



NOTE DE TRAVAIL

**SEPTIÈME CONFÉRENCE MONDIALE DE TRANSPORT AÉRIEN
(ATCONF/7)**

Montréal (siège), 16 – 20 novembre 2026

Point 3 : Renforcer les cadres réglementaires et institutionnels

3.4 : Taxes sur le transport aérien international

**LA RELATION AVEC LES COÛTS COMME PLANCHER ÉQUITABLE : UN CADRE
ÉCONOMIQUE POUR L'ASSISTANCE EN ESCALE**

[Note présentée par l'Association des services d'aviation (ASA)]

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Avec l'amendement n° 18 de l'Annexe 14, Volume I, et les amendements complémentaires de l'Annexe 6, de l'Annexe 9 et des procédures pour les services de navigation aérienne (PANS)-Aérodromes (Doc 9981), l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a reconnu l'assistance en escale comme une activité critique pour la sécurité soumise à la supervision de l'État. Son traitement économique n'a pas suivi le même rythme. À la différence des aéroports et des services de navigation aérienne, l'assistance en escale est un secteur fragmenté dans lequel de multiples prestataires se disputent des compagnies aériennes qui achètent principalement au prix le plus bas — une spirale descendante des coûts poursuivie au détriment de l'investissement dans la sécurité et du bien-être de la main-d'œuvre, et dans laquelle les compagnies aériennes font habituellement fi même des normes contractuelles qu'elles ont elles-mêmes élaborées dans le Standard Ground Handling Agreement (Entente standard pour l'assistance en escale) (SGHA) de l'Association du transport aérien international (IATA). La présente note propose que les quatre principes en matière de redevances de la *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne* (Doc 9082) – la relation avec les coûts, la non-discrimination, la transparence et la consultation – soient étendus à l'assistance en escale, moyennant une adaptation : appliquée à des preneurs de prix confrontés à un pouvoir d'achat concentré, la relation avec les coûts fonctionne non comme un plafond sur les redevances d'un fournisseur dominant, mais comme un plancher équitable. Elle propose un cadre à six éléments : des tarifs reflétant le coût intégral d'une fourniture sûre et durable ; le rétablissement de l'équilibre contractuel dans le cadre du SGHA ; le recouvrement des coûts imposés par le nouveau cadre de sécurité, comme pour les aéroports et les fournisseur de services de navigation aérienne (ANSP) ; des critères d'appel d'offres allant au-delà du prix le plus bas ; des redevances de supervision limitées au coût de la supervision effectuée ; et l'application des quatre principes aux redevances imposées aux prestataires de services d'assistance en escale (GHSP). La Conférence est invitée à faire sien le principe et à demander au Conseil de mettre à jour en conséquence les Docs 9082, 9562 (*Manuel sur l'économie des aéroports*), 10121 (*Manuel sur les services d'assistance en escale*) et 9587 (*Politique et éléments indicatifs sur la réglementation économique du transport aérien international*) respectivement.

Suite à donner : La Conférence est invitée à convenir des recommandations présentées au paragraphe 6.2.

¹ Versions française, anglaise, arabe, chinoise, espagnole et russe fournies par ASA World.

<i>Objectif stratégique :</i>	La présente note de travail se rapporte aux objectifs stratégiques <i>Le développement économique du transport aérien assure la prospérité économique et le bien-être de la société pour toutes et tous</i> et <i>Sécurité</i> .
<i>Incidences financières :</i>	Sans objet.
<i>Références :</i>	Doc 9082, <i>Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne</i> Doc 9562, <i>Manuel sur l'économie des aéroports</i> Doc 9587, <i>Politique et éléments indicatifs sur la réglementation économique du transport aérien international</i> Doc 10121, <i>Manuel sur l'assistance en escale</i> Amendement n° 18 de l'Annexe 14 – Aérodrômes, Volume I – Conception et exploitation technique des aérodrômes Règlement délégué (UE) 2025/20 de la Commission complétant le Règlement (UE) 2018/1139 et fixant des exigences pour la fourniture en toute sécurité de services d'assistance en escale et pour les organismes qui les fournissent AESA, Avis de proposition d'amendement 2023-106 – Assistance en escale (RMT.0728) HLCC 2021-WP/243, Rapport du volet sécurité sur le point 3 de l'ordre du jour (Assistance en escale) Conférence de haut niveau sur la COVID-19 (HLCC 2021) A42-WP/545, A42-WP/550 et A42-WP/552 (présentées par l'ASA)

