

Doc 9562



Manuel sur l'économie des aéroports

Approuvé par le Secrétaire général
et publié sous son autorité

Deuxième édition — 2006

Organisation de l'aviation civile internationale

Publié séparément, en français, en anglais, en arabe, en espagnol et en russe, par l'Organisation de l'aviation civile internationale. Prière d'adresser toute correspondance, à l'exception des commandes et des abonnements, au Secrétaire général.

Envoyer les commandes à l'une des adresses suivantes en y joignant le montant correspondant en dollars des États-Unis ou dans la monnaie du pays d'achat. Les clients sont invités à utiliser une carte de crédit (American Express, Mastercard ou Visa) pour éviter les retards de livraison. Les informations relatives au paiement, par carte de crédit ou par d'autres moyens, se trouvent à la Section Commandes du *Catalogue des publications et des aides audiovisuelles de l'OACI*.

Organisation de l'aviation civile internationale. Groupe de la vente des documents, 999, rue University, Montréal, Québec, Canada H3C 5H7
Téléphone: +1 514-954-8022; Fax: +1 514-954-6769; Sitatex: YULCAYA; Courriel: sales@icao.int; Web: <http://www.icao.int>

Afrique du Sud. Avex Air Training (Pty) Ltd., Private Bag X102, Halfway House, 1685, Johannesburg
Téléphone: +27 11 315-0003/4; Facsimile: +27 11 805-3649; E-mail: avex@iafrica.com

Allemagne. UNO-Verlag GmbH, August-Bebel-Allee 6, 53175 Bonn / Telephone: +49 0 228-94 90 2-0; Facsimile: +49 0 228-94 90 2-22;
E-mail: info@uno-verlag.de; Web: <http://www.uno-verlag.de>

Cameroun. KnowHow, 1, Rue de la Chambre de Commerce-Bonanjo, B.P. 4676, Douala / Téléphone: +237 343 98 42; Fax: +237 343 89 25;
Courriel: knowhow_doc@yahoo.fr

Chine. Glory Master International Limited, Room 434B, Hongshen Trade Centre, 428 Dong Fang Road, Pudong, Shanghai 200120
Telephone: +86 137 0177 4638; Facsimile: +86 21 5888 1629; E-mail: glormaster@online.sh.cn

Égypte. ICAO Regional Director, Middle East Office, Egyptian Civil Aviation Complex, Cairo Airport Road, Heliopolis, Cairo 11776
Telephone: +20 2 267 4840; Facsimile: +20 2 267 4843; Sitatex: CAICAYA; E-mail: icaomid@cairo.icao.int

Espagne. A.E.N.A. — Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea, Calle Juan Ignacio Luca de Tena, 14, Planta Tercera, Despacho 3. 11, 28027 Madrid / Teléfono: +34 91 321-3148; Facsimile: +34 91 321-3157; Correo-e: sccc.ventasaoaci@aena.es

Fédération de Russie. Aviaizdat, 48, Ivan Franko Street, Moscow 121351 / Telephone: +7 095 417-0405; Facsimile: +7 095 417-0254

Inde. Oxford Book and Stationery Co., 57, Medha Apartments, Mayur Vihar, Phase-1, New Delhi – 110 091
Telephone: +91 11 65659897; Facsimile: +91 11 22743532

Inde. Sterling Book House – SBH, 181, Dr. D. N. Road, Fort, Bombay 400001
Telephone: +91 22 2261 2521, 2265 9599; Facsimile: +91 22 2262 3551; E-mail: sbh@vsnl.com

Inde. The English Book Store, 17-L Connaught Circus, New Delhi 110001
Telephone: +91 11 2341-7936, 2341-7126; Facsimile: +91 11 2341-7731; E-mail: ebs@vsnl.com

Japon. Japan Civil Aviation Promotion Foundation, 15-12, 1-chome, Toranomon, Minato-Ku, Tokyo
Telephone: +81 3 3503-2686; Facsimile: +81 3 3503-2689

Kenya. ICAO Regional Director, Eastern and Southern African Office, United Nations Accommodation, P.O. Box 46294, Nairobi
Telephone: +254 20 7622 395; Facsimile: +254 20 7623 028; Sitatex: NBOCAYA; E-mail: icao@icao.unon.org

Mexique. Director Regional de la OACI, Oficina Norteamérica, Centroamérica y Caribe, Av. Presidente Masaryk No. 29, 3^{er} Piso, Col. Chapultepec Morales, C.P. 11570, México D.F. / Teléfono: +52 55 52 50 32 11; Facsimile: +52 55 52 03 27 57;
Correo-e: icao_nacc@mexico.icao.int

Nigéria. Landover Company, P.O. Box 3165, Ikeja, Lagos
Telephone: +234 1 4979780; Facsimile: +234 1 4979788; Sitatex: LOSLORK; E-mail: aviation@landovercompany.com

Pérou. Director Regional de la OACI, Oficina Sudamérica, Av. Víctor Andrés Belaúnde No. 147, San Isidro, Lima (Centro Empresarial Real, Vía Principal No. 102, Edificio Real 4, Floor 4)
Teléfono: +51 1 611-8686; Facsimile: +51 1 611-8689; Correo-e: mail@lima.icao.int

