte de ces faits nouveaux dans ses futures dispositions.

Suite à donner : La Conférence est invitée à convenir des recommandations figurant au § 3.

<i>Références :</i>	Les références ATConf/6 peuvent être consultées sur le site www.icao.int/meetings/atconf6 .
---------------------	--

1. INTRODUCTION

1.1 L'Europe travaille actuellement à améliorer son système de gestion du trafic aérien (ATM). Nombre de questions traitées dans le contexte européen sont connues d'autres régions du monde, et toutes les régions ont en commun qu'elles doivent s'appuyer sur les normes et pratiques recommandées (SARP) et les éléments indicatifs appropriés de l'OACI pour réaliser l'interopérabilité mondiale. Le Ciel unique européen (SES) est une politique de transport pour les services de navigation aérienne. Il fixe de grands objectifs économiques, comme réduire l'engorgement de la circulation aérienne et les distances parcourues par les aéronefs, augmenter la rentabilité, améliorer la sécurité et apporter des avantages environnementaux. Cette politique lie 27 États membres de l'UE, la Suisse, la Norvège et les autres États

¹ Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie et Suède.

² Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Géorgie, Islande, l'ex-République yougoslave de Macédoine, Monaco, Monténégro, Norvège, République de Moldova, Saint-Marin, Serbie, Suisse, Turquie et Ukraine.

européens qui ont conclu ou qui concluront des accords avec l'UE pour mettre en œuvre le SES. Les mesures économiques sont considérées comme une contribution indispensable à l'amélioration de la performance du système ATM, en particulier au travers d'une meilleure utilisation et d'une augmentation de la capacité actuelle et d'une amélioration de l'efficacité.

1.2 Les questions économiques traitées dans le cadre du SES sont pertinentes non seulement pour l'Europe mais aussi pour d'autres États et régions et pour l'OACI. Elles seront un aspect important de la modernisation de la navigation aérienne, lors de la mise en œuvre du Plan mondial de navigation aérienne (GANP) de l'OACI et des blocs de mise à niveau du système de l'aviation (ASBU), qui constituaient le principal sujet d'examen de la douzième Conférence de navigation aérienne (AN-Conf/12, 18-30 novembre 2012). La modernisation nécessitera des mesures pour encourager les investissements, et ces mesures devraient cadrer avec les normes mondiales et les autres dispositions de l'OACI (y compris les éléments indicatifs). Ces questions sont examinées plus avant dans la présente note.

2. GÉNÉRALITÉS

2.1 La politique du SES a établi une séparation entre la fourniture de services et la fonction de réglementation (conformément aux recommandations de l'OACI), en prévoyant des fournisseurs certifiés de services de navigation aérienne (ANSP) et des autorités nationales indépendantes de supervision. Le concept de blocs d'espace aérien fonctionnels (FAB) a aussi été adopté afin de favoriser l'efficacité de l'utilisation de l'espace aérien et une plus grande intégration de la fourniture des services transfrontaliers.

2.2 La planification de la performance, l'établissement d'objectifs en matière de performance et l'examen de la performance réalisée constituent l'une des pierres angulaires de la politique du SES, y compris les éléments clés suivants :

- a) un système de performance, avec des cibles de performance à l'échelle européenne et des mécanismes pour l'approbation des cibles de performance régionales et nationales (qui doivent être compatibles avec les cibles à l'échelle européenne et contribuer à leur réalisation) ;
- b) un système de tarification des services de navigation aérienne lié aux cibles de performance, compatible avec l'objectif d'augmenter la rentabilité des ANSP, au travers du système de performance ;
- c) l'établissement de FAB visant à la défragmentation de l'espace aérien et à la gouvernance de l'ATM ;
- d) une perspective « réseau », avec forte coordination européenne au niveau opérationnel et au niveau de la planification par l'intermédiaire d'un gestionnaire de réseau (Eurocontrol), en vue d'une meilleure utilisation de la capacité (réduction de l'engorgement) et d'une amélioration de l'efficacité des vols, englobant à la fois les activités, par l'intermédiaire du gestionnaire de réseau, et la modernisation des systèmes ATM, au moyen du programme SESAR³.

³ Programme de recherche ATM dans le cadre du Ciel unique européen.

