



**NOTE DE TRAVAIL**

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

**Montréal, 15 – 20 septembre 2008**

**Point 3 : Questions particulières relatives à l'économie et à la gestion des services de navigation aérienne**

**3.3 : Répartition des coûts et systèmes de redevances**

**INCITATIFS APPLICABLES AUX FOURNISSEURS ET AUX USAGERS**

(Note présentée par le Secrétariat)

**SOMMAIRE**

La présente note fait l'analyse du bien-fondé des mesures d'incitation destinées aux fournisseurs de services de navigation aérienne (ANSP) et aux usagers. Des incitatifs judicieusement conçus peuvent optimiser l'utilisation et la fourniture des services de navigation aérienne, réduire le coût global de ces services et améliorer leur efficacité. La note conclut que, pour atteindre les résultats souhaités, les États devraient veiller à ce que les incitatifs répondent aux principes énoncés dans la *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne* (Doc 9082), ainsi qu'à leurs objectifs établis, et que les avantages estimés compensent le coût des incitatifs dans des délais raisonnables. Un amendement du texte correspondant dans le Doc 9082 et l'élaboration d'orientations sur les incitatifs sont proposés pour étoffer cette conclusion.

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

**1. INTRODUCTION**

1.1 Le terme « incitatif » désigne un instrument qui incite à adopter une ligne de conduite donnée. Dans les activités économiques, les incitatifs les plus courants sont de nature financière ou rémunératrice, par exemple une certaine forme de récompense (ou de pénalité) financière en échange d'une action donnée. Une instance de réglementation pourrait utiliser un incitatif financier, dans le cadre de sa fonction de supervision économique et par le biais du processus de consultation, pour encourager un fournisseur de services de navigation aérienne (ANSP) à améliorer ses performances. Un ANSP pourrait aussi utiliser un incitatif financier par le biais de son mécanisme de redevances pour encourager les usagers à adopter des comportements qui déboucheront sur le résultat souhaité.

1.2 La présente note fait l'analyse de l'utilisation judicieuse des incitatifs pour les ANSP et les usagers. Elle examine aussi le texte pertinent figurant actuellement dans la *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne* (Doc 9082). Il convient de noter que de nombreux aspects liés aux redevances différentielles offertes par les aéroports, dont traite la note WP/10, s'appliquent aussi aux incitatifs offerts par les ANSP aux usagers.

## 2. ANALYSE

2.1 Les objectifs essentiels de l'introduction d'incitatifs pour les ANSP et les usagers sont, entre autres, d'optimiser l'utilisation des services de navigation aérienne, de réduire le coût global de ces services et d'améliorer leur efficacité. Dans la mise en place de régimes incitatifs, ces objectifs devraient être clairement définis et formulés, et ils devraient être mesurables d'une manière quantitative.

### Incitatifs pour les ANSP

2.2 Certaines formes de supervision économique sont conçues pour englober des éléments incitatifs. L'exemple archétypal est la réglementation par plafonnement des prix, en vertu de laquelle l'organisme de réglementation fixe un prix maximal imputable pour une période donnée, normalement en utilisant l'indice des prix à la consommation/de détail duquel est soustrait une valeur cible incitative (un facteur « x »). Si l'ANSP dépasse la cible, il peut conserver les montants recouverts en trop. Si la cible n'est pas atteinte, l'ANSP ne sera pas autorisé à augmenter les redevances pour compenser le manque à recouvrer et il devra trouver des moyens de solder ses comptes durant la période visée. Dans un tel scénario, l'ANSP a toutes les raisons de s'efforcer d'améliorer son efficacité et réduire ses coûts<sup>1</sup>.

2.3 Idéalement, un facteur d'incitation « x » devrait être incorporé dans le processus de gestion des performances de l'ANSP. Les objectifs dans certains domaines clés de performance (DCP) tels que la productivité et la rentabilité peuvent être établis par l'application d'un facteur « x ». Un autre DCP, la qualité du service, n'est pas directement lié à un facteur « x », mais devra être suivi de près parce que les incitatifs à la réduction des coûts pourraient se traduire par une diminution de la qualité du service. Pour évaluer si les incitatifs ont une incidence positive sur les performances, les rapports de performance devraient être examinés régulièrement par les instances de réglementation, en coopération avec les usagers et les autres parties intéressées (voir la note WP/5).