Royaume-Uni. Airplan Flight Equipment Ltd. (AFE), 1a Ringway Trading Estate, Shadowmoss Road, Manchester M22 5LH
Telephone: +44 161 499 0023; Facsimile: +44 161 499 0298; E-mail: enquiries@afeonline.com; Web: <http://www.afeonline.com>

Sénégal. Directeur régional de l'OACI, Bureau Afrique occidentale et centrale, Boîte postale 2356, Dakar
Téléphone: +221 839 9393; Fax: +221 823 6926; Sitatex: DKRCAYA; Courriel: icaodkr@icao.sn

Slovaquie. Air Traffic Services of the Slovak Republic, Letové prevádzkové služby Slovenskej Republiky, State Enterprise, Letisko M.R. Štefánika, 823 07 Bratislava 21 / Telephone: +421 2 4857 1111; Facsimile: +421 2 4857 2105; E-mail: sa.icao@lps.sk

Suisse. Adeco-Editions van Diermen, Attn: Mr. Martin Richard Van Diermen, Chemin du Lacuez 41, CH-1807 Blonay
Telephone: +41 021 943 2673; Facsimile: +41 021 943 3605; E-mail: mvandiermen@adeco.org

Thaïlande. ICAO Regional Director, Asia and Pacific Office, P.O. Box 11, Samyae Ladprao, Bangkok 10901
Telephone: +66 2 537 8189; Facsimile: +66 2 537 8199; Sitatex: BKKCAYA; E-mail: icao_apac@bangkok.icao.int

5/07

Le Catalogue des publications et des aides audiovisuelles de l'OACI

Publié une fois par an, le Catalogue donne la liste des publications et des aides audiovisuelles disponibles. Des suppléments au Catalogue annoncent les nouvelles publications et aides audiovisuelles, les amendements, les suppléments, les réimpressions, etc.

On peut l'obtenir gratuitement auprès du Groupe de la vente des documents, OACI.

Doc 9562



Manuel sur l'économie des aéroports

**Approuvé par le Secrétaire général
et publié sous son autorité**

Deuxième édition — 2006

Organisation de l'aviation civile internationale

AMENDEMENTS

La parution des amendements est annoncée dans le *Journal de l'OACI* ainsi que dans les suppléments au *Catalogue des publications et des aides audiovisuelles de l'OACI*, que les détenteurs de la présente publication sont priés de vouloir bien consulter. Le tableau ci-dessous est destiné à rappeler les divers amendements.

INSCRIPTION DES AMENDEMENTS ET DES RECTIFICATIFS

AMENDEMENTS		
N°	Date	Inséré par

RECTIFICATIFS		
N°	Date	Inséré par

AVANT-PROPOS

ORIGINE ET OBJET

1. En juin 1986, le Comité du transport aérien de l'OACI a décidé qu'un manuel sur l'économie des aéroports devrait être élaboré ; c'est ainsi que la première édition du *Manuel sur l'économie des aéroports* (Doc 9562) fut publiée en 1991. Les changements intervenus par la suite dans la conjoncture, qui ont été soulignés lors de la Conférence sur l'économie des aéroports et des services de navigation aérienne (ANSCConf 2000), ont mené le Comité du transport aérien à décider, en avril 2001, de l'actualiser et de le réviser.

2. Le présent manuel a pour objet de fournir aux États, aux entités de gestion et d'exploitation d'aéroports, et aux autorités chargées du calcul des redevances, des éléments d'orientation pratique pour aider à assurer une gestion efficace des aéroports et à mettre en œuvre la *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne* (Doc 9082).

PORTÉE

3. Ces éléments d'orientation tiennent compte de la diversité des circonstances auxquelles sont confrontés les gestionnaires des aéroports dans toutes les régions du monde. Ils sont fondés sur la politique générale et les principes internationaux en matière de recouvrement des coûts des aéroports que les États ont établis par l'intermédiaire de l'OACI et ils décrivent les méthodes et pratiques qui sont conformes à cette politique et à ces principes, dont le fondement est l'article 15 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale*, la charte de l'OACI. Le Conseil de l'OACI a par la suite établi des orientations détaillées de politique dans ce domaine qui figurent dans le Doc 9082.

4. Les éléments d'orientation qui figurent dans le présent manuel sont présentés dans sept chapitres et six appendices connexes, y compris un glossaire et un index des termes utilisés dans le manuel. Le Chapitre 1 porte sur la politique de l'OACI en matière de redevances d'aéroport, le Chapitre 2 traite des structures d'organisation des aéroports ; le Chapitre 3 est consacré à la gestion financière des aéroports et aux moyens de mesurer la performance et la productivité ; le Chapitre 4 donne des indications sur la détermination de l'assiette des redevances d'aéroport ainsi que des coûts imputables aux concessions et autres activités extra-aéronautiques ; le Chapitre 5 porte sur les redevances aéronautiques et leur perception, et donne des indications sur les mécanismes de calcul des différentes redevances, leur perception et la consultation des usagers ; le Chapitre 6 examine la question du développement et de la gestion des activités extra-aéronautiques ; et le Chapitre 7 donne des indications sur le financement de l'infrastructure aéroportuaire.