2.3 Le système de performance est déjà en vigueur pour une période de référence initiale, soit de 2012 à 2014 (dite « première période de référence ») ; l'établissement de cibles est limité aux services en route et aux domaines de l'environnement (efficacité des vols dans le plan horizontal, dont s'occupe le gestionnaire de réseau), de la capacité (minutes de retard ATFM en route) et de la rentabilité (évolution du coût unitaire en route), la sécurité étant préservée par l'application de la législation européenne en la matière. Le système est en cours de révision en vue d'une seconde période d'effet, de 2015 à 2019. Le but est de renforcer et d'élargir le système de performance en établissant des cibles également pour les services de navigation aérienne en région terminale et la sécurité, ce qui englobe la performance ATM dans une perspective « porte-à-porte », et dans tous les domaines de performance clés, à savoir la sécurité, l'environnement, la capacité et la rentabilité.

2.4 Le barème européen de redevances pour les services de contrôle de la circulation aérienne (ATC) est basé sur les principes de l'OACI. Ces principes étaient déjà appliqués en Europe par de nombreux États par l'intermédiaire d'Eurocontrol, mais ils font maintenant partie de la réglementation de l'Union européenne (UE), ont un caractère juridiquement contraignant et sont liés à l'amélioration de la performance du système ATM. Les États appliquent toujours des redevances nationales, mais celles-ci doivent cadrer avec la réglementation. Les taux unitaires sont calculés et adoptés à l'avance pour les périodes de référence, et les possibilités d'ajustement (p. ex. inflation) sont limitées. Le plafonnement des coûts (par l'application d'un concept de « coûts déterminés ») remplace le précédent mécanisme de recouvrement intégral des coûts. Un système d'incitation est introduit, sous la forme d'un mécanisme de partage des risques liés au trafic, selon lequel les incidences financières découlant d'une perte causée par une diminution imprévue du trafic ou d'une hausse des recettes attribuable à un trafic supérieur aux prévisions sont partagées entre les ANSP et les usagers de l'espace aérien. Les ANSP ont la possibilité d'offrir des incitatifs aux usagers, p. ex. pour l'installation anticipée d'équipement dans les aéronefs, ou pour une meilleure utilisation de l'espace aérien disponible (modulation du tarif ou des redevances d'encombrement pour encourager l'utilisation de routes plus optimales), mais il existe aussi des dispositions générales pour préserver la viabilité des ANSP par le plafonnement des risques et ainsi que des mécanismes d'alerte pour éviter de créer de graves problèmes financiers et de trésorerie.

2.5 Les systèmes européens de performance et de tarification permettent l'inclusion des coûts afférents au financement des autorités nationales de supervision (mais laissent aux États le choix de les inclure ou non). L'approche suivie, qui cadre avec les travaux effectués par le Groupe d'experts sur l'économie des aéroports (AEP) et le Groupe d'experts sur l'économie des services de navigation aérienne (ANSEP) de l'OACI, est décrite dans une note d'information sur le financement des mécanismes de supervision, produite en appui à la présente note de travail.

2.6 L'Europe a construit ce système de performance dans le but d'assurer la viabilité et la haute performance de l'aviation européenne. Le système de tarification sera de nouveau mis à jour pour tenir compte des faits nouveaux liés à la révision du système de performance. L'OACI est invitée à tirer parti de l'expérience européenne dans l'actualisation de sa documentation sur les redevances de navigation aérienne.

2.7 La perspective « réseau » est apportée par le gestionnaire de réseau, dont les tâches comprennent les suivantes :

- a) gestion des flux de trafic aérien et de la capacité ;
- b) coordination de la gestion de ressources limitées, à savoir conception du réseau de routes, codes transpondeur et fréquences radio ;
- c) coordination des situations de crise.

2.7.1 Eurocontrol a été désignée gestionnaire de réseau par l'UE. Sa compétence n'est pas limitée à l'UE mais porte sur les 39 États Eurocontrol et d'autres États intéressés par une coopération. Le gestionnaire de réseau, qui est lui aussi soumis au système de performance, doit aider à améliorer la performance du système de l'aviation, et il contribue en particulier à réduire l'engorgement et les retards, à augmenter la capacité, à accroître l'efficacité opérationnelle et à raccourcir les routes. La coopération avec les aéroports, y compris les coordonnateurs attribuant les créneaux, est un élément important. Le travail du gestionnaire de réseau a une incidence sur les ANSP, donc sur leur aptitude à fonctionner de manière rentable.

