



ASSEMBLÉE — 40^e SESSION

COMMISSION ÉCONOMIQUE

Point 36 : Autres questions à examiner par la Commission économique

MÉCANISMES DE FINANCEMENT DES AUTORITÉS DE L'AVIATION CIVILE

(Note présentée par l'Ukraine)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Ces dernières années, de plus en plus d'États doivent faire face à la nécessité de trouver un financement suffisant et durable pour les activités liées à leurs principales responsabilités de supervision dans le domaine de l'aviation civile : supervision de la sécurité et de la sûreté et supervision économique. Dans certains États, les ressources financières limitées consacrées à ces activités engendrent souvent des indicateurs de sécurité des vols plus faibles et l'incapacité de l'Administration de l'aviation civile de répondre comme elle le devrait aux besoins en croissance constante du transport aérien (augmentation du volume de passagers, du parc aérien, du personnel de l'aviation civile, etc.). La présente note traite des politiques et des éléments indicatifs existants de l'OACI concernant les mécanismes de financement des fonctions de supervision de l'aviation et des moyens dont disposent les États dans ce domaine. En outre, la note aborde brièvement la question du financement des RSOO.

Suite à donner : Compte tenu de l'information figurant dans la présente note et conformément aux politiques et orientations existantes de l'OACI qui y sont résumées, l'Assemblée est invitée :

- a) à noter l'information présentée dans la note ;
- b) à confirmer à nouveau les principes de base liés au bon financement des autorités de l'aviation civile (AAC) conformément à la politique actuelle de l'OACI (notamment l'exemple de l'AAC ukrainienne exposé dans la présente note), en s'assurant que cette politique demeure pertinente, actuelle et adaptée à l'évolution de la situation du transport aérien, tout en répondant aux recommandations de la Sixième conférence mondiale de transport aérien (ATConf/6) relatives aux questions de financement, entérinées par l'Assemblée ;
- c) à noter qu'il existe un lien direct entre le niveau de financement des AAC et le niveau de développement du transport aérien, ainsi qu'avec la mise en œuvre effective des éléments critiques de sécurité ;
- d) à prendre en compte le fait que le niveau de financement des AAC, comparé au niveau de financement de l'industrie dont les AAC doivent assurer la supervision, constitue un motif de préoccupation en matière de sécurité et de sûreté ;
- e) à demander à tous les États Membres de prendre toutes les mesures nécessaires pour fournir des sources adéquates et durables de financement des AAC pour améliorer les fonctions de supervision de la sécurité et de la sûreté de l'aviation et le développement de l'aviation civile ;
- f) à prier le Conseil de tenir, dans le cadre de l'initiative *Aucun pays laissé de côté*, des ateliers/séminaires à l'intention des États Membres au niveau régional, afin de les sensibiliser à

	cette question et de faire mieux connaître les politiques, les orientations et les autres éléments élaborés par l'OACI en ce qui concerne le financement des fonctions de supervision, d'échanger les pratiques optimales entre les États et d'aider ces derniers à progresser conformément aux politiques de l'OACI dans ce domaine.
<i>Objectifs stratégiques :</i>	La présente note de travail se rapporte à l'Objectif stratégique <i>Développement économique du transport aérien</i> .
<i>Incidences financières :</i>	Les activités visées dans la présente note seront entreprises sous réserve des ressources prévues au budget-programme ordinaire de 2020-2022 ou provenant de contributions extrabudgétaires.
<i>Références :</i>	A38-WP/55, Exposé récapitulatif de la politique permanente de l'OACI dans le domaine du transport aérien A38-WP/56, Résultats de la Sixième conférence mondiale de transport aérien (ATConf/6) Doc 10009, <i>Rapport de la Sixième conférence mondiale de transport aérien (ATConf/6)</i> Doc 9734, <i>Manuel de supervision de la sécurité</i> Doc 9562, <i>Manuel sur l'économie des aéroports</i> Doc 9161, <i>Manuel sur l'économie des services de navigation aérienne</i> Doc 9082, <i>Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne</i> Doc 8632, <i>Politique de l'OACI en matière d'imposition dans le domaine du transport aérien international</i>

1. INTRODUCTION

1.1 Un aspect important du bon fonctionnement d'une autorité de l'aviation civile (AAC) est le financement. Dans certaines régions du monde où l'activité aéronautique est limitée, la question du financement peut être cruciale pour garantir la pérennité d'un organisme de ce genre.

