



CONFÉRENCE MONDIALE DE TRANSPORT AÉRIEN (ATCONF)

SIXIÈME RÉUNION

Montréal, 18 – 22 mars 2013

Point 2 : Examen de questions clés et du cadre réglementaire corrélatif

2.7 : Économie des aéroports et des services de navigation aérienne

FINANCEMENT DES FONCTIONS DE SUPERVISION

(Note présentée par le Secrétariat)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Au cours des dernières années, la question du financement des fonctions de supervision de la sécurité, de supervision de la sûreté et de supervision économique effectuées par les États a été portée à l'attention de l'OACI. La présente note analyse la politique et les éléments indicatifs de l'OACI concernant divers mécanismes destinés à financer les fonctions de supervision de l'aviation. Elle résume également les mesures prévues par l'OACI pour élaborer d'autres éléments indicatifs relatifs au financement des fonctions au niveau des États.

Suite à donner : La Conférence est invitée :

- a) à examiner les informations, les évaluations et les propositions contenues dans la présente note ;
- b) à adopter les recommandations qui figurent au paragraphe 5.

Références :

Les documents de référence d'ATConf/6 se trouvent à l'adresse www.icao.int/meetings/atconf6.

1. INTRODUCTION

1.1 La cinquième Conférence mondiale de transport aérien (ATConf/5, Montréal, 24-28 mars 2003) a traité de la question des fonctions et des responsabilités de supervision des États en ce qui concerne l'impact de la libéralisation du transport aérien. Depuis lors, le financement adéquat et durable des fonctions de supervision est apparu comme un nouveau défi. Étant donné que les fonctions de supervision de la sécurité, de supervision de la sûreté et de supervision économique sont une responsabilité des États, le financement des gouvernements est la méthode présumée de financement de ces fonctions. Cependant, cela n'est pas toujours possible ni pratique, en particulier pour les États qui ont des ressources financières limitées. En conséquence, l'OACI a élaboré des politiques et des éléments d'orientation sur la question du financement des fonctions de supervision, qui sont résumés dans la présente note.

1.2 La note de travail a été organisée de la manière suivante: trois sections examinent les éléments indicatifs de l'OACI sur le financement des trois fonctions de supervision (à savoir : financement de la supervision de la sécurité; financement de la supervision de la sûreté; et financement de la supervision économique). Chacune de ces sections est structurée autour de trois composantes: financement au niveau de l'aéroport/fournisseur de services de navigation aérienne (ANSP); financement au niveau national/Autorité de l'aviation civile; et financement au niveau régional. La discussion est appuyée par les résultats d'une enquête menée sous le couvert de la Lettre aux États EC 2/101-10/15 du 2 mars 2010 sur le financement des trois fonctions de supervision. Cette lettre est disponible sur le site web d'ATConf/6 à l'adresse www.icao.int/meetings/atconf/6.

2. FINANCEMENT DE LA SUPERVISION DE LA SECURITE

2.1 Les résultats de l'enquête de l'OACI concernant le financement de la supervision de la sécurité ont démontré que le gouvernement (trésorerie) est la source de financement la plus importante pour cette fonction (49 pourcent). D'autres financements proviennent des produits et services (16 pourcent), des redevances d'aéroport (16 pourcent), et des redevances de services de navigation aérienne (12 pourcent); les autres sources de financement représentent les 7 pourcent restants. Au niveau régional, les données disponibles pour cinq organismes régionaux de supervision de la sécurité (RSOO) ont révélé que les contributions des membres représentent 100 pourcent du financement pour trois RSOO; que le financement du gouvernement ne représente que 26 pourcent et 20 pourcent du financement total, respectivement, pour les deux RSOO restants, la différence provenant principalement des produits et services.

2.2 Au niveau des aéroports ou des ANSP, il est déclaré dans la *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne* (Doc 9082) que les coûts directement liés à la fonction de supervision de la sécurité pour les services d'aéroport ou pour les services de navigation aérienne peuvent être inclus dans l'assiette des redevances des aéroports ou des ANSP pour les redevances d'usage à la discrétion des États, à condition que ces coûts soient imposés aux fournisseurs de services (cf. Doc 9082, paragraphe 2, alinéa x) de la Section II et du paragraphe 3, alinéa vii) de la Section III).

2.3 Il est également indiqué dans le Doc 9082 que les politiques de l'OACI sur les redevances ne concernent que les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne (cf. paragraphe 3 de l'Avant-propos). Néanmoins, les politiques et les principes d'établissement des redevances contenus dans le Doc 9082 peuvent s'appliquer dans d'autres circonstances, comme pour le financement de la fonction de supervision de la sécurité au niveau national et régional. Dans toutes les circonstances, les quatre principes clés de l'établissement des redevances qui sont la non-discrimination, la transparence, la relation aux coûts et la consultation avec les usagers, ainsi que l'exigence selon laquelle les usagers ne doivent payer que pour les services reçus, devraient être observés pour ce qui est du financement de la supervision de la sécurité.