2.8 La perspective « réseau » doit également être prise en compte dans la modernisation du système ATM. Elle devrait favoriser une plus grande rentabilité économique et l'intégration progressive du réseau ATM tout en créant des occasions de coopération, d'intégration ou de regroupement dans le domaine de la fourniture de services de navigation aérienne.

2.9 Un grand nombre d'États et de régions modernisent actuellement leur système ATM. En Europe, SESAR est le pilier technologique du SES qui vise à développer, valider et mettre en œuvre un système ATM européen capable d'appuyer les objectifs de haut niveau du SES. Le plan directeur ATM européen (révisé en 2012) fournit la feuille de route pour les phases de développement et de mise en œuvre du programme SESAR, qui, en particulier :

- a) changera le paradigme opérationnel ;
- b) augmentera la prévisibilité ;
- c) encouragera les opérations en fonction de l'heure d'arrivée requise.

2.9.1 L'entreprise commune SESAR (SESAR JU) gère la phase de développement du programme SESAR, par l'intermédiaire d'un partenariat public-privé ATM européen basé sur une coopération entre trois partenaires, à savoir la Commission européenne, Eurocontrol et l'industrie (dont des ANSP). Chaque partenaire finance un tiers du budget de l'entreprise. L'UE a un protocole de coopération avec les États-Unis (USA) en matière de recherche et de développement. Un élément important de cette coopération est le lien entre SESAR et son équivalent aux États-Unis, le programme NextGen, pour promouvoir l'interopérabilité mondiale. Des programmes tels que SESAR ont fourni un apport à l'OACI pour l'élaboration du GANP et de ses ASBU, qui ont été examinés lors de la récente conférence AN-Conf/12.

2.9.2 L'évolution de SESAR est compatible avec le GANP de l'OACI et ses ASBU, et elle imposera une actualisation des dispositions de l'OACI afin de permettre l'interopérabilité mondiale des nouveaux concepts et techniques. La conférence AN-Conf/12 a donc prié instamment l'OACI de développer et d'actualiser ses normes, au besoin, et d'avoir un mécanisme de planification à cette fin. La mise en œuvre exigera aussi des mécanismes de gouvernance et des mesures incitatives appropriés. On recherche une coopération avec l'OACI pour la mise à jour de la documentation concernant ces questions.

2.10 Le déploiement de SESAR conformément au plan directeur est une étape importante, car bien que les analyses de rentabilité paraissent positives au niveau régional ou sous-régional, elles ne seront pas toujours pour toutes les parties prenantes [à savoir les États (secteurs civil et militaire), les ANSP, les usagers de l'espace aérien, les aéroports] en même temps, ce qui pourrait causer des retards dans la mise en œuvre et compromettre les avantages potentiels et les décisions d'investissement des parties prenantes concernées. Des mesures de gouvernance spécifiques sont en cours d'élaboration pour faire en sorte que la mise en œuvre de SESAR soit :

- a) axée sur les performances ;
- b) opportune, synchronisée et qu'elle fasse l'objet d'une coordination civilo-militaire ;
- c) basée sur la politique actuelle du SES et les mécanismes de financement de l'UE en place ;
- d) dirigée par l'industrie (ANSP, usagers de l'espace aérien, aéroports) ;
- e) basée sur le plan directeur ATM, et ainsi inspirée par l'innovation technologique ;
- f) compatible avec les modalités intérimaires de direction du déploiement déjà en cours d'élaboration ;
- g) basée sur des processus d'industrialisation ;
- h) appuyée par un financement approprié et des crédits suffisants.

2.11 On examinera des possibilités d'offrir des incitatifs pour encourager les investissements dans de l'équipement nouveau et l'application des nouvelles procédures, en fournissant de « meilleurs » services aux aéronefs dotés d'un meilleur équipement et capables de l'utiliser [le concept « meilleur équipement, meilleur service » (BEBS) a été présenté à la conférence AN-Conf/12], d'une manière qui améliore la performance du système ATM. Une telle mesure pourrait être prise en compte dans les redevances. Elle devrait être appliquée sans discrimination envers quelque compagnie aérienne que ce soit et en toute transparence. Le principe BEBS a été accepté à la récente conférence AN-Conf/12 en vue d'autres travaux. La question concerne les dispositions de l'OACI relatives aux services de navigation aérienne et aux redevances d'aéroport. En fait, le principe « premier arrivé, premier servi », très connu, n'est pas un principe de l'OACI établi formellement. La modernisation, avec des incitatifs par exemple, est déjà possible, mais l'OACI est invitée à accorder une plus grande attention à ces aspects, ainsi que l'a demandé la conférence AN-Conf/12.