1. INTRODUCTION

1.1 L'assistance en escale – services aux passagers, bagages, piste, aéronefs et fret – a généré 64 milliards d'USD de recettes et soutenu près de 3 millions d'emplois dans le monde en 2023. Tout service aérien international en dépend : il s'agit d'une activité aéronautique essentielle, et non d'une commodité commerciale accessoire, et sa résilience financière conditionne la performance de l'ensemble du système. L'Association des services d'aviation (ASA) a documenté dans les notes A42-WP/545, A42-WP/550 et A42-WP/552 à la fois l'intégration du secteur dans le cadre de sécurité de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et la fragilité économique qui compromet sa capacité d'investir dans la sécurité.

1.2 La présente note traite de la dimension économique de cette transition. À mesure que l'assistance en escale devient une activité réglementée et critique pour la sécurité au titre des normes et pratiques recommandées (SARP) de l'OACI, les principes que l'OACI applique aux aéroports et aux services de navigation aérienne – la relation avec les coûts, la non-discrimination, la transparence et la consultation – devraient lui être étendus. Une distinction est fondamentale : ces politiques encadrent des fournisseurs d'infrastructures dominants, tandis que l'assistance en escale inverse cette structure – une offre fragmentée face à un pouvoir d'achat concentré. La relation avec les coûts n'est donc pas ici un plafond sur les redevances d'un fournisseur dominant, mais un plancher équitable garantissant que les tarifs d'un service critique pour la sécurité ne tombent pas en dessous du coût de sa fourniture en toute sécurité. L'objectif est une concurrence équitable, durable et transparente, et non la protection des opérateurs en place.

2. LE NOUVEAU STATUT RÉGLEMENTAIRE DE L'ASSISTANCE EN ESCALE À L'OACI

2.1 Le 28 mars 2025, le Conseil de l'OACI a adopté l'amendement n° 8 de l'Annexe 14, Volume I, applicable le 26 novembre 2026 – quelques jours avant la présente Conférence. Pour la première fois, le cadre de l'Annexe traite directement de l'assistance en escale : les États doivent en évaluer régulièrement l'incidence sur la sécurité de l'aviation et établir des critères pour sa supervision de la sécurité, et les dispositions relatives à la conception des aéroports et à la gestion de l'aire de trafic la visent expressément. Des amendements complémentaires de l'Annexe 6, de l'Annexe 9 et des services de navigation aérienne (PANS)-Aéroports (Doc 9981) harmonisent la supervision, la formation et l'utilisation du matériel, et l'Union européenne a adopté le premier règlement régional complet (UE 2025/20), imposant la supervision des prestataires de services d'assistance en escale (GHSP) et de leurs systèmes de gestion de la sécurité (SGS).

2.2 L'ASA a accueilli favorablement et soutenu cette évolution, sachant que la supervision réglementaire ajoute un coût que le secteur n'avait pas supporté auparavant : des obligations fixées par le régulateur plutôt que négociées par contrat, et non recouvrables par l'une ou l'autre voie. Ce qui n'a pas évolué, c'est le traitement économique du secteur. Les GHSP acquittent des droits de licence, des redevances de concession, des redevances d'infrastructure centralisée, des loyers et des redevances d'accès fixés par les exploitants d'aéroports et, de plus en plus, des redevances de certification et de supervision. Les GHSP contribuent au système de redevances aéroportuaires ; ses protections ne s'étendent pas à eux. La moitié du cadre relative à la sécurité est de plus en plus prise en compte ; la moitié économique est absente.

