

## ASSEMBLÉE — 35<sup>e</sup> SESSION

### COMMISSION ÉCONOMIQUE

#### Point 28 : Réglementation et organisation des aéroports et des services de navigation aérienne

#### RAPPORT DU CONSEIL SUR LA RÉGLEMENTATION ET L'ORGANISATION DES AÉROPORTS ET DES SERVICES DE NAVIGATION AÉRIENNE

##### SOMMAIRE

La présente note rend compte des faits nouveaux intervenus dans la réglementation et l'organisation des aéroports et des services de navigation aérienne depuis 2001 et traite de la nécessité de disposer d'éléments d'orientation supplémentaires relatifs à la commercialisation et à la privatisation dans ce domaine, ainsi qu'à la coopération internationale pour la mise en œuvre d'un système mondial de navigation aérienne.

La décision de l'Assemblée figure au paragraphe 6.

##### RÉFÉRENCES

Doc 9082/6, *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne*

Doc 9562, *Manuel sur l'économie des aéroports*

Doc 9161, *Manuel sur l'économie des services de navigation aérienne*

Circ 284, *Privatisation des services d'aéroport et de navigation aérienne*

## 1. INTRODUCTION

1.1 Depuis la 33<sup>e</sup> session de l'Assemblée, de nombreux faits nouveaux ont eu lieu en ce qui concerne la réglementation et l'organisation des aéroports et des services de navigation aérienne. Suite à une série de facteurs défavorables (récession économique, événements de septembre 2001, déclenchement des hostilités en Iraq et syndrome respiratoire aigu sévère [SRAS]), les aéroports et les services de navigation aérienne ont dû faire face à une réduction importante de l'ensemble des activités de transport aérien. Compte tenu de cela, les fournisseurs de services ont réagi soit en gelant ou même en baissant les redevances d'usage, tout en essayant de compenser les pertes en attirant plus de trafic, soit en augmentant les redevances afin de maintenir les recettes grâce à l'application de tarifs élevés.

1.2 Si la tendance à créer des entités autonomes d'exploitation des aéroports s'est certes poursuivie, quoiqu'à un rythme plus lent qu'auparavant, le processus de privatisation des aéroports a quant à lui ralenti. Par rapports aux aéroports, la tendance à créer des entités autonomes de services de navigation aérienne a été lente et la participation privée est encore rare.

1.3 D'une manière générale, les fournisseurs d'aéroports et de services de navigation aérienne ne sont pas soumis aux forces concurrentielles du marché. D'où le besoin, dans un environnement de plus en plus commercialisé et privatisé, d'introduire la supervision et la réglementation économiques pour surveiller leurs pratiques commerciales et leur efficacité.

1.4 La présente note décrit d'abord les faits nouveaux qui sont intervenus dans les États et au niveau de l'OACI dans le domaine de la commercialisation et de la privatisation et souligne le besoin qui en a résulté d'orientations supplémentaires de l'OACI. Ensuite, elle traite de questions relatives à la mise en œuvre d'un système mondial de navigation aérienne, ainsi que de questions plus spécifiques concernant les problèmes rencontrés dans la perception des redevances de services de navigation aérienne et la répartition des coûts du système mondial de navigation par satellite (GNSS) entre les divers usagers de ces services.

## **2. LE PROCESSUS DE COMMERCIALISATION ET LE BESOIN D'ÉLÉMENTS D'ORIENTATION DE L'OACI**

2.1 La tendance à la commercialisation et à la privatisation de la propriété et de la gestion des aéroports fait partie du processus général de mondialisation et de libéralisation des économies du monde. Les problèmes financiers auxquels sont confrontés de nombreux États pour le développement de leurs aéroports et la prise de conscience du fait que la privatisation peut être une source de recettes pour couvrir ou réduire les déficits budgétaires ont créé, avec d'autres facteurs, des incitatifs pour la participation privée. En outre, la reconnaissance par la communauté des affaires et les institutions financières du fait qu'un aéroport peut être un bon investissement a conduit à l'émergence d'une industrie mondiale de gestion aéroportuaire avec la formation d'alliances entre aéroports et la participation dans la gestion des aéroports d'autres États. En ce qui concerne les services de navigation aérienne, beaucoup d'États ont déjà évalué l'option de la commercialisation et pris une décision en fonction de leur situation particulière. Essentiellement, à cause de la proportion élevée de coûts fixes et du potentiel réduit des recettes provenant des activités extra-aéronautiques, les quelques fournisseurs privatisés de services de navigation aérienne ont eu un combat financier plus ardu que les aéroports durant la crise économique.