5. On a spécialement pris soin, tout au long du présent manuel, d'assurer la cohérence et l'harmonisation avec un ouvrage apparenté, le *Manuel sur l'économie des services de navigation aérienne* (Doc 9161).

SOURCES

6. La présente édition du manuel a été élaborée avec le concours d'un groupe de spécialistes de l'économie et de la gestion des aéroports, membres du Groupe d'experts sur l'économie des aéroports. La

première édition du manuel, le Doc 9082 mentionné plus haut, le *Rapport de la Conférence sur l'économie des aéroports et des services de navigation aérienne* (Doc 9764) et le *Manuel sur l'économie des services de navigation aérienne* (Doc 9161) constituent les principales sources de référence. D'autres documents de référence de l'OACI ont été utilisés, dont les Annexes à la *Convention relative à l'aviation civile internationale*, des manuels, des rapports, des circulaires et des études. En outre, des éléments très utiles ont été fournis par les États et des organisations internationales, directement ou dans le cadre du programme d'ateliers régionaux de l'OACI sur la gestion des aéroports et des installations et services de route, ou encore lors de consultations individuelles entreprises par le Secrétariat.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
CHAPITRE 1. Politique de l'OACI en matière de redevances d'aéroport	1-1
A — Article 15 de la <i>Convention relative à l'aviation civile internationale</i> (Doc 7300).....	1-1
B — Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport.....	1-3
C — Résolutions de l'Assemblée.....	1-5
D — Politique de l'OACI sur les redevances environnementales.....	1-6
CHAPITRE 2. Structures d'organisation des aéroports.....	2-1
A — Formes d'organisation au niveau national	2-1
I — Propriété et contrôle de la gestion et de l'exploitation des aéroports par l'État	2-1
Aéroports relevant d'un service gouvernemental	2-2
Entités aéroportuaires autonomes	2-3
Les entités polyvalentes.....	2-5
L'autorité autonome de l'aviation civile	2-6
II — Participation du secteur privé à la propriété et à l'exploitation des aéroports	2-7
III — Systèmes, réseaux et alliances d'aéroports	2-8
IV — Changement de type de propriété et de structure de gestion.....	2-9
B — Supervision économique des fournisseurs de services	2-11
Responsabilités des États	2-11
Nécessité d'une supervision économique	2-11
Objectifs de la supervision économique	2-12
Formes possibles de supervision économique.....	2-13
Jeu de la concurrence ou réglementation par défaut.....	2-13
Arrangements institutionnels : les poids et contreponds	2-14
Commission consultative	2-15
Réglementation par contrat.....	2-15
Mesures économiques/organisme de réglementation.....	2-15
Choix de formes appropriées de supervision	2-16
Règlement des différends.....	2-17
C — Organisation interne.....	2-18
Généralités	2-18
Administration et finances	2-19
Exploitation des installations aéroportuaires	2-19
Ingénierie, travaux de construction et maintenance	2-19
Commercialisation et relations publiques	2-20
Services d'escale	2-20
Opérations aériennes	2-20
Sûreté, immigration, santé et douanes	2-21
Organigrammes.....	2-21

	<i>Page</i>
CHAPITRE 3. Gestion financière des aéroports	3-1
A — Aspects fondamentaux	3-1
Application des principes des meilleures pratiques commerciales	3-1
Objet et nécessité de la comptabilité et du contrôle financier	3-2
Portée de la comptabilité et du contrôle financier	3-3
Plan d'affaires et budget	3-4
Le plan d'affaires	3-4
Le budget	3-6
Financement et gestion de la trésorerie	3-6
Vérification interne et vérification externe	3-7
B — Comptabilité	3-7
Les états financiers	3-8
Recettes	3-10
Recettes provenant du trafic aérien	3-11
Recettes provenant des redevances des services d'escale	3-12
Recettes provenant des activités extra-aéronautiques	3-12
Recettes provenant des opérations bancaires et de la gestion de la trésorerie	3-13
Subventions diverses	3-13
Dépenses	3-13
Exploitation et maintenance	3-14
Frais généraux d'administration	3-14
Dépenses d'immobilisation	3-14
Capital	3-15
Fonds de roulement	3-15
Capital utilisé	3-15
Flux de trésorerie	3-15
Comptabilité par centre de coûts	3-16
Comptabilité par secteur de service	3-18
Comptabilisation du préfinancement des projets en capital par le biais de redevances	3-19
C — Moyens de mesurer la performance et la productivité	3-19
Secteurs de mesure	3-21
Unités de mesure/sources de données/méthodes	3-21
Éléments contributifs	3-21
Produits	3-22
Finalités	3-23
Application des résultats	3-25
Les pratiques recommandées	3-26
CHAPITRE 4. Détermination de l'assiette des redevances	4-1
A — Détermination de l'assiette des redevances aéronautiques	4-1
Facteurs à prendre en compte pour déterminer l'assiette des redevances aéronautiques	4-3
Incidences de la structure d'organisation	4-3
Transferts de coûts entre départements	4-3