3. LES PRINCIPES ÉCONOMIQUES ÉTABLIS DE L'OACI POUR LES AÉROPORTS ET LES SERVICES DE NAVIGATION AÉRIENNE

3.1 Le Doc 9082 repose sur quatre principes fondamentaux en matière de redevances — la non-discrimination, la relation avec les coûts, la transparence et la consultation des usagers. La relation avec les coûts exige que les redevances reflètent le coût des installations et des services fournis, réparti équitablement et conformément à l'article 15 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale* (Convention de Chicago) ; qu'aucun service ne soit facturé deux fois ; que les redevances ne découragent pas l'utilisation des installations et des services nécessaires à la sécurité ; et que la base de coûts puisse inclure les coûts de supervision, le coût du capital, l'amortissement et un rendement raisonnable permettant de financer efficacement les investissements. Ils touchent déjà à l'assistance en escale : le Doc 9082 l'exclut de l'encouragement à développer pleinement les recettes extra-aéronautiques, le Doc 9562 (*Manuel sur l'économie des aéroports*) invite les aéroports à surveiller les redevances d'assistance, et le Doc 9587 (*Politique et éléments indicatifs sur la réglementation économique du transport aérien international*) comporte une clause type.

4. POURQUOI LA RELATION AVEC LES COÛTS DEVRAIT S'APPLIQUER À L'ASSISTANCE EN ESCALE

4.1 Le statut réglementaire et le traitement économique doivent correspondre : une activité ne peut être aéronautique aux fins de la sécurité et purement commerciale aux fins des redevances. Les aéroports et les fournisseurs de services de navigation aérienne (ANSP) ont toujours exercé leurs activités sur une base commerciale ; la réponse de l'OACI a été la discipline économique, qui a culminé à la Conférence sur l'économie des aéroports et des services de navigation aérienne (CEANS) (2008) avec une supervision indépendante associée aux quatre principes en matière de redevances. Les compagnies aériennes, bien que tout aussi réglementées sur le plan de la sécurité, fixent elles-mêmes leurs tarifs et y intègrent le coût de leurs obligations de sécurité. Les GHSP ne disposent ni de l'un ni de l'autre : ce sont

des preneurs de prix, et aucune correction ne leur est offerte. Le changement de statut de l'assistance en escale appelle la même association.

4.2 Toutefois, l'assistance en escale inverse la structure de marché pour laquelle ces principes ont été conçus : au lieu d'un fournisseur dominant face à des usagers captifs, les GHSP – aussi consolidés soient-ils à l'échelle mondiale – soumissionnent escale par escale face à un pouvoir d'achat structurel : transporteurs de hub et groupes d'alliances achetant de manière centralisée les services des GHSP, quelques contrats représentant l'essentiel des recettes d'escale d'un prestataire, l'auto-assistance demeurant toujours en réserve. Aucune collusion n'est nécessaire ; la soumission de chaque compagnie aérienne isolément produit le même résultat.

4.3 Il ne s'agit pas non plus d'une concurrence par les prix ordinaire. Les pratiques commerciales habituelles des compagnies aériennes – paiements différés jusqu'à 75 jours, indexations sur l'inflation ou les salaires plafonnées ou inexistantes, plafonds contractuels de responsabilité et audits de tiers qui, dans des cas documentés par l'Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne (AESA), consomment 178 jours par an avec des résultats identiques à 80 pour cent – font que l'acheteur ne supporte pas le coût intégral de la sécurité qu'il refuse de financer ; les conséquences n'apparaissent que plus tard et retombent sur l'ensemble du système. Le paiement différé frappe le plus durement une activité à forte intensité de main-d'œuvre : les salaires et les cotisations légales sont dus mensuellement, de sorte qu'un cycle de paiement de 75 jours fait du GHSP le prêteur de fonds de roulement de la compagnie aérienne. Il s'agit d'une externalité : les économies profitent à chaque compagnie aérienne tandis que les coûts se dispersent dans tout le système. Les tarifs tombent en dessous du coût intégral d'une fourniture sûre, ce qui crée une incitation économique naturelle à réduire les éléments dont dépend la sécurité – formation, supervision, dotation en personnel, renouvellement du matériel et conditions de travail – et comporte les risques et les coûts cachés d'un approvisionnement au-dessous du coût, cachés jusqu'à ce qu'il soit trop tard : incidents et accidents, érosion de la résilience opérationnelle et dégradation de la satisfaction des clients, supportés aussi bien par les aéroports, les compagnies aériennes, les ANSP que par les passagers.

