



ORGANISATION DE L'AVIATION CIVILE INTERNATIONALE

A35-WP/154  
EC/21  
15/9/04  
Anglais, espagnol  
et français seulement<sup>1</sup>

## ASSEMBLÉE — 35<sup>e</sup> SESSION

### COMMISSION ÉCONOMIQUE

**Point 28 : Réglementation et organisation des services d'aéroport et de navigation aérienne**

#### PERFORMANCE ÉCONOMIQUE DES SERVICES DE NAVIGATION AÉRIENNE

(Soumis par la Fédération internationale des ouvriers du transport, ITF)

##### SOMMAIRE

La présente note rend compte de l'impact économique des conditions défavorables actuelles sur les fournisseurs de services de navigation aérienne. Elle décrit les changements structurels que connaît actuellement cette industrie et leurs répercussions sur la fourniture de services de navigation aérienne. Elle recommande que l'OACI révise la formule de calcul des redevances contenue dans le document de l'OACI Doc.9082.

La décision de l'Assemblée figure au paragraphe 5.

#### 1. INTRODUCTION

1.1 Le secteur de l'aviation souffre toujours des effets combinés de la pire récession économique qu'ait connue cette industrie, aggravée par une série de chocs extérieurs : les événements du 11 septembre, la seconde guerre du Golfe et l'épidémie de SRAS. Ces chocs économiques ont affecté à des degrés divers tous les composants de la chaîne de transport aérien. Les transporteurs aériens ont été les plus pénalisés mais les prestataires de services de navigation aérienne ont également été plongés dans la crise, notamment lorsque ces activités ont été commercialisées par certains États.

1.2 La gravité de la récente crise économique s'est traduite non seulement par l'adoption de mesures de redressement traditionnelles, comme la réduction des coûts et de la capacité, mais elle a conduit également à un changement structurel radical de l'industrie qui, à long terme, affectera les performances économiques et l'efficacité des services de navigation aérienne.

<sup>1</sup> Les versions anglaise, espagnole et française sont fournies par la Fédération internationale des ouvriers du transport.

1.3 La Fédération internationale des ouvriers du transport estime que les Etats devront prendre en compte deux facteurs en particulier pour veiller à ce que les prestataires de services de navigation aérienne soient en bonne position économique pour répondre à leurs futurs critères de performance. Tout d'abord, les Etats devront réagir aux changements permanents que connaissent maintenant les transporteurs aériens et, deuxièmement, ils devront introduire des mécanismes qui donnent suffisamment de solidité financière à ces prestataires pour être mieux armés face à la nature cyclique de l'industrie.

1.4 Le marché de l'aviation connaît d'importants changements structurels, comme en témoignent l'émergence et la croissance constante des transporteurs "low cost". Cela a eu un impact considérable sur les vols internationaux. Les récentes statistiques laissent entrevoir une lente reprise pour atteindre les niveaux d'avant le 9 septembre mais les recettes des services de navigation aérienne restent statiques ou continuent à diminuer. Faute de réserves financières, beaucoup de fournisseurs de services de navigation aérienne veulent majorer leurs redevances alors que l'industrie est dans une situation particulièrement difficile. De leur côté, les transporteurs à bas coût interviennent auprès des gouvernements pour faire baisser les tarifs ANS. Cette note de travail propose des solutions pour assurer un cadre économique solide qui permette d'opérer dans la sécurité, l'efficacité et la régularité.

## 2. SYSTÈME ACTUEL DES REDEVANCES

2.1 Les systèmes des redevances de services de navigation aérienne sont décrits dans le document 9082 de l'OACI intitulé : "Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne". On peut lire dans le paragraphe 45 que la redevance de services de navigation aérienne de route devrait être une redevance unique pour chaque vol fondée sur la distance parcourue dans une région déterminée et sur le poids de l'aéronef.

2.2 Cette formule avait été déterminée à une époque où les gouvernements estimaient qu'ils étaient en partie responsables de l'infrastructure de services de navigation aérienne. Dans de nombreux Etats, cela n'est plus le cas. Comme dans les autres secteurs de l'aviation, le "marché" des services de navigation aérienne a évolué avec la croissance des entités indépendantes. Beaucoup de ces organisations sont des fournisseurs de services de navigation aérienne commercialisés.