	<i>Page</i>
Différence entre les coûts inscrits dans les comptes de l'aéroport et les coûts utilisés pour établir l'assiette des redevances	4-4
Détermination des coûts révisés pour le calcul des redevances aéronautiques (et des coûts attribuables aux activités extra-aéronautiques).....	4-6
Ajustement des coûts des activités extra-aéronautiques hors de l'aéroport	4-6
Ajustement des coûts des installations et services de l'aéroport utilisés en route	4-6
Ajustement compte tenu des coûts des vols exemptés (y compris les vols militaires).....	4-7
Répartition des coûts totaux entre les centres de coûts et les secteurs de services	4-8
Répartition des coûts entre les catégories d'usagers de l'aéroport.....	4-8
Répartition des coûts entre les vols civils internationaux et intérieurs	4-9
B — Assiette des différentes redevances aéronautiques.....	4-9
Principes de base.....	4-9
Redevances d'atterrissage	4-10
Redevances de balisage lumineux.....	4-10
Redevances de contrôle d'approche et d'aérodrome	4-10
Redevances de stationnement des aéronefs	4-11
Redevances de passerelle	4-11
Redevances de hangar	4-11
Redevances de services passagers.....	4-11
Redevances de fret	4-11
Redevances de sûreté.....	4-11
Redevances liées au bruit	4-12
Autres redevances.....	4-12
Redevances de préfinancement.....	4-12
C — Détermination des coûts imputables aux concessions et aux autres activités extra-aéronautiques.....	4-12
Politique générale.....	4-12
Détermination de l'assiette des différentes activités extra-aéronautiques	4-12
Concessions directement liées aux services de transport aérien	4-13
Assiette des redevances pour les concessions de carburant	4-13
Assiette des redevances pour les concessions de restauration à bord	4-13
Assiette des redevances de services d'escale	4-14
D — Méthodes d'affectation des recettes extra-aéronautiques à l'assiette des coûts d'un aéroport.....	4-14
 CHAPITRE 5. Calcul et perception des redevances aéronautiques.....	 5-1
A — Facteurs ayant une incidence sur l'établissement des redevances aéronautiques.....	5-1
Facteurs de base.....	5-1
Application de principes économiques de tarification	5-2
Rabais, remises spéciales et autres réductions sur les redevances	5-3

	<i>Page</i>
B — Redevances individuelles.....	5-4
Redevances d'atterrissage.....	5-5
Redevances de balisage lumineux.....	5-6
Redevances de contrôle d'approche et d'aérodrome.....	5-6
Redevances de stationnement.....	5-7
Redevances de passerelle.....	5-7
Redevances de hangar.....	5-8
Redevances de services passagers.....	5-8
Redevances de fret.....	5-8
Redevances de sûreté.....	5-8
Redevances liées au bruit.....	5-9
Autres redevances.....	5-10
Redevances de préfinancement.....	5-10
C — Perception des redevances.....	5-10
Redevances imposées aux exploitants d'aéronefs.....	5-10
Perception des redevances de services passagers.....	5-11
Perception des redevances de préfinancement.....	5-11
Perception de taxes par l'aéroport en tant qu'agent du gouvernement.....	5-11
Problèmes de perception.....	5-12
D — Consultation des usagers.....	5-12
Nature de la consultation.....	5-12
Méthode de consultation, y compris les préavis.....	5-13
Considérations particulières relatives au préfinancement de projets au moyen de redevances.....	5-13
Règlement des différends.....	5-13
CHAPITRE 6. Développement et gestion des activités extra-aéronautiques.....	6-1
A — Éléments de base.....	6-1
Politique de l'OACI.....	6-1
Importance du volume de trafic.....	6-2
Questions d'organisation.....	6-2
B — Activités extra-aéronautiques — Types d'activités et responsabilité de leur exploitation.....	6-2
Types de concessions et de locations.....	6-2
Activités extra-aéronautiques exercées par les aéroports.....	6-5
Concept de la « cité aéroportuaire ».....	6-5
Zones franches.....	6-6
Activités à l'extérieur de l'aéroport.....	6-6
C — Gestion.....	6-7
Planification et choix des activités extra-aéronautiques.....	6-7
Arrangements administratifs internes.....	6-7
Promotion.....	6-7

	<i>Page</i>
D — Redevances et loyers relatifs aux activités extra-aéronautiques.....	6-8
Méthodes de détermination de la valeur marchande.....	6-8
Fixation des redevances de concession	6-8
Redevances de concessions directement liées aux services de transport aérien	6-9
Fixation des loyers.....	6-11
Appels d'offres	6-11
E — Contrats	6-12
Généralités	6-12
Contrats de concession	6-13
Baux applicables aux locaux, terres et terrains à bâtir	6-14
Durée du contrat.....	6-15
Contrats de gestion	6-15
Contrats relatifs aux entreprises implantées en zone franche	6-15
CHAPITRE 7. Financement de l'infrastructure aéroportuaire	7-1
A — Prévisions de trafic.....	7-1
B — Recours aux experts	7-2
C — Analyses économiques et financières.....	7-2
Analyse d'impact économique.....	7-3
Analyse des coûts-avantages.....	7-4
Bilan de rentabilité.....	7-6
Analyse financière	7-6
D — Plan de financement	7-7
But et contenu d'un plan de financement	7-7
Besoins en devises.....	7-8
Coûts normalement payables en monnaie nationale	7-9
Coûts normalement payables (en tout ou en partie) en devises étrangères	7-9
Remboursement des emprunts	7-9
E — Sources de financement	7-10
Sources de financement nationales.....	7-11
Sources de financement étrangères.....	7-11
Institutions bilatérales	7-12
Banques et fonds de développement.....	7-12
Programme des Nations Unies pour le développement.....	7-13
Sources commerciales.....	7-13
Financement de la dette	7-14
Cotes de crédit.....	7-14
Préfinancement de projets au moyen de redevances d'aéroport	7-15
Autres sources	7-16