4.4 La main-d'œuvre, principal poste de coût, absorbe la pression en premier, avec des conséquences sur les deux plans du bilan : la rotation du personnel, le manque d'expérience, la fatigue et l'allongement des heures de service se manifestent par des incidents sur l'aire de trafic – l'AESA a documenté la plus forte rotation de personnel du secteur de l'aviation, un taux annuel de 70 pour cent après la pandémie chez certains GHSP en Europe, et a averti que, conjuguée à la pression visant à réduire les coûts au minimum, elle accroît le risque pour la sécurité dans les opérations aériennes et au sol – tandis que la dépression des salaires et des conditions a provoqué des grèves récurrentes de l'assistance en escale dans des aéroports du monde entier, annulant des vols et laissant des passagers bloqués. La pression ne s'atténuera pas d'elle-même : l'AESA prévoit une aggravation de la pénurie à mesure que la main-d'œuvre actuelle partira à la retraite et que moins de jeunes travailleurs la remplaceront, et les compétences qu'exige une exploitation numérique augmentent, de sorte que le coût d'une main-d'œuvre qualifiée s'accroît avec ou sans pression liée à l'approvisionnement. Appliquée à un aéroport dominant ou à un ANSP unique, la relation avec les coûts est un plafond ; appliquée aux GHSP confrontés à un pouvoir d'achat structurel, elle doit être un plancher équitable – dans ce secteur, une mesure de sécurité.

4.5 L'autorégulation a échoué en tant que mécanisme de gouvernance économique. L'Accord normalisé d'assistance en escale de l'IATA (SGHA), rédigé sous l'égide des compagnies aériennes, incarne le consensus même du secteur sur des conditions équilibrées ; pourtant, les GHSP font état de dérogations systématiques à cet accord de la part des transporteurs qui l'ont rédigé : délais de paiement très supérieurs aux conditions contractuelles, pression unilatérale sur les plafonds de responsabilité, refus des clauses d'indexation et amendements unilatéraux imposés comme condition d'attribution ou de reconduction. L'ASA a documenté ces pratiques devant la 42e session de l'Assemblée (A42-WP/550), en soulignant leur effet direct sur la viabilité financière et la résilience économique des prestataires. Lorsque la partie la plus forte fait fi du cadre qu'elle a elle-même rédigé, une intervention de la politique de l'OACI est justifiée.

4.6 Le nouveau cadre impose des coûts de mise en conformité substantiels : SGS, formation, matériel et certification. Pour les aéroports et les ANSP, la doctrine de l'OACI considère les coûts imposés comme recouvrables — coûts de supervision, coût du capital, amortissement et rendement raisonnable — et le Doc 9082 prévoit que les redevances ne devraient pas décourager l'utilisation des installations et des services nécessaires à la sécurité. Les GHSP ne disposent d'aucun mécanisme équivalent ; en son absence — conditions contractuelles équilibrées, conditions d'utilisation ou redevances d'utilisateurs réglementées — les SARP deviennent un mandat non financé imposé à un secteur déjà tarifé en dessous du coût. Le principe de recouvrement couvre la supervision elle-même : les GHSP acquitteront désormais des redevances de certification et de supervision auprès des autorités compétentes tout en continuant de supporter le coût des audits de tiers décrits au paragraphe 4.3. Ce sont là aussi des coûts d'une fourniture imposée, et ils relèvent de la base de coûts recouvrable. Les GHSP devraient recouvrer le coût intégral de la fourniture imposée, y compris toute supervision qui leur est imposée — qu'elle fasse ou non double emploi — auprès de ceux qui l'imposent.