2.3 L'ITF estime que la formule qui se fonde sur le poids et la distance ne reflète plus véritablement les coûts de ces prestations. Elle s'appuie sur l'hypothèse erronée que la taille de l'aéronef et la distance parcourue ont un impact sur le coût des prestations de services de navigation aérienne. En fait, le coût par mile de couverture de services diminue au fur et à mesure que la distance parcourue augmente. Cela s'explique par le fait que les normes états-uniennes de classification pour les services de navigation aérienne reconnaissent que la charge de travail des contrôleurs aériens, et par conséquent le coût de la prestation de service, atteint son paroxysme pendant la phase de transition du vol.

2.4 Par ailleurs, il n'y a pas de corrélation directe entre la taille de l'aéronef et le coût du service. Dans le cadre de l'actuelle formule de redevance, les opérateurs des aéronefs plus petits sont de fait subventionnés par les transporteurs utilisant des appareils plus grands. Les coûts des prestations de services de navigation aérienne, et en particulier les frais de personnel, sont directement liés au volume d'espace aérien contrôlé (secteurs) ainsi qu'au nombre et à la variété des types d'aéronef à tout point de transition dans l'espace aérien. Un aéronef qui reste dans un secteur de l'espace aérien pendant plusieurs centaines de miles ne nécessite pas vraiment beaucoup plus de ressources qu'un appareil qui traverse brièvement ce secteur.

2.5 Les changements structurels qui s'opèrent actuellement dans l'industrie conduisent à la prolifération des aéronefs plus petits et au déclin de la part de marché des appareils plus importants. Cela s'explique en partie par la progression des transporteurs "low cost" qui assurent des services de point à point, et en partie par le déclin actuel des opérations long-courrier qui utilisent traditionnellement des plus gros porteurs. Ainsi, au Royaume-Uni, le fournisseur de services de navigation aérienne NATS enregistre une croissance régulière du trafic au cours des derniers mois mais les recettes sont restées en dessous du niveau de la période qui a précédé le 11 septembre. Ce déclin marqué des recettes est dû à la réduction du trafic transatlantique et au changement de type d'aéronef exploité par les transporteurs aériens en provenance et à destination du Royaume-Uni.

2.6 Certains peuvent avancer que le critère du poids de l'aéronef sert à établir une relation avec le nombre de passagers transportés. Toutefois, rien n'indique que l'actuelle formule offre le meilleur type de service au passager. Le changement opéré dans les types d'aéronef est l'un des facteurs qui peut inciter les fournisseurs de services de navigation aérienne à majorer les redevances pour compenser le manque à gagner. Toutefois, le nombre de passagers reste modeste. Cela signifie que la part du billet d'avion correspondant aux services de navigation aérienne augmente. Les transporteurs aériens vont devoir augmenter leurs tarifs ou réaliser des économies ailleurs.

### 3. **QUI DEVRAIT SUPPORTER LES COÛTS DE SERVICES DE NAVIGATION AÉRIENNE ?**

3.1 Le document 9082 de l'OACI indique dans le paragraphe 36 que "*Le Conseil estime qu'à titre de principe général, lorsque des services de navigation aérienne sont mis à la disposition des vols internationaux, les fournisseurs peuvent demander aux usagers de supporter leur part des coûts y afférents.*" A l'heure actuelle, de nombreux pays cherchent à ce que le mécanisme des redevances englobe l'ensemble des coûts associés aux prestations de services de navigation aérienne. La part de financement public a diminué, voire disparu, dans de nombreux Etats membres de l'OACI. Alors même que l'industrie de l'aviation, y compris l'aviation générale, génère des millions de dollars en taxes diverses, très peu de cet argent est affecté à la fourniture d'infrastructures de services de navigation aérienne. Lors d'une réunion tripartite mondiale organisée par l'Organisation internationale du travail en 2002, qui regroupait gouvernements, employeurs et travailleurs, le groupe des travailleurs a fait remarquer que "l'impact économique du 11 septembre avait été aggravé par des initiatives antérieures, toujours en place, qui visaient à transformer l'aviation civile en un service mû uniquement par l'économie de marché". Les crises économiques de cette industrie devraient servir d'avertissement, montrant comment les changements intervenus dans cette industrie au cours de la dernière décennie n'ont fait que la fragiliser.

