



NOTE DE TRAVAIL

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

Montréal, 15 – 20 septembre 2008

- Point 2 : Questions particulières relatives à l'économie et à la gestion des aéroports**
2.2 : Assiette des redevances
2.3 : Répartition des coûts et systèmes de redevances

**ASSIETTE DES REDEVANCES, RÉPARTITION DES COÛTS ET
SYSTÈMES DE REDEVANCES**

(Note présentée par le Secrétariat)

SOMMAIRE

La présente note examine deux nouvelles questions concernant la répartition des coûts et les systèmes de redevances d'aéroport : l'emploi d'une assiette de redevances unique pour un ensemble de redevances et l'établissement de redevances par passager. Des préoccupations ont été soulevées à propos de la compatibilité de ces méthodes avec les principes énoncés dans la *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne* (Doc 9082). La note conclut que, avec les précautions appropriées, on pourrait appliquer la relation entre les coûts et les redevances d'aéroport à un autre niveau que ce qui se fait actuellement. Cette solution apporterait un surcroît de souplesse qui permettrait aux exploitants d'aéroports de moduler les redevances calculées à partir d'une assiette de redevances unique ou de quelques assiettes. La note conclut aussi que le recouvrement des coûts liés aux aéronefs par le biais de redevances fondées sur les passagers est une option à envisager avec prudence en raison de l'incidence sur la relation entre les coûts et les redevances, la transparence et la protection des consommateurs. Dans ce contexte, un certain nombre de modifications du Doc 9082 sont proposées.

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

1. INTRODUCTION

1.1 Les exploitants d'aéroports ont élaboré diverses méthodes de répartition des coûts et divers systèmes de redevances compte tenu des dispositions réglementaires, des besoins commerciaux et des circonstances les concernant plus particulièrement. Un grand nombre de ces méthodes et systèmes sont compatibles avec les principes énoncés dans la *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne* (Doc 9082), notamment en ce qui a trait à la relation entre les coûts et les redevances, à la non-discrimination dans l'application des redevances, à la transparence de l'assiette des redevances, à la consultation des usagers et à l'absence de financement croisé entre les services.

Toutefois, certaines méthodes et certains systèmes nouveaux appliqués par les exploitants d'aéroports ne respectent peut-être pas ces principes.

1.2 La présente note examine deux nouvelles questions : a) l'emploi d'une assiette de redevances unique pour un ensemble de redevances (*basket of charges*) ; b) l'imputation de redevances par passager par le recouvrement de coûts liés aux aéronefs au moyen de redevances fondées sur les passagers. Elle examine aussi le texte actuel du Doc 9082 concernant ces questions.

2. ANALYSE

2.1 Le § 22 du Doc 9082 indique que la proportion des coûts imputables aux différentes catégories d'usagers devrait être déterminée sur une base équitable de façon qu'aucun usager ne doive supporter la charge de dépenses qui ne lui sont pas proprement imputables selon une répartition des dépenses effectuée conformément à de sains principes de comptabilité. Développant la politique, le *Manuel sur l'économie des aéroports* (Doc 9562) examine de façon détaillée l'établissement de l'assiette des différentes redevances aéronautiques, en ce qui concerne à la fois les activités aéronautiques et les activités extra-aéronautiques. Les orientations sur la répartition des coûts devraient être suivies, que l'aéroport ait adopté la méthode de la caisse unique ou celle de la double caisse pour fixer les redevances.

Assiette de redevances unique pour différentes redevances

2.2 Selon un usage établi de longue date, une fois établis, les coûts imputables à la circulation aérienne civile sont répartis dans les assiettes de différents types de redevances. Ainsi, chaque redevance est déterminée à partir d'une assiette spécifique. Le Doc 9562 décrit les assiettes possibles pour onze différents types de redevances.

2.3 Au cours des dernières années, une nouvelle approche est apparue, selon laquelle les exploitants d'aéroports utilisent une assiette unique ou un petit nombre d'assiettes pour divers types de redevances au lieu d'une assiette différente pour chaque type de redevance. Bien qu'il n'y ait pas de politique particulière à ce sujet dans le Doc 9082, les exploitants d'aéroports peuvent établir des assiettes de redevances plus larges, comme il est noté dans le Doc 9562.