APPENDICE 1 — Glossaire	APP 1-1
APPENDICE 2 — Extraits de la <i>Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne</i> (Doc 9082/7)	APP 2-1
APPENDICE 3 — Accords sur les niveaux de service	APP 3-1
APPENDICE 4 — Exemple de facture pour les redevances d'atterrissage et redevances connexes	APP 4-1
APPENDICE 5 — Sources bilatérales et internationales de financement	APP 5-1
APPENDICE 6 — Préfinancement des projets en capital par le biais de redevances	APP 6-1
INDEX	Index-1

CHAPITRE 1

Politique de l'OACI en matière de redevances d'aéroport

Ce chapitre, qui est consacré à la politique de l'OACI en matière de redevances d'aéroport, présente le cadre des éléments d'orientation du manuel.

La Partie A examine les principes fondamentaux de la politique énoncée à l'article 15 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale* (Doc 7300).

La Partie B met l'accent sur les orientations supplémentaires énoncées dans la *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne* (Doc 9082) ; elle explique comment cette politique a été élaborée et met l'accent sur certains principes que les États ont trouvés particulièrement intéressants.

La Partie C présente le troisième élément du processus d'élaboration de la politique sur les redevances d'aéroport, à savoir les résolutions de l'Assemblée.

Enfin, la Partie D résume la politique actuelle de l'OACI en ce qui concerne l'utilisation de redevances pour la protection de l'environnement par rapport au bruit des aéronefs et aux émissions des moteurs d'aviation.

A — ARTICLE 15 DE LA CONVENTION RELATIVE À L'AVIATION CIVILE INTERNATIONALE (DOC 7300)

1.1 La politique fondamentale de l'OACI en matière de redevances d'aéroport et d'installations et services de navigation aérienne est énoncée à l'article 15 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale*, dite Convention de Chicago, comme suit :

Redevances d'aéroport et droits similaires

Tout aéroport situé dans un État contractant et ouvert aux aéronefs de cet État aux fins d'usage public est aussi, sous réserve des dispositions de l'article 68, ouvert dans des conditions uniformes aux aéronefs de tous les autres États contractants. De même, des conditions uniformes s'appliquent à l'utilisation, par les aéronefs de chaque État contractant, de toutes installations et tous services de navigation aérienne, y compris les services radioélectriques et météorologiques, mis en place aux fins d'usage public pour la sécurité et la rapidité de la navigation aérienne.

Les redevances qu'un État contractant peut imposer ou permettre d'imposer pour l'utilisation desdits aéroports et installations et services de navigation aérienne par les aéronefs de tout autre État contractant ne doivent pas :

- a) pour les aéronefs qui n'assurent pas de services aériens internationaux réguliers, être supérieures aux redevances qui seraient payées par ses aéronefs nationaux de même classe assurant des services similaires ;
- b) pour les aéronefs qui assurent des services aériens internationaux réguliers, être supérieures aux redevances qui seraient payées par ses aéronefs nationaux de même classe assurant des services similaires.

Toutes ces redevances sont publiées et communiquées à l'Organisation de l'aviation civile internationale, étant entendu que, sur représentation d'un État contractant intéressé, les redevances imposées pour l'utilisation des aéroports et autres installations et services sont soumises à l'examen du Conseil, qui fait rapport et formule des recommandations à ce sujet à l'attention de l'État ou des États intéressés. Aucun État contractant ne doit imposer de droits, taxes ou autres redevances uniquement pour le droit de transit, d'entrée ou de sortie de son territoire de tout aéronef d'un État contractant, ou de personnes ou biens se trouvant à bord.

1.2 En résumé, l'article 15 énonce les trois principes fondamentaux suivants :

- des conditions uniformes doivent s'appliquer à l'utilisation des aéroports et des installations et services de navigation aérienne d'un État contractant par les aéronefs de tous les autres États contractants ;
- les redevances qu'impose un État contractant pour l'utilisation de ces aéroports ou installations et services de navigation aérienne ne doivent pas être plus élevées pour les aéronefs des autres États contractants que celles qu'ont à payer les aéronefs de l'État qui assurent des services aériens internationaux similaires ;
- aucune redevance ne sera imposée par un État contractant uniquement pour le droit de transit, d'entrée ou de sortie de son territoire de tout aéronef d'un autre État contractant ou de personnes ou de biens se trouvant à bord.

Si les deux premiers de ces principes ne semblent pas avoir suscité de malentendus, le troisième a parfois été interprété comme signifiant qu'aucune redevance ne doit être perçue lorsqu'un aéronef entre sur le territoire d'un État, en sort ou le survole. Or, tel n'est pas l'objet de ce principe puisque tous les États sont entièrement en droit de recouvrer le coût des services qu'ils fournissent aux exploitants étrangers par le biais de redevances. Ce principe signifie en réalité qu'un État ne devrait pas imposer de redevances lorsqu'il s'agit uniquement d'accorder une autorisation d'entrée, de sortie ou de survol de son territoire.