1.2 Selon les politiques et les éléments indicatifs de l'OACI, les fonctions de supervision de la sécurité et de la sûreté et de supervision économique relèvent de l'État. Le financement de ces fonctions est en principe assuré par le trésor public. Cependant, ce mode de financement n'est pas toujours possible ou pratique, en particulier pour les États aux ressources financières limitées. L'OACI a donc élaboré des politiques et des orientations sur la question du financement des fonctions de supervision, qui sont résumées dans la présente note. Dans certains cas également, les AAC peuvent décider de déléguer certaines de leurs fonctions de supervision – tout en conservant la responsabilité que leur confère l'OACI – à une organisation régionale de supervision de la sécurité (RSOO).

1.3 Des éléments indicatifs plus complets sur les politiques de l'OACI en matière de redevances figurent dans la *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne* (Doc 9082), le *Manuel sur l'économie des aéroports* (Doc 9562), la *Politique de l'OACI en matière d'imposition dans le domaine du transport aérien international* (Doc 8632), le *Manuel d'économie des services de navigation aérienne* (Doc 9161) et le *Manuel de supervision de la sécurité/financement des RSOO* (Doc 9734).

1.4 Il est donc recommandé de sensibiliser les États aux politiques de l'OACI et de les faire mieux connaître et d'encourager chaque État à appliquer les politiques énoncées dans les documents pertinents énumérés ci-dessus.

2. FINANCEMENT DES AAC : L'EXEMPLE UKRAINIEN

2.1 Quelle que soit la forme de propriété des organismes de l'aviation civile (aéroports, prestataires de services de navigation aérienne (ANSP), compagnies aériennes, etc.) dans chaque État, qu'il s'agisse de propriété exclusive de l'État ou de contrôle par des entités privées, les États demeurent ultimement responsables de la supervision de ces organismes en matière de sécurité, de sûreté et d'économie. Ainsi que l'a noté la Sixième conférence mondiale de transport aérien (ATConf/6), les coûts directement associés aux fonctions de supervision de la sûreté et de la sécurité et de supervision économique des aéroports et des services de navigation aérienne peuvent être inclus dans l'assiette des redevances, selon qu'en décident les États. La Conférence a confirmé que même si certains États disposent de ressources financières limitées, ils n'en demeurent pas moins chargés des fonctions de supervision et ils doivent trouver des solutions appropriées pour s'en acquitter. Dans toutes les circonstances, les quatre principes de base de l'établissement des redevances, à savoir la non-discrimination, la transparence, le rapport avec les coûts et la consultation des usagers, ainsi que la nécessité de faire en sorte que les usagers ne paient que pour les services reçus, doivent être observés en ce qui concerne le financement des fonctions de supervision.

2.2 L'enquête menée par l'OACI sous couvert de la lettre aux États EC 2/101-10/15 du 2 mars 2010 portant sur le financement des trois fonctions de supervision (sécurité, sûreté et économie) a montré qu'en ce qui concerne le financement de la supervision de la sécurité, les gouvernements (le trésor public) constituent la source la plus importante (49 %). Les 51 % restants proviennent de produits et services (16 %), des redevances d'aéroports (16 %) et des redevances de navigation aérienne (12 %), et 7 % d'autres sources. Les résultats de l'enquête concernant le financement de la supervision de la sûreté indiquent que la source la plus importante de financement pour cette fonction (67%) est également le trésor public ; 8 % proviennent des redevances d'aéroport et 12 % des redevances de navigation aérienne ; les 13 % restants proviennent d'autres sources. Quant à la supervision économique, elle est financée principalement (76 %) à même les deniers publics, et à hauteur de 19 % par les redevances d'aéroport et de 5 % par d'autres sources.