2.4 Les § 4.31 et 4.32 du Doc 9562 indiquent que la gamme des coûts à intégrer dans l'assiette des différentes redevances aéronautiques dépend du nombre de types de redevances que l'aéroport perçoit ; en conséquence, moins il y a de redevances, plus l'assiette de chaque redevance est large. Par exemple, l'assiette des redevances d'atterrissage peut comprendre le coût des pistes, des voies de circulation et de leur balisage lumineux, des zones de stationnement sur l'aire de trafic, des services de sécurité incendie et d'ambulance, du contrôle de la circulation aérienne, des services météorologiques, des services de sûreté et des installations et services d'accès au sol.

2.5 L'idée d'utiliser une assiette unique pour un ensemble de redevances soulève la question du niveau auquel il est approprié de tenir compte de la relation entre les coûts et les redevances d'aéroport. Si cette relation était appliquée à un aéroport à un niveau différent de ce qui se fait actuellement, l'exploitant de l'aéroport pourrait alors établir un jeu d'assiettes pour différentes redevances. Cette possibilité donnerait aux exploitants d'aéroports, en particulier des aéroports de petite et moyenne envergure, un outil pour moduler les redevances correspondant aux assiettes d'une façon leur permettant de soutenir le développement souhaité de leurs aéroports. Afin de favoriser une approche plus commerciale de l'établissement des redevances d'aéroport et de simplifier le système de redevances, les États peuvent envisager d'élever le niveau auquel la relation entre les coûts et les redevances est établie pour un aéroport.

2.6 Ce surcroît de souplesse peut, en retour, soulever des préoccupations au sujet de la transparence et de la discrimination dans l'application des redevances. Une telle souplesse devrait donc être accompagnée de mesures de précaution appropriées, par exemple : limitation de l'application des assiettes élargies aux aéroports offrant des services homogènes utilisés par des usagers homogènes, consultation et, dans la mesure du possible, ententes avec les usagers avant toute décision sur leur mise en œuvre.

2.7 Pour tenir compte de cette souplesse accrue en ce qui a trait à la relation entre les coûts et les redevances, le § 23, alinéa 8), du Doc 9082 devrait être modifié. Actuellement, cet alinéa porte sur la souplesse dans l'application des méthodes en matière de redevances, mais cette souplesse est permise seulement « pour permettre l'adoption de meilleures techniques au fur et à mesure de leur mise au point ». Il conviendrait donc d'ajouter des éléments au sujet des mesures de protection qui doivent accompagner cette nouvelle méthode en matière de redevances afin qu'elle soit compatible avec la politique de l'OACI.

Redevances fondées sur les passagers

2.8 Le Doc 9562 indique expressément qu'un système de répartition devrait associer les coûts aux usagers qui utilisent le plus directement les services en question. Par exemple, les redevances de services passagers devraient généralement être limitées aux coûts liés au traitement des passagers à l'intérieur de l'aérogare passagers, aux services de sûreté connexes (s'ils ne font pas l'objet d'une redevance distincte), ainsi qu'aux coûts des installations et services d'accès au sol imputables à l'accès à l'aérogare de passagers. Dans la mesure où ils ne sont pas inclus dans l'assiette des redevances attribuables aux exploitants d'aéronefs, les coûts des passerelles peuvent aussi être pris en compte dans les redevances de services passagers.

2.9 À certains aéroports, les coûts liés aux aéronefs sont désormais inclus dans les redevances passagers. Les passagers sont donc tenus de payer ces coûts, qui, jusqu'ici, étaient imputés aux exploitants d'aéronefs, sous une forme quelconque de redevance passager. Une telle pratique soulève des préoccupations en ce qui concerne, notamment, les principes en matière de transparence et de relation entre les coûts et les redevances. Les coûts côté piste dépendent de l'exploitation des aéronefs et ne sont qu'indirectement liés au nombre réel de passagers, selon la taille des aéronefs. Le fait d'établir des coûts côté piste par passager et de passer ces coûts aux passagers dans des redevances passagers constitue donc un financement croisé des passagers aux exploitants d'aéronefs, réduit la transparence dans la répartition des coûts entre les divers usagers et ne cadre pas avec le principe de la relation entre les coûts et les redevances. Faire payer par les passagers de grandes portions des coûts liés aux aéronefs peut aussi soulever des préoccupations sur le plan de la protection des intérêts des consommateurs. Par rapport aux exploitants d'aéronefs, les passagers présentent une plus grande diversité, et ils ne sont pas organisés pour participer au processus de consultation comme le font les exploitants. De plus, du point de vue de l'aéroport, le recouvrement des coûts côté piste auprès des passagers pourrait créer une certaine incertitude quant au flux des recettes escomptées. En effet, le niveau des recettes dépend directement du trafic passagers, qui peut fluctuer plus que le nombre de mouvements d'aéronefs.