3.2 L'ITF n'est pas la seule organisation sensible à ce problème. Dans une brochure intitulée *Corporatisation Report*, publiée par CANSO en août 1999, on explique qu'il ne faut pas s'attendre à ce qu'une entité indépendante de services de navigation aérienne puisse être rentable dans un pays où le trafic est minime, sa capacité à générer des revenus étant par conséquent minime également.

3.3 Cela s'appliquait aux pays dotés d'une industrie de l'avion relativement modeste. Toutefois, du fait de la crise qui règne dans ce secteur, beaucoup de fournisseurs de services dans des pays disposant d'un marché de l'aviation important et développé sont maintenant confrontés à des difficultés similaires et cherchent à réduire les coûts parce qu'ils ne parviennent pas à réaliser des bénéfices.

3.4 Dans le rapport de la réunion tripartite de l'OIT qui s'est déroulée en janvier 2002 (TMICA/2002/11), on a reconnu que "*l'existence d'un secteur de l'aviation dynamique est dans l'intérêt*

*public. L'offre de services de transport aérien et l'accès à ces services peut être un moteur puissant pour la croissance économique nationale qui profite à l'ensemble de la population, que les individus soient ou non usagers des transports aériens."* Le paragraphe poursuit : *"Les intérêts liés à la sûreté et à la sécurité publiques exigent des gouvernements qu'ils jouent un rôle actif dans la protection et l'entretien des infrastructures de l'aviation civile"*. Cette déclaration a été adoptée tant par les gouvernements que par les travailleurs et les employeurs. Nous estimons que les principes actuels de redevance s'écartent de cette position.

3.5 Dans de nombreux pays, l'aviation occupe une place unique dans la mesure où c'est le seul mode de transport qui ne reçoit pas de subvention ou de financement publics. On s'attend de plus en plus à ce que les transporteurs aériens prennent à leur charge tous les frais de l'infrastructure de services de navigation aérienne. Cela est radicalement différent de la démarche adoptée pour la gestion de la signalisation et de la circulation des routes et voies ferrées. Ce manque de soutien public ne fait qu'accroître les pressions sur les fournisseurs pour réduire les coûts et, dans bien des cas, réduire les effectifs de personnel. Cela peut avoir des répercussions nuisibles pour la sécurité, l'efficacité et la régularité. Beaucoup craignent que cette attitude ait des conséquences sur la sécurité. Si un gouvernement estime qu'il est nécessaire d'améliorer les services ferroviaires ou de réduire les embouteillages routiers, il va construire de nouvelles routes ou apporter de l'aide aux chemins de fer. Dans le cas de l'aviation, il lui offre la liberté d'emprunter de l'argent à condition de ne pas endetter le gouvernement.

3.6 Cela n'est pas sans inconvénient en période de crise. Dans le passé, du fait du caractère public de la fourniture de services de navigation aérienne, les Etats garantissaient un minimum de financement pour l'intégration des services dans l'ensemble du système, et pour assurer sa fiabilité, au cas où les recettes seraient insuffisantes pour couvrir les coûts d'exploitation ou les besoins d'investissement.

3.7 L'association qui représente les fournisseurs commercialisés, CANSO, propose comme solution à ce problème de permettre aux fournisseurs de services de navigation aérienne de fonctionner comme des agences commerciales, capables de tirer des bénéfices des services offerts, et de lever des capitaux du secteur financier privé. Toutefois, une telle démarche va à l'encontre des principes contenus dans le document 9082 de l'OACI qui présupposent que les usagers des services paieront une redevance pour le service offert qui respecte la transparence et soit fonction des coûts.

3.8 L'ITF souhaite que l'on reconnaisse la mission de service public des systèmes nationaux de services de navigation aérienne. Ces systèmes offrent sécurité et services non seulement aux usagers, c'est-à-dire aux transporteurs aériens, mais également à l'ensemble des citoyens de la même manière que les feux de circulation protègent les piétons au même titre que les automobilistes. Néanmoins, toute considération de politique publique mise à part, le financement privé obtenu du secteur bancaire est plus coûteux que les fonds obtenus par l'intermédiaire des Etats. Par ailleurs, la commercialisation laisse entendre qu'une partie des revenus générés quittera le système sous forme de dividendes ou bénéfices payés aux actionnaires.