4.7 Un plancher équitable sert les États et le public voyageur. Un approvisionnement au-dessous du coût produit un cycle récurrent : le bien-être de la main-d'œuvre se détériore, les marges de sécurité s'érodent, les prestataires font faillite, les opérations sont perturbées et la capacité fait défaut. La reprise après la pandémie l'a démontré, lorsque la capacité d'assistance a limité le rétablissement des services aériens. La Conférence de haut niveau de l'OACI sur la COVID-19 (HLCC 2021, Recommandation 3.3/1) avait déjà demandé aux États de reconnaître la durabilité sociale et économique à plus long terme des GHSP comme une condition de la future sécurité, efficacité et résilience du système de transport aérien ; un approvisionnement au-dessous du coût institutionnalise l'inverse. Une tarification liée aux coûts évite ce cycle et réduit donc le coût total du système. Une économie prévisible permet en outre d'investir dans le matériel, la technologie ainsi que la formation et le perfectionnement de la main-d'œuvre — les fondements de la décarbonation, de la résilience opérationnelle et de la satisfaction des passagers. Le plancher équitable n'est pas un prix fixe ni uniforme. C'est le coût d'une fourniture conforme et sûre à chaque escale, qui diffère selon le prestataire et l'escale ; au-dessus de ce plancher, la concurrence se poursuit sur l'efficacité et la qualité du service.

5. ÉLÉMENTS D'UN CADRE ÉCONOMIQUE POUR L'ASSISTANCE EN ESCALE

5.1 Afin de préserver les gains de sécurité de l'amendement n° 18 et des SARP complémentaires, et de donner effet à la Recommandation 3.3/1 de la HLCC 2021 sur la durabilité économique des GHSP, l'ASA propose d'appliquer à l'assistance en escale un cadre économique fondé sur les principes établis de la relation avec les coûts, de l'équilibre contractuel et du recouvrement des coûts, comprenant :

- a) la reconnaissance de la relation avec les coûts comme un plancher équitable, avec des tarifs reflétant le coût intégral d'une fourniture sûre et durable — personnel qualifié, formation initiale et périodique, supervision, gestion de la sécurité et de la qualité, audits et inspections, équipements de protection et systèmes opérationnels exigés par la compagnie aérienne ou l'autorité, un emploi décent incluant les augmentations légales de salaire et le coût du recrutement et de la rotation, le renouvellement du matériel, les redevances de certification et de licence, la continuité des activités, et un rendement raisonnable ;
- b) le rétablissement de l'équilibre contractuel dans le cadre du SGHA propre aux compagnies aériennes, y compris les délais de paiement, les plafonds de responsabilité, la force majeure et les mécanismes d'indexation suivant les hausses de coûts et, parce que les GHSP supportent des coûts fixes face à des volumes variables des compagnies

aériennes, des engagements de volume minimal, une tarification hybride et des durées de contrat suffisantes pour amortir l'investissement dans le matériel et la formation ;

- c) le recouvrement des coûts d'investissement imposé au moyen de conditions d'utilisation ou de redevances d'utilisateurs réglementées ;
- d) des politiques d'octroi de licences et d'appels d'offres pondérant la sécurité, la qualité, les normes relatives à la main-d'œuvre, la résilience opérationnelle et la capacité d'investissement, et non le seul prix le plus bas, les seuils de conformité, de sécurité, de capacité et de solidité financière devant être atteints avant l'évaluation du prix ;
- e) une supervision fondée sur les risques et des redevances de certification limitées au coût de la supervision effectuée ;
- f) l'application des quatre principes fondamentaux en matière de redevances aux redevances imposées aux GHSP par les exploitants d'aéroports.

6. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

6.1 L'amendement n° 18 et les SARP complémentaires font progresser la moitié du cadre relative à la sécurité ; la moitié économique devrait suivre à présent.

6.2 La Conférence est invitée à :

- a) reconnaître l'assistance en escale comme une activité aéronautique essentielle dont le traitement économique devrait correspondre à son statut réglementaire au titre des SARP de l'OACI ;
- b) convenir que la relation avec les coûts devrait s'y appliquer comme un plancher équitable, de sorte que les tarifs reflètent le coût intégral d'une fourniture sûre et durable et que les investissements de sécurité imposés soient recouvrables ;
- c) demander au Conseil d'élaborer une politique et des éléments d'orientation dans le sens du paragraphe 5.1, en mettant à jour les Doc 9082, 9562, 10121 et 9587 ;
- d) encourager les États à promouvoir des pratiques contractuelles équilibrées dans le cadre du SGHA et des critères d'appel d'offres fondés sur la sécurité et la qualité plutôt que sur le seul prix ; et
- e) encourager les États, dans leur supervision économique, à évaluer la solidité financière des GHSP et à veiller à ce que les pratiques contractuelles ne la compromettent pas.