2.12 Le SES englobe aussi l'approche « porte-à-porte », qui inclut les aéroports, pour :

- a) la gestion de la capacité au sol ;
- b) la prise en compte des aéroports comme des parties intégrantes du réseau ATM (points d'entrée et de sortie du réseau) ;
- c) l'utilisation efficace de la capacité, qui dépend de tous les maillons de la chaîne ;
- d) l'exécution de « vols verts », qui nécessitent un flux d'information en temps réel entre tous les acteurs.

2.13 Étant donné que l'espace aérien est utilisé par divers types d'utilisateurs, dont le secteur militaire, une coopération et une coordination civilo-militaires sont des éléments importants de la politique du SES et également prévues dans le programme SESAR. L'espace aérien est traité comme un continuum, ouvert aux activités civiles et aux activités militaires. Dans certains États, le secteur militaire participe aussi au contrôle de la circulation aérienne civile.

2.14 Des investissements dans l'infrastructure ATM sont nécessaires. Les États, les régions et les parties prenantes devront décider des investissements qui seront faits. Il faudra procéder à des analyses des coûts et des avantages. Cette question a également été examinée à la conférence AN-Conf/12. Des éléments d'appui supplémentaires de l'OACI sur les aspects économiques de la modernisation de l'ATM seront les bienvenus, pour aider les États, les régions et les parties prenantes à effectuer leurs propres analyses de rentabilité dans le cadre des activités de planification régionale. La conférence AN-Conf/12 a recommandé (Recommandations 1/3 et 6/) que l'OACI :

- a) achève l'élaboration d'éléments indicatifs en matière de bilan de rentabilité, en adoptant les éléments indicatifs adéquats qui peuvent être déjà disponibles ou en cours d'élaboration (Recommandation 1/3) ;
- b) entreprenne des travaux pour mettre au point une évaluation du niveau d'amélioration opérationnelle à l'échelle du réseau, pour une utilisation mondiale, travaux qui devraient comprendre l'établissement de valeurs et de processus standard pour les évaluations économiques ;
- c) présente à la sixième Conférence de transport aérien les conclusions pertinentes d'AN-Conf/12 relatives aux aspects économiques, financiers et sociaux des améliorations par blocs du système de l'aviation, en vue de l'élaboration de solutions qui appuieraient un système de navigation aérienne sûr et durable.

3. RECOMMANDATIONS

3.1 Pour améliorer la performance de l'ATM, des investissements dans l'infrastructure ATM sont nécessaires. La conférence AN-Conf/12 a clairement indiqué que les modifications opérationnelles et technologiques de l'ATM doivent être appuyées par les normes et pratiques recommandées (SARP) de l'OACI et d'autres éléments de référence, pour permettre l'interopérabilité mondiale. Les instruments économiques et les principes de tarification sont également concernés. Les faits nouveaux intervenus en Europe ne sont pas uniques ; dans de nombreux États et régions, il faut apporter des améliorations dans une perspective « porte-à-porte » visant à accroître la performance.

3.2 La Conférence est invitée à recommander à l'OACI :

- a) de tenir compte de l'approche basée sur la performance du système de l'aviation dans les dispositions relatives aux redevances d'aéroport et de contrôle de la circulation aérienne, comme option ;
- b) d'envisager d'élaborer des instruments économiques dans une perspective « porte-à-porte », en accord avec le développement et la mise en œuvre du Plan mondial de navigation aérienne de l'OACI et des mises à niveau par blocs du système de l'aviation ;
- c) d'élaborer des éléments d'analyse de rentabilité afin d'aider à l'exécution des analyses des coûts et des avantages de la modernisation de l'ATM et de déterminer les cas pouvant créer la nécessité de mesures incitatives ;
- d) d'étudier la possibilité d'inclure des mesures incitatives dans les redevances au titre des services de navigation aérienne pour stimuler l'application des nouveaux concepts et procédures, dans le cadre de la navigation aérienne cde l'OACI ;

- e) de tenir compte de l'option de tenir compte des coûts de la supervision des services de navigation aérienne dans l'assiette de coûts pour le calcul des redevances d'usage au titre de ces services dans la révision de la politique sur les redevances (Doc 9082) et du *Manuel sur l'économie des services de navigation aérienne* (Doc 9161).

— FIN —