1.3 L'article 15 porte aussi sur deux autres aspects. Le premier est que les États doivent publier leurs redevances d'aéroport (et d'installations et services de navigation aérienne de route) et les communiquer à l'OACI. Cette information est recueillie et publiée annuellement par l'OACI dans le *Répertoire des tarifs d'aéroport et des redevances de navigation aérienne* (Doc 7100).

1.4 L'article 15 spécifie aussi que l'OACI, sur représentation d'un État contractant intéressé, doit examiner les redevances imposées et adresser des recommandations à ce sujet à l'État ou aux États concernés. Il est à noter que l'article mentionne expressément les représentations d'un État contractant intéressé, et non d'un exploitant d'aéronefs.

1.5 Pour ce qui est du statut des principes énoncés à l'article 15 et, en l'occurrence, de tous les articles de la Convention de Chicago, un État contractant de l'OACI ne peut se soustraire à l'application

d'aucun des principes qui sont énoncés dans la Convention de Chicago, puisqu'en signant celle-ci l'État signataire s'oblige à respecter tous ses articles sans exception.

B — POLITIQUE DE L'OACI SUR LES REDEVANCES D'AÉROPORT

1.6 Des principes de politique supplémentaires et plus détaillés figurent dans la *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne* (Doc 9082). Cette politique est révisée périodiquement par le Conseil à la suite des grandes conférences internationales sur l'économie des aéroports et des services de navigation aérienne mais les principes fondamentaux sont restés inchangés au fil des ans. Dans l'introduction au Doc 9082, certains problèmes communs aux aéroports et aux services de navigation aérienne sont mentionnés, par exemple la portée et la prolifération des redevances, les mécanismes d'organisation et de gestion, ainsi que d'autres facteurs ayant une incidence sur la situation économique des aéroports et des services de navigation aérienne. Cette partie est consacrée aux questions évoquées dans cette introduction, ainsi que dans la section sur les redevances d'aéroport¹.

1.7 La *Politique de l'OACI sur les redevances* (Doc 9082) n'a pas le même statut que la Convention de Chicago, c'est-à-dire qu'un État contractant de l'OACI n'est pas légalement obligé d'en respecter les dispositions et recommandations, contrairement aux articles de la Convention de Chicago. Cependant, étant donné que les principes énoncés dans le Doc 9082 sont fondés sur des recommandations formulées lors de grandes conférences internationales, il existe pour les États une forte obligation morale de les respecter et de veiller à ce que leurs pratiques en matière de recouvrement des coûts s'y conforment.

1.8 Dans l'introduction à la septième édition du Doc 9082 (désigné ci-après Doc 9082/7), les paragraphes 8 et 9 font état des préoccupations que suscitent la prolifération des redevances de trafic aérien et il y est recommandé que les États :

- a) n'autorisent l'imposition de redevances qu'aux seuls services et fonctions qui sont fournis pour les activités de l'aviation civile, qui leur sont directement liés, ou qui sont dans leur intérêt en dernière analyse ;
- b) s'abstiennent d'imposer des redevances à caractère discriminatoire pour l'aviation civile internationale vis-à-vis des autres modes de transport international.

Il est recommandé en outre que, lorsque cela est dans le meilleur intérêt des fournisseurs et des usagers, les États envisagent de créer des entités autonomes pour exploiter leurs aéroports ou leurs services de navigation aérienne, car l'expérience acquise au niveau mondial montre que là où les aéroports et les services de navigation aérienne sont exploités par des entités autonomes, leur situation financière globale et l'efficacité de leur gestion ont généralement eu tendance à s'améliorer (Doc 9082/7, paragraphes 10 et 11). Le Conseil a cependant noté que, du fait de la croissance rapide de l'autonomie de la fourniture et de l'exploitation des services d'aéroport et de navigation aérienne, de nombreux États pourraient souhaiter établir un mécanisme indépendant de réglementation économique des exploitants d'aéroports et des fournisseurs de services de navigation aérienne afin d'en superviser les pratiques économiques, commerciales et financières (Doc 9082/7, paragraphe 15). En outre, le Conseil a approuvé l'application des principes des meilleures pratiques commerciales aux aéroports et services de navigation aérienne afin de

1. Le fait d'insister sur certains principes du Doc 9082 ne devrait pas être interprété comme si ces principes sont plus importants que d'autres figurant dans le Doc 9082.

promouvoir la transparence, l'efficacité et l'efficience dans la fourniture d'une qualité appropriée de services et d'installations (Doc 9082/7, paragraphe 17).

1.9 Le Doc 9082 souligne l'importance de prendre en considération l'équilibre qui devrait exister entre les intérêts des aéroports et des fournisseurs de services de navigation aérienne d'une part, et ceux des transporteurs aériens d'autre part, vu l'importance du système de transport aérien pour les États et son effet de stimulation des échanges économiques, culturels et sociaux entre les États. Cela vaut particulièrement en période de difficultés économiques. Il est donc recommandé que les États encouragent une coopération plus poussée entre les aéroports et fournisseurs de services de navigation aérienne et les transporteurs aériens, de sorte que les difficultés économiques qu'ils connaissent tous soient raisonnablement partagées (Doc 9082/7, paragraphe 20).

