



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**

3.1 : Gouvernance, propriété et contrôle

**GOVERNANCE, MODE DE PROPRIÉTÉ ET CONTRÔLE DES FOURNISSEURS
DE SERVICES DE NAVIGATION AÉRIENNE**

(Note présentée par le Secrétariat)

SOMMAIRE

La présente note examine les expériences récentes de commercialisation des fournisseurs de services de navigation aérienne (ANSP) et les questions émergentes connexes, qui sont la gouvernance, le mode de propriété et le contrôle. Ces expériences indiquent la possibilité d'un lien entre les résultats obtenus et la gouvernance d'entreprise. La présente note soumet une série de pratiques exemplaires en vue de la bonne gouvernance des ANSP commercialisés. Dans les circonstances où l'État exploite directement des services de navigation aérienne, la note souligne la nécessité d'assurer que les fonctions de réglementation et celles d'exploitation ne soient pas assurées par la même autorité.

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

1. INTRODUCTION

1.1 Les fournisseurs de services de navigation aérienne (ANSP) dont la propriété relève, en totalité ou en partie, du secteur privé, sont encore en nombre limité, même si de nombreux États ont établi des entités autonomes en séparant la prestation des services de l'élément exécutif gouvernemental et en permettant à ces entités de commercialiser leurs activités. Au paragraphe 11 de la *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne* (Doc 9082), le Conseil recommande aux États d'établir des entités autonomes pour exploiter leurs services de navigation aérienne, lorsque cela est dans les meilleurs intérêts des fournisseurs et des usagers.

1.2 La présente note examine les expériences récentes de commercialisation des ANSP et les questions émergentes de leur gouvernance, de leur mode de propriété et de leur contrôle. Elle se penche également sur le texte pertinent en vigueur du Doc 9082.

2. ANALYSE

2.1 La tendance à la commercialisation des ANSP repose sur plusieurs motifs, allant de l'amélioration de l'efficacité d'exploitation et de la réduction des coûts au souhait plus pragmatique de libérer l'État de la responsabilité de financer les dépenses en capital d'infrastructure. Quelle qu'en soit la raison, un ANSP commercialisé est censé fonctionner comme une entreprise financièrement indépendante et se montrer aussi compétitif, efficace et rentable que toute autre entreprise commerciale.

2.2 Des études récentes menées par des membres du milieu universitaire, des gouvernements et de l'industrie ont examiné les cadres existants de gouvernance, des institutions et des règlements, comparant notamment des ANSP commercialisés. Bien que ces études n'aient pas nécessairement abouti aux mêmes conclusions, elles tendent à reconnaître que les ANSP commercialisés ont généralement amélioré le contrôle des coûts, renforcé la productivité par la modernisation et assuré la viabilité financière sans compromettre la sécurité. Les études indiquent également que les ANSP commercialisés peuvent prendre des décisions rapidement et sont plus sensibles aux besoins des usagers. Par ailleurs, une observation commune à toutes ces études est qu'une bonne « gouvernance d'entreprise » est à l'origine des rendements supérieurs.

2.3 Le terme « gouvernance d'entreprise » désigne la façon dont un conseil d'administration supervise le fonctionnement d'une entreprise par sa direction, et comment ce conseil est à son tour responsable devant les actionnaires et les divers groupes d'actionnaires. Les principes et les codes de gouvernance d'entreprise ont été établis internationalement. Certaines des directives les plus suivies sont les *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE (2004)* de l'Organisation de coopération et de développement économiques. L'application de ces principes et les résultats des études récentes sur la commercialisation et la privatisation des ANSP peuvent servir de base à l'établissement des meilleures pratiques requises pour assurer une bonne gouvernance d'entreprise des ANSP commercialisés. Ces éléments comprennent ce qui suit :

- a) des objectifs et des responsabilités clairement définis, énoncés dans une loi ou une licence ;
- b) un traitement équitable des actionnaires et la protection de leurs droits (lorsque le capital est détenu en totalité ou en partie par des actionnaires privés) ;
- c) un conseil d'administration indépendant, professionnel pour assumer la direction générale de la gestion ;
- d) une gestion habilitée et responsable pour prendre des décisions en temps utile dans les domaines des finances, de l'exploitation, de la technologie, des ressources humaines, des investissements et des services, conformément aux objectifs de l'entreprise et des directives du conseil d'administration ;
- e) de bons rapports avec toutes les parties intéressées dans le cadre de consultations ;
- f) une divulgation rapide et exacte des informations pour renforcer la transparence.

2.4 Le libellé actuel du paragraphe 17 du Doc 9082 porte sur les meilleures pratiques commerciales dans un contexte général. Il faudrait inclure une recommandation spécifique sur l'application des meilleures pratiques de bonne gouvernance d'entreprise. Le paragraphe 17 recommande l'application des meilleures pratiques commerciales dans certains domaines, tels que la qualité des services, les investissements, la comptabilité et les plans de développement. Étant donné que certains de

ces domaines sont couverts par d'autres paragraphes pertinents du Doc 9082 (la qualité des services et les investissements, par exemple, sont également traités au paragraphe 16) et que les meilleures pratiques commerciales sont également applicables à d'autres domaines, il n'est pas nécessaire de les souligner particulièrement dans ce contexte. (Comme il est indiqué dans la note WP/7, les meilleures pratiques de gouvernance des aéroports sont identiques à celles des ANSP.)