2.10 En raison des préoccupations examinées ci-dessus, la prise en compte de coûts liés aux aéronefs dans une redevance fondée sur les passagers devrait être envisagée avec prudence. Quoi qu'il en soit, pour s'assurer que les redevances de services passagers perçues actuellement sont bien définies et limitées aux services fournis à l'intérieur et autour des aérogares (installations et services côté ville), le § 28 du Doc 9082 devrait être étoffé au moyen d'une description des coûts qui sont normalement pris en considération.

3. CONCLUSIONS

3.1 D'après ce qui précède, on peut tirer les conclusions suivantes :

- a) les États peuvent envisager d'appliquer le principe de la relation entre les coûts et les redevances d'aéroport au niveau de l'aéroport plutôt qu'au niveau d'une redevance individuelle afin que les exploitants d'aéroports puissent utiliser une assiette de redevances unique pour un ensemble de redevances. Cette souplesse devrait être accompagnée de mesures de précaution appropriées concernant, par exemple, la consultation des usagers et la portée de l'application ;
- b) les États devraient envisager avec prudence les régimes de redevances, y compris les diverses formes de redevances fondées sur les passagers, qui réduisent la transparence et la relation entre les coûts et les redevances ;
- c) l'OACI devrait amender le Doc 9082 de façon à permettre une plus grande souplesse en ce qui a trait à l'utilisation d'une assiette de redevances unique et fournir une description des coûts qu'il conviendrait de prendre en compte dans les redevances de services passagers.

4. PROPOSITION D'AMENDEMENT DE LA POLITIQUE

4.1 Conformément à la conclusion c) figurant au § 3.1, il est proposé de modifier l'alinéa 8) du § 23) et d'ajouter une phrase au début du § 28 du Doc 9082 comme il est indiqué ci-dessous :

Systèmes de redevances d'aéroport

23. *Le Conseil recommande de choisir les systèmes de redevances...*

- 8) *La plus grande souplesse possible devrait être conservée dans l'application de toutes les méthodes en matière de redevances afin de permettre ~~l'adoption de meilleures techniques~~ la prise en compte des nouvelles approches commerciales au fur et à mesure de leur mise au point, accompagnées de mesures de précaution, selon qu'il convient, concernant la consultation et l'accord de toutes les parties intéressées ainsi que la portée de l'application de ces nouvelles méthodes en matière de redevances.*

Redevances de services passagers

28. *Selon la recommandation du Conseil, les redevances de services passagers devraient être fondées sur les coûts des installations de l'aérogare de passagers qui sont imputables au traitement des passagers, y compris le coût des services de sûreté fournis pour ce secteur (à moins que les services de sûreté ne fassent l'objet d'une redevance distincte), ainsi que le coût des installations et services d'accès au sol imputable à l'accès à l'aérogare de passagers. Dans la mesure où ils ne sont pas déjà pris en compte dans l'assiette des redevances attribuable aux exploitants d'aéronefs, les coûts liés aux passerelles peuvent aussi être inclus dans les redevances de services passagers. Le Conseil reconnaît que les recettes provenant des redevances de services passagers sont indispensables à*

l'économie d'un nombre important d'aéroports. Toutefois, la perception directe...

5. SUITE À DONNER PAR LA CONFÉRENCE

5.1 La Conférence est invitée à :

- a) examiner et adopter les conclusions figurant au § 3 1 ;
- b) examiner et approuver les modifications proposées du Doc 9082, § 4.1.

— FIN —