3.9 Etant donné que l'Etat est garant en dernier ressort de l'intégrité, de la performance et de la fiabilité du système national de services de navigation aérienne, on peut se demander si par le biais de la commercialisation le risque a bien été transféré. L'expérience a prouvé que la commercialisation ou la privatisation peut être porteuse d'instabilité économique, ne garantit aucunement un meilleur niveau d'efficacité économique et, dans un certain nombre de cas, s'est traduite par un déclin des performances et de la fiabilité.

3.10 Les Etats – du fait du rôle critique de l'aviation civile dans l'économie – continueront à se porter garants de leur infrastructure nationale, et en particulier de leurs services de navigation aérienne. Toutefois, cela ne signifie pas que les aides d'Etat devraient être accordées sans cadre précis. Une manière de gérer le cycle économique propre à l'industrie du transport aérien consisterait à autoriser l'établissement de fonds de réserve, consacrés au financement des coûts d'exploitation et d'investissement, lorsque l'on atteint le point du cycle où les recettes provenant des redevances baissent alors que les coûts restent stables ou augmentent. Un tel fonds de prévoyance pourrait être établi en fonction d'une estimation des coûts de services pendant toute la durée du cycle économique. Selon nous, une telle pratique se révélerait plus efficace qu'une dépendance de capitaux privés. Cela reviendrait également à supprimer les réductions dans les redevances en période de grand trafic. Il faudrait toutefois modifier l'actuelle politique de l'OACI telle qu'elle figure dans Doc 9082.

#### 4. LES REDEVANCES FONCTION DES PERFORMANCES

4.1 La question de la redevance des usagers devrait également être un élément lors de l'examen des performances. L'OACI, dans un document préparé pour la 11e conférence de navigation aérienne, a fait remarquer que le nouveau climat économique mondial, la "corporatisation" des services de gestion du trafic aérien (ATM) et une approche plus structurée du cadre normatif de l'ATM par les Etats et l'OACI, exercent de plus en plus de pressions sur l'aspect des responsabilités, non seulement pour les prestations de service mais également pour les aspects affaires et sécurité lors de la mise en œuvre des décisions. Le choix d'itinéraires répondant à des critères d'efficacité et de respect de l'environnement se heurte aux problèmes posés par les tarifs appliqués. Si l'on demande à une compagnie aérienne de suivre un plan de vol qui passe par un espace aérien coûteux pour éviter des encombrements, il faut s'attendre à ce qu'elle proteste. Un itinéraire empruntant un espace aérien où l'on ne paie aucune redevance ou aucune taxe ne rencontrera aucune objection.

4.2 L'IATA a également réclamé une évaluation de l'efficacité des services ATS. Dans un document préparé pour la 11e conférence ANS (ANS11WP/50), elle déclare que *"lors de l'évaluation de l'efficacité d'un fournisseur de services ATS, les coûts associés à la prestation des services et les avantages qu'en retirent les usagers de l'espace aérien doivent être pris en considération"*. L'ITF ne contredit pas cette déclaration mais estime que l'on ne devrait pas se limiter aux intérêts des transporteurs aériens. Il faut appréhender l'ensemble des intérêts publics. Une évaluation de l'actuel système de redevances serait utile dans ce domaine.

4.3 L'IATA a également noté dans ce même document *"que la sécurité est primordiale mais que l'efficacité et la régularité sont des facteurs primordiaux du développement d'une industrie du transport aérien viable, efficace et rentable"*. Là encore, l'ITF n'est pas en désaccord avec cette déclaration mais estime que les gouvernements devraient jouer un rôle dans ce domaine. Nous pensons qu'il est temps de revenir à la position initiale de l'OACI : les transporteurs aériens devraient payer en partie les coûts de prestation des services de navigation aérienne mais l'on doit reconnaître également le rôle fondamental de l'Etat.

5. **DÉCISION DE L'ASSEMBLÉE :**

5.1 L'Assemblée est invitée à conclure que :

- a) Dans le cadre de l'évaluation des éléments indicatifs proposés par le Secrétariat dans le document A35-WP/10, l'OACI entreprendra la révision de la formule de calcul des redevances compte tenu du nouveau climat actuel.
- b) Cet examen se fera en consultation avec toutes les parties prenantes, y compris des représentants d'organismes d'employés ATS, de l'ITF, d'IFATCA et d'IFATSEA.

— FIN —