2.4 Au niveau régional, à la suite du Symposium sur les RSOO, qui s'est tenu au siège de l'OACI du 26 au 28 octobre 2011, le Conseil a décidé que des éléments indicatifs supplémentaires sur le financement durable des RSOO devraient être élaborés. En conséquence, le Secrétariat a élaboré de nouveaux éléments d'orientation sur le financement des RSOO, qui comprenaient les redevances sur la sécurité de l'aviation comme une des sources possibles. Les membres du Groupe d'experts sur l'économie des aéroports et du Groupe d'experts sur l'économie des services de navigation aérienne (AEP-ANSEP) ont été d'avis qu'ils n'avaient ni le mandat ni la compétence pour élaborer des éléments indicatifs sur le financement des fonctions de supervision de la sécurité qui ne sont pas directement liées aux aéroports et aux services de navigation aérienne. Les nouvelles orientations sur les redevances de sécurité de l'aviation ont donc été élaborées en consultation avec les RSOO, la Banque Mondiale (BM), le

Conseil international des aéroports (ACI), l'Organisation des services de navigation aérienne civils (CANSO), l'Association du transport aérien international (IATA), et le Président du Groupe d'experts AEP-ANSEP.

2.5 Sur la base des politiques contenues dans le Doc 9082, les redevances relatives à la sécurité aérienne devraient recouvrir le coût encouru par les RSOO pour fournir certains services de supervision de la sécurité, et les quatre principes clés de l'établissement des redevances, qui sont la non-discrimination, la relation aux coûts, la transparence et la consultation avec les usagers devraient être inclus dans les accords constitutifs, les règlements ou les politiques des RSOO. L'élément indicatif relatif au financement des RSOO souligne que des mesures strictes de protection devraient être en place avant la mise en œuvre d'une quelconque redevance de sécurité aérienne ; et ils contiennent également des orientations détaillées sur d'autres aspects économiques et de gestion des RSOO. Ces éléments d'orientation devront être inclus dans le *Manuel de supervision de la sécurité* (Doc 9734).

2.6 Il convient de noter que le Secrétariat examine la possibilité d'élaborer de nouveaux mécanismes et d'autres éléments indicatifs sur le financement durable de la fonction de supervision de la sécurité au niveau de l'État (c.-à-d. par les administrations de l'aviation civile), en utilisant comme base les éléments d'orientation élaborés par les RSOO.

3. FINANCEMENT DE LA SUPERVISION DE LA SURETE

3.1 Les résultats de l'enquête de l'OACI concernant le financement de la supervision de la sûreté ont démontré que le gouvernement (trésorerie) est la source de financement la plus importante pour cette fonction (67 pourcent); 8 pourcent proviennent des redevances d'aéroport et 12 pourcent des redevances de navigation aérienne; les autres sources de financement représentent les 13 pourcent restants.

3.2 Pour ce qui est du niveau des aéroports ou des ANSP, il est déclaré dans le Doc 9082 que les coûts directement liés à la fonction de supervision de la sûreté pour les services d'aéroport ou les services de navigation aérienne peuvent être inclus dans l'assiette des redevances des aéroports ou des ANSP, à la discrétion des États et à condition que ces coûts soient imposés aux fournisseurs de services (cf. Doc 9082, paragraphe 2, alinéa x) de la Section II et paragraphe 3, alinéa vii) de la Section III). En outre, il est déclaré que l'aviation civile ne devrait pas être imputée pour des coûts effectués pour des fonctions de sûreté générale effectuées par les États, telles que la police générale, la collecte de renseignements et la sûreté nationale ; des coûts supplémentaires supportés pour des niveaux de sûreté supplémentaires assurés régulièrement à des usagers sur leur demande peuvent aussi être imputés à ces usagers. Lorsque les coûts de la sûreté aux aéroports sont recouverts au moyen de redevances, la méthode utilisée devrait être discrétionnaire, mais ces redevances de sûreté devraient être basées soit sur le nombre de passagers, soit sur le poids des aéronefs, soit sur une combinaison des deux facteurs (cf. Doc 9082, paragraphe 7 de la Section II).

3.3 Des éléments indicatifs plus complets sur les redevances de sûreté se trouvent dans le *Manuel sur l'économie des aéroports* (Doc 9562) et dans le *Manuel sur l'économie des services de navigation aérienne* (Doc 9161).

3.4 Il n'a pas été demandé à l'OACI d'élaborer des éléments indicatifs supplémentaires qui traiteraient spécifiquement des coûts de la sûreté et des redevances connexes pour le financement de la fonction de supervision de la sûreté au niveau national et régional. On considère que les politiques et éléments d'orientation existants sont suffisants et pertinents. Néanmoins, la décennie passée a vu une augmentation importante des coûts de sûreté des aéroports qui sont répercutés aux usagers et aux usagers

finaux par le biais des redevances de sûreté, ce qui laisse entendre que la mise en œuvre des politiques existantes par les États pourrait être améliorée.