2.3 En coordination avec l'Ukraine, le Bureau EUR/NAT de l'OACI a élaboré, pour la réunion EUR/NAT DGCA 2019, une note de travail et des exposés décrivant les principaux défis que présente la disponibilité durable de ressources financières et de personnel compétent pour assurer un bon financement de la supervision de la sécurité et de la sûreté et de la supervision économique par les États. Au cours de la réunion, la délégation ukrainienne a présenté à titre d'exemple la solution qui a été apportée au problème de financement limité dont souffrait l'administration aéronautique ukrainienne par le passé et le fonctionnement du système qui vise à assurer la sûreté et la sécurité de l'aviation civile en Ukraine. L'Ukraine a créé un Fonds public spécialisé pour financer les dépenses nationales en matière d'aviation civile et la participation de l'Ukraine aux organisations internationales du domaine de l'aviation. Ce Fonds, qui constitue la seule source de financement de ces activités, est alimenté pour près de 83 % par les redevances de passagers et de fret prélevées respectivement auprès des passagers des vols internationaux et intérieurs et sur chaque tonne de fret, international et intérieur. Les 17 % restants proviennent des services de certification, d'immatriculation et de soutien continu fournis par l'Administration nationale de l'aviation de l'Ukraine ainsi que des redevances de navigation aérienne. Grâce à ce Fonds, l'AAC ukrainienne peut s'acquitter comme il se doit de ses principales fonctions de supervision, recruter et retenir du personnel compétent, suivre la croissance rapide de l'industrie, financer la formation du personnel, etc.

2.4 Dans la présente note, l'Ukraine a fait part de sa propre expérience et indiqué comment, aux termes de la législation ukrainienne relative à l'aviation civile, l'administration de l'aviation ukrainienne reçoit le financement nécessaire pour s'acquitter de ses responsabilités de supervision conformément à la politique de l'OACI.

3. L'EXPÉRIENCE DE L'UNION EUROPÉENNE

3.1 Il convient également de mentionner un exemple de coopération régionale entre États au sein d'une RSOO, dont le principal objectif est de collaborer, d'échanger des bonnes pratiques, des tâches et des ressources liées à la supervision de la sécurité, dans le but d'établir et de maintenir un système efficace de supervision de la sécurité de l'aviation.

3.2 Dans le cas de l'Union européenne et de ses États associés, ces fonctions de la RSOO sont remplies par l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA), au sein de laquelle les 28 États membres de l'UE, en plus de l'Islande, du Liechtenstein, de la Norvège et de la Suisse, sont convenus de coopérer dans le domaine de la sécurité aéronautique, notamment en déléguant certaines responsabilités de supervision incombant à l'État. L'AESA remplit certaines tâches qui ont été transférées des États à l'UE et aide les États à mettre en œuvre le cadre de réglementation de la sécurité.

3.3 Pareille délégation de responsabilités de supervision de la sécurité par l'UE et les États membres associés à l'AESA permet à ces États de réduire effectivement au minimum leurs dépenses de supervision en partageant les coûts par le truchement de contributions à l'EASA et de maintenir un niveau élevé de sécurité dans la région.

3.4 L'OACI a inclus des lignes directrices relatives au financement des RSOO dans la partie B, section 5, du *Manuel de supervision de la sécurité* (Doc 9734).

4. DÉFIS DU FINANCEMENT DES AAC

4.1 Les autorités de l'aviation civile (AAC) de la plupart des États en développement n'ont pas les moyens nécessaires pour mobiliser des ressources nationales consacrées au développement de l'aviation civile sur leur territoire. Au sein de ces gouvernements, l'aviation est en concurrence avec d'autres priorités comme la défense, la santé, l'éducation et la sûreté. Les AAC peinent à convaincre les gouvernements d'inclure l'aviation dans leurs programmes de développement national, ce qui peut faciliter le financement provenant de l'aide au développement.

