



NOTE DE TRAVAIL

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

Montréal, 15 – 20 septembre 2008

Point 1 : Questions nécessitant l'interaction entre les États, les fournisseurs et les usagers

1.3 : Consultations des usagers

CONSULTATIONS DES USAGERS

(Note présentée par le Secrétariat)

SOMMAIRE

La présente note préconise l'élaboration de lignes directrices auxquelles les aéroports et les fournisseurs de services de navigation aérienne devraient adhérer pour s'assurer que les usagers sont convenablement consultés sur les questions qui pourraient les toucher de manière importante, c'est-à-dire le niveau et la structure des redevances, le développement de la capacité et les investissements. Elle propose la mise en place d'un processus de consultation permanent et régulier en l'absence d'arrangements de coopération avec les fournisseurs ou les usagers, et présente en conséquence une proposition d'amendement de la *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne* (Doc 9082).

La suite à donner par la Conférence figure au § 5.

1. INTRODUCTION

1.1 Il est important, pour le développement harmonieux du transport aérien, que de bonnes relations existent entre les organismes de réglementation, les fournisseurs de services et les usagers. La consultation et la coopération entre les fournisseurs de services et les usagers sont des éléments essentiels des efforts pour accroître l'efficacité et améliorer la rentabilité de la fourniture et de l'exploitation des aéroports et des services de navigation aérienne. La présente note préconise l'élaboration de lignes directrices sur le processus de consultation en vue de renforcer la coopération entre les fournisseurs de services et les usagers.

1.2 La consultation des usagers sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne et sur leur planification devrait aussi porter sur tous les autres aspects des redevances, indiqués dans la *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne* (Doc 9082), qui comportent des principes concernant les consultations, notamment la gestion des performances, le préfinancement des projets, la perception des redevances de services passagers, le recouvrement des coûts des mesures de sûreté et les redevances environnementales.

2. ANALYSE

2.1 Le degré de consultation et de participation des usagers varie sensiblement d'un fournisseur de services à un autre. Certains aéroports ont conclu des arrangements de coopération tels que les accords sur le niveau des services (c'est-à-dire définition du niveau de service assuré et des règles qui régissent les relations entre les aéroports et les usagers au sujet des services convenus), mais de nombreux aéroports et fournisseurs de services de navigation aérienne à travers le monde n'ont pas établi de processus convenables et réguliers de consultation, ou ne consultent pas du tout les usagers.

2.2 En l'absence d'un processus de consultation, ou de tout autre mécanisme de coopération, les besoins et les exigences des usagers risquent de ne pas être connus des organismes de réglementation et des fournisseurs de services, ce qui pourrait avoir pour résultat une sous-optimisation du développement des aéroports et des systèmes de services de navigation aérienne. Plusieurs stratégies pourraient, par exemple, aboutir à des investissements inutiles et coûteux et à des problèmes de capacité ou de sécurité qui se traduiraient par des augmentations de coûts et de redevances pour les usagers et leurs clients. À l'inverse, la capacité et les services, pourtant bien nécessaires, pourraient ne pas être fournis à temps pour les usagers.

2.3 Lorsqu'il n'existe pas d'arrangements de coopération acceptables pour les fournisseurs de services et les usagers, les États devraient s'assurer que tous les usagers intéressés sont convenablement consultés sur les questions qui pourraient les toucher de manière importante, c'est-à-dire le niveau et la structure des redevances, le développement de la capacité et les investissements. Les consultations ont pour objectifs d'améliorer la compréhension mutuelle entre fournisseurs et usagers, leur permettre de connaître les plans et les intentions des uns et des autres et accroître les chances de succès de tout changement de politique ou de tout investissement majeur, toutes les parties s'efforçant d'aller vers la même direction. La question qui se pose est de savoir quel type de mécanisme de consultation permettrait le mieux d'atteindre ces objectifs.

2.4 Les § 31-32 et 49-50 du Doc 9082 recommandent de consulter les usagers avant de procéder à une révision des redevances ou d'instituer de nouvelles redevances, et avant la finalisation des plans de développement. Comme l'indique le § 2.1, cependant, les fournisseurs de services peuvent facilement négliger les mécanismes de consultation ad hoc ou ne pas en tenir compte. Il est donc recommandé que le Doc 9082 spécifie un mécanisme de consultation plus robuste qui soit appliqué même lorsqu'un fournisseur de services n'envisage pas de modifier les redevances, le développement de la capacité ou les investissements.