2.4 Les incitatifs ne sont pas nécessairement compatibles avec le principe du recouvrement intégral des coûts, qui signifie par définition que l'ANSP devrait recouvrer tous ses coûts par des redevances. Selon le principe du recouvrement intégral des coûts, toute pénalité imposée à l'ANSP devra être considérée comme un coût supplémentaire, qui devra alors être imputé aux usagers. L'effet des incitatifs sera donc nul. Inversement, toute récompense accordée à l'ANSP devra être considérée comme un revenu excédentaire et transférée aux usagers sous forme de réduction des redevances si un mécanisme d'ajustement est en place.

---

<sup>1</sup> Le plafonnement des prix peut présenter certains inconvénients. Par exemple, étant donné qu'un prix plafond est généralement fixé pour plusieurs années sur la base d'une projection des dépenses en immobilisations et de l'actif existant, un ANSP pourrait avoir des motifs pour surévaluer les dépenses en immobilisations avant que le prix plafond ne soit fixé et, par la suite, pour ne pas réaliser complètement le programme d'investissements (le plafonnement peut procurer un rendement à court terme sur les actifs sans que le fournisseur ait à investir effectivement). En outre, si l'ANSP prévoit que l'instance de réglementation ajustera les termes du plafonnement des prix, les incitatifs d'efficacité seront fortement diminués. C'est parce que le degré des incitatifs dépend de l'hypothèse posée par l'ANSP que les avantages découlant de ses initiatives de réduction des coûts, d'établissement de prix plus efficace et d'adoption de nouvelles technologies ne se traduiront pas par un resserrement de son prix plafond (un « x » important).

## **Incitatifs pour les usagers de l'espace aérien**

2.5 Les incitatifs offrent aux usagers la possibilité d'obtenir des avantages ou des désavantages financiers selon les décisions prises. Dans le contexte de la gestion du trafic aérien (ATM), trois types d'incitatifs peuvent être offerts aux usagers, selon différents horizons temporels.

2.6 Le premier type d'incitatifs pour les usagers devrait avoir une influence sur leurs décisions tactiques ou opérationnelles au niveau de chaque vol, en termes de séquençage, d'itinéraire et de profil de vol. Bien que les décisions tactiques soient prises actuellement sans tenir compte des transactions financières, il est concevable que, par exemple, dans un espace aérien encombré, certains usagers soient prêts à accepter des coûts supplémentaires (en cas de retard, ou de profil ou de vitesse non optimaux) en échange d'une récompense financière. De tels incitatifs pourraient être appropriés s'ils donnent lieu à des coûts d'ensemble plus bas, c'est-à-dire si l'ensemble des incitatifs accordés à certains usagers et les coûts globaux des nuisances occasionnées sont inférieurs aux coûts d'ensemble de la nuisance qui seraient autrement engagés, sans les incitatifs.

2.7 Le deuxième type viserait la demande de services ATM en influençant les décisions des usagers en ce qui concerne leurs services, par exemple dans l'établissement des horaires ou l'affectation du parc aérien. Il nécessiterait une modulation des redevances ou des redevances différentielles. Par exemple, des redevances plus élevées s'appliqueraient en période de pointe quand un grand nombre d'usagers se disputent une capacité limitée, et baisseraient en dehors des périodes de pointe. Les effets positifs et négatifs associés à ce type d'incitatifs sont semblables à ceux dont la note WP/10 fait l'analyse dans le contexte des aéroports.

2.8 Le troisième type devrait avoir une influence sur les décisions des usagers concernant les investissements dans les nouvelles technologies pour l'équipement embarqué. L'expérience a démontré que les usagers ont tendance à reporter le plus longtemps possible les investissements dans les équipements d'aéronef, préférant des économies à court terme (le report d'un investissement) aux avantages collectifs moins certains qui dépendent de la synchronisation des investissements dans les équipements au sol et embarqués. Par conséquent, des incitatifs pour l'adoption rapide d'équipements embarqués peuvent aider à appuyer la mise en œuvre de nouvelles technologies et pourraient contribuer à un meilleur ajustement au fil du temps de la capacité de l'ATM aux besoins de l'industrie du transport aérien.