4.2 On continue de considérer l'aviation comme un secteur relativement autofinancé pouvant générer des recettes substantielles par l'imposition de frais et de redevances d'usage qui compensent les dépenses d'immobilisation et d'exploitation. Le premier défi consiste à s'assurer que toutes les recettes de l'aviation provenant de redevances aéronautiques et non aéronautiques ainsi que de la privatisation des aéroports, des partenariats publics-privés, sont réinvesties dans le secteur aéronautique.

4.3 Dans les pays les moins avancés (PMA), les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement (PEID), le trafic est généralement trop faible pour générer des recettes suffisantes permettant de réaliser les investissements nécessaires dans l'infrastructure. Pour cette raison, il est difficile d'obtenir des prêts.

4.4 Un autre défi à relever vient du fait que toute assistance doit garantir le renforcement des capacités et la pérennité. Aider les États à améliorer la supervision de la sécurité ou la sûreté de l'aviation peut ne pas être suffisant si l'on ne tient pas compte de la situation globale de l'aviation civile dans le pays.

5. CONCLUSIONS

5.1 Dans la présente note, l'accent a été mis sur le financement des fonctions de supervision de l'aviation remplies par les États, en particulier ceux dont les ressources financières sont limitées. Le manque de ressources financières influe sur la capacité générale des États de s'acquitter de leurs responsabilités en matière de supervision.

5.2 Les fonctions de supervision de la sécurité et de la sûreté et de supervision économique relèvent de l'État, mais pour certains États ayant de faibles ressources financières, il n'est pas toujours possible ou pratique d'utiliser les deniers publics à cette fin.

5.3 Selon des données tirées des résultats (PQ) du programme USOAP concernant la région EUR/NAT, il existe un lien direct entre le niveau de financement des AAC et le niveau de développement du transport aérien, ainsi qu'avec la mise en œuvre effective des éléments critiques de sécurité.

5.4 Un financement insuffisant des AAC entraîne les conséquences suivantes :

- a) incapacité de recruter et de retenir du personnel compétent, celui-ci préférant « migrer » vers l'industrie, où le travail est mieux rémunéré. De plus, il est constamment nécessaire de former du nouveau personnel, ce qui entraîne des dépenses et exige du temps ;
- b) incapacité de s'acquitter correctement des trois principales responsabilités en matière de supervision, ce qui engendre des résultats d'audit USOAP plus faibles ;
- c) l'AAC perd la « course » avec l'industrie en croissance, car il lui faudrait pour la suivre prendre davantage de mesures de supervision, alors que son niveau de financement est fondé non pas sur les besoins du marché, mais sur les ressources financières consenties par l'État ;
- d) les niveaux globaux de sécurité et de sûreté de l'aviation dans l'État diminuent étant donné que les fonctions de supervision ne sont pas bien remplies.

6. RECOMMANDATIONS

6.1 Chaque État doit prendre toutes les mesures nécessaires pour élaborer une politique durable permettant aux AAC de financer adéquatement leurs trois principales fonctions de supervision, quelles que soient les ressources financières/publiques qui leur sont attribuées par leurs gouvernements respectifs.

6.2 L'OACI devrait envisager de prendre des mesures pertinentes pour soutenir les États et les sensibiliser à cet égard et faire en sorte qu'ils connaissent bien les politiques, orientations et autres éléments qu'elle a élaborés sur le financement de l'infrastructure et des fonctions de supervision ; elle devrait s'assurer que ces mesures demeurent pertinentes, actuelles et adaptées à l'évolution de la situation du transport aérien tout en répondant aux recommandations de la conférence ATConf/6 concernant les questions de financement, entérinées par l'Assemblée.