2.5 Les procédures applicables à un processus de consultation permanent et régulier devraient être déterminées au cas par cas, en tenant compte de la forme de supervision économique adoptée par l'État concerné ainsi que de l'ampleur et de l'étendue des activités du fournisseur de services. Quelles que soient les procédures adoptées, toutes les mesures possibles devraient être prises pour parvenir à un consensus avant de procéder à des changements majeurs, bien qu'il faille reconnaître qu'il peut ne pas être possible, ni même souhaitable, de parvenir à un consensus dans chaque situation. Les observations des usagers, obtenues lors des consultations, devraient être prises en compte, dans la mesure du possible, avant de prendre une décision sur une proposition.

2.6 Un des facteurs de succès d'une consultation est la bonne volonté de toutes les parties concernées. La partie qui est consultée (usager) a la même responsabilité que celle qui consulte (fournisseur de services) de s'engager activement dans le processus de consultation. La transparence et la clarté sont aussi des facteurs à prendre en compte. Par exemple, les plans de développement de la capacité devraient être appuyés par des analyses de rentabilité, et les investissements majeurs devraient être étayés

par la divulgation de renseignements financiers adéquats, y compris des analyses des incidences sur les parties intéressées, toutes les hypothèses étant convenablement expliquées.

2.7 Les § 31 et 49 du Doc 9082 recommandent que les fournisseurs de services notifient les usagers au moins quatre mois avant d'effectuer une révision importante des redevances existantes ou d'instituer de nouvelles redevances, et qu'ils leurs donnent un préavis raisonnable de la décision finale. Dans ce dernier cas, un délai minimal de notification, c'est-à-dire au moins un mois avant la mise en œuvre, donnerait aux usagers le temps d'ajuster leurs tarifs s'il y lieu et, le cas échéant, de faire appel à un mécanisme de règlement des différends avant que les nouvelles redevances n'entrent en vigueur.

2.8 Dans le Doc 9082 actuel, les consultations avec les usagers au sujet des aéroports et des services de navigation aérienne sont traitées séparément (§ 31-33 pour les aéroports et § 49-51 pour les services de navigation aérienne) même si elles sont analogues. Comme le cadre général de la consultation des usagers est le même pour les aéroports et les services de navigation aérienne, et pour des raisons de concision et de commodité, ces paragraphes pourraient être amalgamés pour s'appliquer aux deux services, en y apportant les modifications nécessaires pour tenir compte de l'analyse ci-dessus, puis placés dans la Partie I du Doc 9082.

3. CONCLUSIONS

3.1 De l'analyse qui précède, on peut tirer les conclusions suivantes :

- a) les États doivent veiller à ce que leurs aéroports et leurs services de navigation aérienne mettent en place un processus de consultation permanent et régulier avec les usagers là où il n'existe pas encore d'arrangements de coopération entre fournisseurs et usagers ;
- b) les États doivent veiller à ce que, dans le cadre de ce processus, les usagers soient consultés sur le niveau et la structure des redevances, le développement de la capacité et les investissements, et que les observations des usagers obtenues lors des consultations soient prises en compte, autant que possible, avant de prendre une décision sur une proposition quelconque ;
- c) l'OACI devrait amender le Doc 9082 pour y incorporer le concept d'un processus de consultation permanent et régulier dans une nouvelle section sur la consultation des usagers portant à la fois sur les aéroports et sur les services de navigation aérienne.

4. PROPOSITION D'AMENDEMENT DES POLITIQUES

4.1 Conformément à la conclusion c) du § 3.1, il est proposé de remplacer les § 31-33 et 49-51 du Doc 9082 par les quatre paragraphes suivants sur la consultation des usagers et de les insérer immédiatement après le § 17 actuel :

Consultations des usagers *

Redevances

xx. Le Conseil a souligné l'importance de consulter les usagers d'aéroports et de services de navigation aérienne avant d'apporter des modifications aux systèmes de redevances ou aux niveaux des redevances. L'objet de la consultation est de faire en sorte que les fournisseurs donnent aux usagers des renseignements adéquats sur les changements proposés, et qu'ils prennent convenablement en considération l'avis des usagers et l'effet que les redevances auront sur eux. L'objectif devrait être, chaque fois que possible, que les changements soient apportés d'un commun accord entre usagers et fournisseurs. À défaut d'un tel accord, les fournisseurs continueraient à être libres d'imposer les redevances en cause, sous réserve du droit d'appel des usagers auprès d'un organisme indépendant du fournisseur, lorsqu'un tel organisme existe, mais la procédure d'appel devrait être compatible avec la forme de supervision économique adoptée par l'État concerné. S'il n'existe pas de mécanisme d'appel, il est encore plus important que les fournisseurs et les usagers mettent tout en œuvre pour parvenir à un accord sur tout changement à apporter aux systèmes de redevances ou aux niveaux des redevances avant qu'il ne soit appliqué.