2.9 La mise en application de ces trois types d'incitatifs dépendra des circonstances particulières. En général, une application propre à une région ou au niveau local pourrait convenir pour les premier et le deuxième types d'incitatifs. Le troisième type (et le deuxième, dans certains cas) serait idéalement destiné à une application sous-régionale ou régionale par la coopération entre les États et les ANSP, compte tenu du fait que de nombreux aéronefs peuvent être exploités bien au-delà de la région gérée par un unique ANSP.

2.10 Indépendamment des types d'incitatifs, comme principe de base, les instances de réglementation devraient s'assurer, dans le cadre de leur fonction de supervision économique et dans le processus de consultation, que les incitatifs pour les usagers respectent les principes énoncés dans le Doc 9082. Comme l'indique la note WP/10 dans le contexte des aéroports, ces principes sont la non-discrimination, l'absence d'interfinancement, la transparence et la limitation de la durée. Pour souligner ces principes dans l'application des incitatifs pour les services de navigation aérienne, il conviendrait de modifier le paragraphe 41 du Doc 9082 comme il a été fait pour le paragraphe 23 de la note WP/10. Il convient de noter que l'aspect de limitation de la durée n'a pas la même pertinence pour les services de navigation aérienne que pour les aéroports.

2.11 Bien que ni le Doc 9082 ni le *Manuel sur l'économie des services de navigation aérienne* (Doc 9161) ne contiennent d'orientations supplémentaires au-delà de ces principes généraux, certains domaines sont considérés comme appelant davantage d'orientations, pour que l'application des incitatifs donne les résultats escomptés. Entre autres, des examens périodiques permettraient de déterminer si les incitatifs répondent aux objectifs établis et si les économies estimées résultant d'une meilleure efficacité opérationnelle compensent au moins le coût des incitatifs dans des délais raisonnables.

### 3. CONCLUSIONS

3.1 Compte tenu de ce qui précède, on peut tirer les conclusions suivantes :

- a) Les États peuvent envisager, dans le cadre de leur fonction de supervision économique et par le processus de consultation, d'introduire des formes appropriées d'incitatifs pour les ANSP et les usagers en vue d'optimiser l'utilisation et la fourniture des services de navigation aérienne, de réduire le coût global de ces services et d'en améliorer l'efficacité.
- b) Les États devraient s'assurer que les incitatifs offerts par les ANSP aux usagers soient conformes aux principes énoncés dans le Doc 9082, ainsi qu'à leurs objectifs établis, et que les avantages estimés compensent le coût des incitatifs dans des délais raisonnables.
- c) L'OACI devrait amender le paragraphe 41 du Doc 9082 pour tenir compte des principes de transparence dans la mise en œuvre des régimes d'incitation et élaborer des éléments indicatifs sur l'application d'incitatifs.

### 4. PROPOSITION D'AMENDEMENT

4.1 Conformément à la conclusion c) du paragraphe 3.1, il est proposé d'amender comme suit le paragraphe 41, alinéa 5), du Doc 9082 :

- 5) Lorsque des tarifs préférentiels de redevances, des réductions spéciales ou d'autres formes de réductions sur les redevances normalement imposées pour les services de navigation aérienne sont accordés à des catégories particulières d'usagers, les ~~gouvernements~~ États devraient assurer la transparence, en termes de leur établissement, de leur objet et des critères sur la base desquels ils sont offerts. garantir, dans la mesure du possible, qu'a Aucune part des coûts dûment imputables aux usagers en cause, qui ne serait pas recouvrée du fait de l'application de l'arrangement, ne ~~sera~~ devrait être portée à la charge d'autres usagers.

5. **SUITE À DONNER PAR LA CONFÉRENCE**

5.1 La Conférence est invitée :

- a) à examiner et à adopter les conclusions présentées au paragraphe 3.1 ;
- b) à examiner et à entériner la proposition d'amendement du paragraphe 41 du Doc 9082, présentés au paragraphe 4.1.

— FIN —