1.10 La Section II du Doc 9082/7 énonce un certain nombre de principes en ce qui concerne l'assiette des redevances d'aéroport, les systèmes de redevances d'aéroport, le préfinancement des projets, les questions monétaires, les redevances d'atterrissage, de stationnement et de hangar, les redevances de services passagers, les redevances de sûreté, les redevances liées au bruit, la consultation des usagers, le développement des recettes réalisées sur les concessions, la location d'emplacements et les « zones franches » ainsi que les redevances de concession de carburant.

1.11 Les principes fondamentaux qu'énonce le Doc 9082 en ce qui concerne l'assiette des redevances d'aéroport sont que :

- lorsqu'un aéroport est mis à la disposition des vols internationaux, les usagers doivent assumer en définitive une part juste et équitable du coût de sa mise en œuvre (Doc 9082/7, paragraphe 21) ;
- le coût à partager doit comprendre la totalité des dépenses relatives à l'aéroport et ses services auxiliaires, y compris les coûts des immobilisations et de l'amortissement, ainsi que les frais d'entretien et d'exploitation, et les frais de gestion et d'administration, mais en tenant compte de toutes les recettes aéronautiques et l'apport des recettes extra-aéronautiques que l'exploitation de l'aéroport procure à ses exploitants [Doc 9082/7, paragraphe 22, alinéa 1)].

La *Politique de l'OACI sur les redevances* encourage aussi activement le plein développement des recettes des activités extra-aéronautiques en général (Doc 9082/7, paragraphe 34) ; cette question fait l'objet du Chapitre 6 — Développement et gestion des activités extra-aéronautiques — du présent manuel.

1.12 D'autres principes et recommandations sont particulièrement pertinents dans le contexte de l'assiette des redevances d'aéroport et des systèmes de redevances :

- les aéroports devraient tenir une comptabilité sur la base de laquelle les coûts à recouvrer peuvent être déterminés et ventilés de façon satisfaisante, et fournir aux usagers des renseignements financiers adéquats (Doc 9082/7, paragraphe 21) ;
- la proportion des coûts imputables aux différentes catégories d'usagers des aéroports 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 [Doc 9082/7, paragraphe 22, alinéa 5)] ;
- les aéroports peuvent réaliser des recettes suffisantes pour dépasser la totalité des coûts d'exploitation directs ou indirects et assurer ainsi un rendement raisonnable des actifs à un niveau qui permette d'obtenir un financement à des conditions favorables sur les marchés

des capitaux pour financer la construction ou l'expansion de l'infrastructure d'un aéroport et, le cas échéant, rémunérer convenablement les actionnaires de l'aéroport [Doc 9082/7, paragraphe 22, alinéa 7] ;

- les redevances ne devraient pas être imposées d'une manière telle qu'elles risquent de dissuader les usagers de se servir des installations et services nécessaires à la sécurité [Doc 9082/7, paragraphe 23, alinéa 2] ;

1.13 Un autre élément intéressant est que, après avoir pris en compte les contributions éventuelles des recettes extra-aéronautiques, on peut accepter le préfinancement de projets par des redevances d'aéroport dans certaines conditions particulières lorsque cela constitue le moyen le plus approprié de financer un investissement à long terme et à grande échelle, à condition que des mesures strictes de précaution soient mises en place (Doc 9082/7, paragraphe 24).

1.14 En ce qui concerne les redevances de sûreté, conformément à la *Politique de l'OACI sur les redevances*, toute redevance ou imputation des coûts des mesures de sûreté devrait être liée directement au coût de la fourniture des services de sûreté en question et devrait viser à ne recouvrer que les coûts correspondants [Doc 9082/7, paragraphe 29, alinéa 3].

1.15 La *Politique de l'OACI sur les redevances* souligne l'importance de consulter les usagers des aéroports avant d'apporter des modifications aux systèmes de redevances ou aux niveaux des redevances. L'objet de la consultation est de faire en sorte que les fournisseurs donnent suffisamment de renseignements aux usagers sur le changement proposé, et prennent convenablement en considération l'avis des usagers et l'effet que les redevances auront sur eux. Les usagers ou les associations qui les représentent devraient aussi être consultés avant que les plans de construction de nouveaux aéroports ou de travaux majeurs aux aéroports existants ne soient arrêtés. De même, les usagers des aéroports, et en particulier les transporteurs aériens, devraient fournir à l'avance des renseignements sur leurs plans, autant que possible pour les cinq à dix années à venir. Dans ce contexte, et particulièrement en ce qui concerne les redevances, l'utilité de disposer, au niveau local, des services d'une partie neutre (un mécanisme de « premier recours ») pour prévenir et résoudre les différends avant qu'ils ne soient portés sur la scène internationale est reconnue (Doc 9082/7, paragraphes 31 à 33).