4. FINANCEMENT DE LA SUPERVISION ECONOMIQUE

4.1 Les résultats de l'enquête de l'OACI concernant le financement de la supervision économique des aéroports ont démontré que la majorité des fonds (76 pourcent) proviennent du gouvernement (trésorerie), 19 pourcent proviennent des redevances d'aéroport, et les 5 pourcent restants proviennent d'autres sources. Pour les ANSP, les résultats ont montré que la majorité des fonds (68 pourcent) proviennent aussi du gouvernement (trésorerie), tandis que 23 pourcent proviennent des redevances des services de navigation aérienne, et les 9 pourcent restant d'autres sources.

4.2 L'OACI a élaboré des éléments indicatifs détaillés pour le financement de la fonction de supervision économique pour les aéroports et les ANSP. Il est déclaré dans le Doc 9082 (Section I, paragraphes 12 à 15) que l'exercice par les États des responsabilités de supervision économique doit être clairement séparé de l'exploitation et de la fourniture des aéroports et des services de navigation aérienne, les rôles et les attributions étant clairement définis pour chaque fonction. En outre, l'objet principal de la supervision économique devrait être de réaliser un équilibre entre les intérêts des aéroports et des ANSP, y compris les fournisseurs administrés par le gouvernement, et les objectifs des politiques publiques, tels que de prévenir l'abus de toutes positions dominantes que pourraient avoir les fournisseurs, en assurant la transparence et la non-discrimination, en s'assurant que les investissements satisfont à la demande, ou en protégeant les intérêts des usagers et des usagers finaux. Enfin, les coûts directement liés à la fonction de supervision économique pour les aéroports ou les services de navigation aérienne peuvent être inclus dans l'assiette des redevances des aéroports ou des ANSP, à la discrétion de l'État et à condition que ces coûts soient imposés aux fournisseurs de services (cf. Doc 9082, paragraphe 2, alinéa x) de la Section II et paragraphe 3, alinéa vii) de la Section III).

4.3 Au niveau national, il est déclaré dans le *Manuel sur l'économie des aéroports* (Doc 9562) et dans le *Manuel sur l'économie des services de navigation aérienne* (Doc 9161) que les coûts (et les avantages) potentiels liés à une forme particulière de supervision économique, telle que la réglementation de repli, la réglementation par plafonnement des prix, ou la réglementation du taux de rendement doivent être évaluées. L'exploitation et l'administration de la supervision économique ne sont pas gratuites, et le coût connexe peut augmenter au fur et à mesure que l'approche adoptée par un État se passe d'une supervision légère à une forme de supervision économique plus lourde. À l'extrême, le coût réglementaire peut dépasser l'avantage prévu. Le choix d'une forme appropriée qui va au-delà de l'application de la loi sur la concurrence consiste donc à rechercher le spectre des options en vue de protéger les intérêts du public à un niveau acceptable et à un coût réglementaire minimum.

4.4 Enfin, en ce qui concerne le financement de la fonction de supervision économique au niveau régional, la Conférence sur l'économie des aéroports et des services de navigation aérienne (CEANS, Montréal, 15-20 septembre 2008), a recommandé que les États envisagent l'adoption d'une approche régionale de la supervision économique là où les États n'ont pas la capacité d'assurer convenablement les fonctions de supervision économique (cf. Doc 9082, Section I, paragraphe 15).

5. CONCLUSIONS

5.1 A la lumière de la discussion ci-dessus, on peut conclure ce qui suit:

- a) les fonctions de supervision de la sécurité, de supervision de la sûreté et de supervision économique sont une responsabilité étatique, mais pour certains États

ayant des ressources financières limitées, il n'est pas toujours possible ni pratique d'utiliser un financement gouvernemental pour ces fonctions;

- b) les éléments d'orientation élaborés par l'OACI sur le financement des fonctions de supervision au niveau de l'aéroport/ANSP continuent d'être pertinents et devraient être tenus à jour pour être utilisés par les États selon les besoins. Sur la base des politiques de l'OACI sur les redevances, qui sont contenues dans le Doc 9082, des éléments d'orientation supplémentaires ont été élaborés sur le financement de la fonction de supervision de la sécurité au niveau régional par le biais de redevances. Néanmoins, compte tenu des défis liés aux financements des fonctions de supervision au niveau national et régional, d'autres politiques et éléments d'orientation de l'OACI doivent être élaborés.

6. RECOMMANDATIONS

6.1 Les recommandations suivantes sont proposées à l'examen de la Conférence:

- a) L'OACI devrait continuer à élaborer ses éléments indicatifs sur le financement durable de la fonction de supervision de la sécurité au niveau des États;
- b) L'OACI devrait continuer à suivre la situation concernant le financement de la supervision de la sûreté et de la supervision économique;
- c) L'OACI devrait examiner d'autres possibilités de mettre en place de nouveaux mécanismes pour assurer le financement durable des fonctions de supervision de au niveau national et au niveau régional;
- d) L'OACI devrait tenir à jour ses politiques et éléments d'orientation pour qu'ils répondent aux diverses situations rencontrées par différents États; et
- e) L'OACI devrait prendre toutes les mesures pertinentes pour assurer une sensibilisation élargie et une diffusion de ses politiques et éléments indicatifs sur les redevances d'usage.