2.2 Dans les États où il y a eu privatisation de la fourniture des aéroports (ou des services de navigation aérienne), ou participation du secteur privé, il est peut-être nécessaire de créer un mécanisme de réglementation économique pour empêcher un abus du pouvoir monopolistique, surtout en ce qui concerne les redevances d'aéroport ou de services de navigation aérienne. La nature de la réglementation requise dépend du degré de commercialisation/privatisation, du système juridique qui existe dans l'État, notamment les dispositions constitutionnelles, de la structure juridique de l'aviation civile et de l'objectif des changements proposés. Une distinction claire entre les fonctions de réglementation et celles des fournisseurs d'aéroports et de services de navigation aérienne est hautement souhaitable. L'organisme responsable des fonctions de réglementation devrait bénéficier de l'appui d'un cadre législatif approprié et, de préférence, être indépendant, afin d'éviter les conflits d'intérêt. Dans les États où la création d'un mécanisme de réglementation distinct n'est pas possible, il est essentiel que le gouvernement lui-même, par le biais de son administration de l'aviation civile, supervise et contrôle le système de fixation des redevances et le niveau des redevances imposées.

2.3 Le processus de commercialisation des aéroports et des services de navigation aérienne est encore dans sa phase d'élaboration. Les éléments indicatifs sur des aspects clés liés à la commercialisation, tels que la supervision et la réglementation économiques, les meilleures pratiques commerciales, l'analyse comparative, la mesure des performances/de la productivité et l'application de principes économiques de fixation des prix, devront donc être gardés à l'étude, révisés et étoffés selon les besoins, en tenant compte des expériences acquises avec le temps dans différents États. Cela est essentiel pour promouvoir et accroître l'efficacité et la rentabilité de la fourniture des aéroports et des services de navigation aérienne. (Une estimation faite en Europe a montré qu'une amélioration de 10 % de la rentabilité dans le domaine des services de navigation aérienne équivaldrait à environ 6 milliards d'euros sur une période de 10 ans dans cette seule région).

2.4 Le Conseil a reconnu la nécessité de recevoir une rétroaction et de diffuser des renseignements sur la manière dont les États mettent en œuvre la politique de l'OACI en matière de recouvrement des coûts. Ces informations seront publiées à titre de supplément à la *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne* (Doc 9082) et affichées gratuitement sur le site Web de l'OACI. Afin de rendre la politique et les éléments indicatifs de l'OACI facilement accessibles aux entités commercialisées ou privatisées, l'OACI publiera gratuitement sur son site Web le *Manuel sur l'économie des aéroports* (Doc 9562) et le *Manuel sur l'économie des services de navigation aérienne* (Doc 9161).

2.5 Dans la foulée de la crise économique et de la chute des recettes qu'ont connues les fournisseurs d'aéroports et de services de navigation aérienne, la politique actuelle de recouvrement des coûts a soulevé un certain nombre de questions, notamment de la part des compagnies aériennes. Le paragraphe 20 du Doc 9082/6 énonce qu'un équilibre devrait être réalisé entre les intérêts respectifs des aéroports et des fournisseurs de services de navigation aérienne d'une part, et des transporteurs aériens d'autre part, surtout en période de difficultés économiques. Le Conseil a donc recommandé que les États encouragent une coopération plus poussée entre aéroports et fournisseurs de services de navigation aérienne et transporteurs aériens pour faire en sorte que les difficultés économiques qu'ils connaissent soient équitablement réparties entre eux. La critique de la politique actuelle de recouvrement des coûts met l'accent sur son manque de souplesse à traiter des situations de difficultés économiques, telles que l'effondrement actuel du trafic aérien. En appliquant strictement les principes de recouvrement des coûts, les fournisseurs ont tendance à augmenter les redevances pour compenser la baisse des recettes plutôt que de s'efforcer d'améliorer l'efficacité et la rentabilité de leurs services.

### 3. MISE EN ŒUVRE D'UN SYSTÈME MONDIAL DE NAVIGATION AÉRIENNE

#### 3.1 Généralités

3.1.1 La mise en œuvre d'un système mondial de navigation aérienne nécessitera une coopération internationale élargie et à grande échelle à tous les niveaux pour que la transition soit efficace et graduelle et se fasse région par région. L'OACI dispose déjà d'une politique complète et d'éléments indicatifs sur les aspects organisationnels et économiques de la fourniture et de l'exploitation des services de navigation aérienne, y compris d'éléments d'orientation sur la coopération internationale entre les États au niveau sous-régional ainsi qu'au niveau régional sous forme d'agences internationales d'exploitation, d'agences conjointes de perception des redevances, d'installations et de service multinationaux et d'arrangements de financement collectif. Des lignes directrices générales sur la mise en place et la fourniture d'installations et de services multinationaux de navigation aérienne figurent maintenant dans tous les plans régionaux de navigation aérienne. Fondées sur l'établissement d'un traité

international ou d'un accord administratif, toutes ces formes de coopération internationale pourraient techniquement s'appliquer à l'ensemble d'une région.

3.1.2 À court et à moyen termes, le rôle de l'OACI dans la promotion du développement de la coopération internationale mettra l'accent sur les éléments d'orientation pratiques et sur l'assistance aux États (et aux régions). Comme il a été mentionné plus haut (paragraphe 2.3), le processus de commercialisation des services de navigation aérienne est encore dans sa phase d'élaboration et des éléments indicatifs sur les aspects clés de la commercialisation devront donc être étoffés. Ces éléments sont également essentiels pour la compréhension et la participation active de toutes les parties intéressées (responsables nationaux de la réglementation/fournisseurs, responsables régionaux de la réglementation/fournisseurs et tous les usagers de l'espace aérien) dans la planification, la mise en œuvre et l'exploitation du futur système mondial de navigation aérienne.