2.5 Ces pratiques exemplaires pourraient s'appliquer tout aussi bien aux ANSP non autonomes, puisque la performance des fournisseurs de services est davantage liée à la bonne gouvernance qu'au mode de propriété ou à la structure de contrôle. Par contre, dans de nombreux cas, un organisme d'État a plusieurs limitations qui doivent être surmontées (par exemple, un processus d'approbation et d'acquisition lourd et encombrant, et la concurrence des autres priorités gouvernementales pour les investissements). Par ailleurs, lorsqu'un gouvernement assume un rôle à la fois de réglementation et de prestation de services, l'autorité de supervision d'une branche sur les activités de l'autre branche est difficile à définir. Des rapports trop proches entre les deux parties peuvent créer des conflits d'intérêts et saper la confiance dans le système.

2.6 Il est donc crucial, pour cette raison, que les États qui n'ont pas encore établi d'entités autonomes pour l'exploitation de services de navigation aérienne adhèrent strictement à la politique décrite au paragraphe 11 du Doc 9082. Si les États décident de ne pas établir de fournisseurs autonomes de services de navigation aérienne, il serait souhaitable au moins d'établir une distinction fonctionnelle entre les fonctions de réglementation et celles de prestation de services, en définissant clairement les rôles et les responsabilités des deux côtés. Il conviendrait de modifier le libellé du paragraphe 15 du Doc 9082 pour souligner la nécessité d'une telle distinction. Il convient de noter que l'amendement proposé du paragraphe 15 s'applique aussi bien aux aéroports qu'aux services de navigation aérienne pour les mêmes raisons (voir WP/7).

3. CONCLUSIONS

3.1 Compte tenu de ce qui précède, les conclusions ci-après peuvent être tirées :

- a) si les services de navigation aérienne sont assurés par une branche du gouvernement, les États devraient s'assurer que les fonctions de réglementation et d'exploitation ne sont pas confiées à une même autorité ;
- b) les États devraient revoir la structure de gouvernance de leurs ANSP et appliquer les meilleures pratiques de gouvernance d'entreprise ayant trait aux objectifs et aux responsabilités, aux droits des actionnaires et à leur traitement, aux responsabilités du conseil d'administration, aux pouvoirs et à la responsabilité de la direction, aux relations avec les parties intéressées, ainsi qu'à la divulgation d'information ;
- c) l'OACI devrait amender le Doc 9082 pour souligner l'importance de la séparation des fonctions de réglementation et d'exploitation et pour inclure les éléments requis pour assurer une bonne gouvernance grâce à l'application des meilleures pratiques commerciales.

4. PROPOSITIONS D'AMENDEMENT DE POLITIQUE

4.1 Conformément à la conclusion c) du paragraphe 3.1, il est proposé de remplacer le texte actuel des paragraphes 15 et 17 du Doc 9082 par les textes suivants :

15. *Le Conseil estime important que les États exercent leur responsabilité de supervision économique de manière distincte de la prestation et de l'exploitation des services d'aéroport et des services de navigation aérienne, en particulier dans les situations où des entités autonomes n'ont pas été établies.*

Meilleures pratiques commerciales

17. *Le Conseil appuie l'application des principes des meilleures pratiques commerciales pour les aéroports et les services de navigation aérienne, afin de promouvoir la transparence, l'efficacité et l'efficience dans la fourniture d'une qualité appropriée de services et d'installations. Les meilleures pratiques commerciales devraient donc être appliquées par les États et/ou les aéroports et les fournisseurs de services de navigation aérienne dans tous les domaines de leur activité. Le Conseil constate que la bonne gouvernance d'entreprise des aéroports et des services de navigation aérienne donne de meilleurs résultats et il recommande donc que les États, en particulier, appliquent les meilleures pratiques commerciales de bonne gouvernance d'entreprise en ce qui a trait aux objectifs et aux responsabilités des entités, aux droits des actionnaires et à leur traitement, aux responsabilités du conseil d'administration, aux pouvoirs et à la responsabilité de la direction, aux relations avec les parties intéressées et à la divulgation des informations.*

4.2 Il convient de noter que dans la note WP/4, il est proposé d'insérer deux nouveaux paragraphes sous le nouveau sous-titre « Supervision économique » entre les paragraphes 14 et 15 existants (en remplaçant le paragraphe 15 par le nouveau libellé ci-dessus). Les nouveaux libellés des paragraphes 15 et 17 ci-dessus sont également proposés dans la note WP/7.

5. SUITE À DONNER PAR LA CONFÉRENCE

5.1 La Conférence est invitée :

- a) à examiner et à approuver les conclusions présentées au paragraphe 3.1 ;
- b) à examiner et à appuyer les propositions d'amendement du Doc 9082 présentées au paragraphe 4.1.