Planification des aéroports et des services de navigation aérienne

yy. Le Conseil juge aussi important que les usagers ou les organisations qui les représentent soient consultés sur le développement de la capacité et les plans d'investissement. L'objectif de ces consultations est de faire en sorte que les travaux en cause répondent aux besoins des usagers et que ceux-ci soient au courant de leurs incidences financières au niveau des redevances qu'ils devront payer. De même, pour que les entités d'aéroport et les fournisseurs de services de navigation aérienne puissent mieux prévoir leurs futurs besoins financiers, les usagers des aéroports, et en particulier les transporteurs aériens, devraient pour leur part fournir à l'avance, aux différentes entités d'aéroport et aux fournisseurs de services de navigation aérienne, des prévisions pour les cinq ou dix années à venir sur les futurs types d'aéronefs qu'ils comptent utiliser, leur nombre et leurs caractéristiques, l'accroissement prévu des mouvements d'aéronefs, du volume des passagers et du fret qu'il faudra acheminer et d'autres questions pertinentes.

Mécanisme de consultation permanent et régulier

zz. Lorsqu'il n'existe entre fournisseurs et usagers aucun arrangement de coopération acceptable pour toutes les parties concernées, le Conseil encourage les États et leurs entités d'aéroport et fournisseurs de services de navigation aérienne à établir des groupes de consultation permanents avec toutes les catégories d'usagers et/ou les organisations qui les représentent utilisant les aéroports ou l'espace aérien en cause. Des procédures spécifiques pour une consultation efficace devraient être déterminées au cas par cas en

* La consultation des usagers doit porter sur tous les autres aspects des redevances indiqués dans le présent document qui comportent des principes concernant les consultations.

tenant compte de la forme de supervision économique adoptée par l'État visé. Les procédures applicables dans les divers aéroports et espaces aériens devront également tenir compte de l'ampleur et de l'étendue des activités de l'aéroport et du fournisseur de services de navigation aérienne. Sous réserve de ces considérations, le Conseil recommande ce qui suit :

- a) Lorsqu'un exploitant d'aéroport, un fournisseur de services de navigation aérienne ou toute autre entité compétente envisage de procéder à une révision des redevances ou d'instituer de nouvelles redevances, les usagers ou les organismes qui les représentent devraient normalement en être avisés au moins quatre mois à l'avance, conformément à la réglementation applicable dans chaque État.*
- b) Lorsqu'il est procédé à une telle révision ou à l'institution de nouvelles redevances, les usagers devraient avoir l'occasion de faire connaître leurs points de vue à l'exploitant de l'aéroport, au fournisseur de services de navigation aérienne ou aux entités compétentes et d'avoir des consultations avec eux. Les usagers devraient obtenir des renseignements transparents et adéquats d'ordre financier ou opérationnel ou autres renseignements pertinents qui leur permettent de présenter des observations en connaissance de cause.*
- c) Un préavis raisonnable d'au moins un mois de la décision finale au sujet d'une révision des redevances ou de l'institution de nouvelles redevances devrait être donné aux usagers. Cette période d'un mois ne devrait pas s'ajouter aux quatre mois prescrits à l'alinéa a) ci-dessus.*
- d) En général, les consultations devraient préciser la nature des propositions, les parties les plus susceptibles d'être touchées, les analyses de rentabilité des propositions, les analyses financières qui ont été effectuées, les questions spécifiques sur lesquelles un avis est demandé et le délai de réception des réponses. Toutes les parties intéressées devraient avoir la possibilité de présenter leurs points de vue. Les documents des décisions devraient contenir les raisons claires des résultats choisis et montrer comment les réponses ont, ou n'ont pas, été prises en compte.*

Mécanisme de « premier recours »

xy. En ce qui concerne particulièrement les redevances, le Conseil estime qu'en raison de la croissance rapide du nombre d'aéroports et de fournisseurs de services de navigation aérienne qui ne relèvent pas de l'administration directe de l'État, il peut être dans l'intérêt des aéroports, des fournisseurs de services de navigation aérienne et de leurs usagers de disposer concrètement, au niveau local, des services d'une partie neutre (un mécanisme de « premier recours ») pour prévenir et résoudre les différends avant qu'ils ne soient portés sur la scène internationale. Ce mécanisme devrait être souple et mettre l'accent sur la conciliation ou la médiation, mais il pourrait aussi couvrir l'arbitrage complet si l'État concerné le décide. Cette fonction pourrait être incluse dans le mandat d'un organe indépendant doté des responsabilités

beaucoup plus générales de la supervision des opérations des fournisseurs de services autonomes (§ 15), ou elle pourrait être établie séparément.

5. SUITE À DONNER PAR LA CONFÉRENCE

5.1 La Conférence est invitée à :

- a) examiner et à adopter les conclusions qui figurent au § 3.1 ;
- b) examiner et à appuyer la proposition d'amendement du Doc 9082 présentée au § 4.1.

— FIN —