### 3.2 **Problèmes de perception**

3.2.1 Suite à une recommandation de la 33<sup>e</sup> session de l'Assemblée, la question du recouvrement des redevances de services de navigation aérienne impayées a été ajoutée au mandat du Groupe d'experts sur l'économie des services de navigation aérienne (ANSEP). En conséquence, le Groupe a élaboré une proposition concernant de nouvelles orientations de politique et des éléments indicatifs élargis relatifs aux problèmes de perception. Cette proposition met l'accent sur la nécessité d'une politique de perception établie et souligne les fonctions essentielles d'un mécanisme de perception qui fonctionne bien. Dans ce contexte, au paragraphe 18 du Doc 9082/6, le Conseil recommande que les États ou leurs fournisseurs de services délégués envisagent de participer à des organismes conjoints de perception des redevances lorsque c'est avantageux.

### 3.3 **Répartition des coûts du GNSS**

3.3.1 La question de la répartition des coûts du GNSS entre les divers groupes d'utilisateurs a été inscrite au programme de travail de l'Organisation au cours des dernières années. L'ANSEP, à qui a été confiée la tâche d'aider le Secrétariat à entreprendre l'étude sur cette question, est convenu que la répartition des coûts du GNSS entre l'aviation civile et d'autres utilisateurs devrait se faire au niveau régional et qu'elle devrait être fondée sur les besoins des différentes catégories d'utilisateurs. Il faudra une coordination avec d'autres organisations et avec les utilisateurs non aéronautiques pour obtenir un appui aux propositions de l'étude de l'OACI.

## 4. **PROGRAMME DES TRAVAUX FUTURS**

4.1 Les grandes priorités du triennat 2005-2007 comprennent la poursuite de l'élaboration de la politique et des éléments indicatifs pour les aéroports et les services de navigation aérienne sur les sujets suivants : supervision et réglementation économiques, analyse comparative et mesure des performances et de la productivité, et répartition et recouvrement du coût des mesures de sûreté. Ce renforcement de la politique et des éléments indicatifs est essentiel aux aéroports et aux fournisseurs de services de navigation aérienne du monde entier pour qu'ils puissent répondre aux besoins des compagnies aériennes et d'autres utilisateurs de l'espace aérien d'augmenter l'efficacité et la rentabilité de l'exploitation du système d'infrastructure de l'aviation civile.

4.2 La poursuite de l'élaboration de cette politique et de ces éléments indicatifs est également cruciale pour la mise en œuvre d'un système mondial de navigation aérienne, où la participation active de toutes les parties intéressées et leur compréhension de l'approche commerciale requise sont des

conditions préalables à la réalisation du potentiel que comporte la coopération régionale et mondiale. Le programme de travail de l'Organisation fournira en même temps l'assistance pratique et les éléments d'orientation aux régions et aux sous-régions du monde, en cas de nécessité, afin de faciliter la mise en œuvre, en temps opportun, du système mondial de navigation aérienne.

4.3 D'autres domaines connexes nécessiteront un travail considérable durant le prochain triennat, à savoir l'établissement d'une base de données pour les *Tarifs d'aéroports et de services de navigation aérienne* (Doc 7100) publiés annuellement (l'objectif étant de les publier sous forme de document interactif sur le Web), les ateliers et cours de formation ainsi que l'assistance aux États pour la détermination et la répartition des coûts des services météorologiques aéronautiques. Pour ce qui est des mesures de sûreté (mentionnées au paragraphe 4.1) et des services météorologiques aéronautiques, il est important de veiller à ce que l'aviation civile ne soit pas surchargée de coûts qui ne lui seraient pas normalement imputables selon de sains principes de comptabilité.

## 5. INCIDENCE FINANCIÈRE DES MESURES PROPOSÉES<sup>1</sup>

5.1 Les travaux proposés au paragraphe 4 seront effectués avec les ressources prévues dans le Programme 3.4, Gestion des aéroports et des installations et services de route, du projet de budget-programme pour 2005-2006-2007. Par comparaison avec le triennat actuel, un poste d'administrateur a été éliminé du Programme 3.4.

## 6. DÉCISION DE L'ASSEMBLÉE

6.1 L'Assemblée est invitée à prendre note du présent rapport, à entériner les plans du Conseil concernant le programme des travaux futurs sur la réglementation et l'organisation des aéroports et des services de navigation aérienne et à fournir d'autres orientations qu'elle juge nécessaires.

— FIN —

---

<sup>1</sup> Ces renseignements ne sont présentés que pour indiquer l'incidence financière estimée des mesures proposées. Les fonds qui seront affectés à ces mesures dépendront de la forme finale du Budget-Programme de l'Organisation pour 2005-2006-2007 approuvé par l'Assemblée.