C — RÉSOLUTIONS DE L'ASSEMBLÉE

1.16 La politique de l'OACI dans le domaine du transport aérien est énoncée dans les résolutions récapitulatives de l'Assemblée qui sont mises à jour à chacune de ses sessions ordinaires. Ces résolutions portent sur des questions de politique dans tous les secteurs du Programme de transport aérien, dont chacun fait l'objet d'un appendice. La résolution la plus récente de l'Assemblée est la Résolution A35-18 — *Exposé récapitulatif de la politique permanente de l'OACI dans le domaine du transport aérien*, dont l'Appendice F est consacré aux aéroports et aux services de navigation aérienne. Cet appendice invite instamment les États contractants de veiller à ce que l'article 15 de la Convention soit pleinement respecté quelle que soit la structure organisationnelle dans laquelle les aéroports et les services de navigation aérienne sont exploités et rappelle aux États contractants qu'ils restent les seuls responsables des engagements qu'ils ont pris en vertu de l'article 28 de la Convention de Chicago.

1.17 La politique de l'OACI relative aux redevances environnementales est énoncée dans la Résolution A35-5 de l'Assemblée — *Exposé récapitulatif de la politique permanente et des pratiques de l'OACI dans le domaine de la protection de l'environnement*, dont l'Appendice I est consacré à l'application de mesures fondées sur le marché pour les émissions des moteurs d'aviation.

D — POLITIQUE DE L'OACI SUR LES REDEVANCES ENVIRONNEMENTALES

1.18 L'emploi de redevances pour la protection de l'environnement recouvre deux aspects : le bruit des aéronefs et les émissions des moteurs d'aviation. En ce qui concerne le bruit, la politique de l'OACI est exprimée au paragraphe 30 du Doc 9082. La politique actuelle en matière de redevances pour les émissions des moteurs d'aviation est énoncée dans l'Appendice I à la Résolution A35-5 de l'Assemblée (voir aussi le paragraphe 1.17). Cette politique est de nature transitoire, en attendant que le Comité de la protection de l'environnement en aviation (CAEP) termine son examen des différentes options concernant l'utilisation de mesures fondées sur le marché², afin de limiter ou de réduire les émissions des moteurs d'aviation.

2. Les mesures fondées sur le marché qu'étudie le CAEP sont les suivantes : les mesures volontaires, c'est-à-dire un mécanisme par lequel l'industrie et les gouvernements conviennent d'un objectif et/ou d'une série de mesures à prendre pour réduire les émissions, les redevances liées aux émissions, et l'échange de droits d'émission, soit un système dans lequel la quantité totale des émissions serait plafonnée et des droits d'émission de dioxyde de carbone, attribués sous forme de permis, pourraient être achetés et vendus, afin de répondre aux objectifs de réduction des émissions.

CHAPITRE 2

Structures d'organisation des aéroports

Ce chapitre examine divers aspects des structures d'organisation des aéroports.

La Partie A présente les formes d'organisation qui peuvent être utilisées au niveau national, que ce soit dans le cadre de la propriété et du contrôle de l'État ou avec la participation ou l'implication du secteur privé. Cette partie traite également de la question des réseaux d'aéroports ainsi que des mesures et précautions que les États devraient prendre lors de la transition vers un régime commercialisé ou privatisé.

La Partie B traite des mécanismes de supervision économique que les États pourraient vouloir établir pour contrôler les pratiques des exploitants d'aéroports.

La Partie C présente, d'un point de vue organisationnel, les principaux domaines de l'activité aéroportuaire et décrit les responsabilités normalement attribuées à chaque domaine.

A — FORMES D'ORGANISATION AU NIVEAU NATIONAL

2.1 La présente partie est consacrée aux différentes façons d'exploiter des aéroports. Compte tenu de la diversité des circonstances en jeu, elle n'a pas pour objet de recommander un type d'organisation de préférence à un autre, mais plutôt de donner aux États quelques informations sur les aspects pertinents de chaque structure. Les décisions des États quant à la façon d'organiser l'exploitation de leurs aéroports dépendront de la situation de chacun et seront souvent fortement influencées par la politique du gouvernement en la matière. Les dispositions constitutionnelles et administratives et l'expérience d'autres États peuvent aussi influencer sur les décisions relatives à la forme d'organisation. Les tendances récentes en matière de propriété et de contrôle des aéroports font apparaître deux formes d'organisation qu'emploient les États. La première catégorie est celle de la propriété et du contrôle par l'État ou un organisme public, qui est la forme d'organisation qui prédomine encore, tandis que la seconde, qui fait intervenir des intérêts privés, prend de plus en plus d'importance.

I — PROPRIÉTÉ ET CONTRÔLE DE LA GESTION ET DE L'EXPLOITATION DES AÉROPORTS PAR L'ÉTAT

2.2 La propriété étatique ou publique peut prendre la forme du contrôle ou de la gestion directs, par exemple par l'intermédiaire d'une administration de l'aviation civile, d'un autre département ministériel ou de paliers du gouvernement au niveau régional ou municipal. Le contrôle étatique peut aussi s'exercer par l'intermédiaire d'organismes disposant d'une certaine autonomie, par exemple un organisme public doté

d'une autonomie financière et opérationnelle, une société autonome constituée en vertu d'une loi spéciale (établissement public), ou une société créée en vertu du droit des sociétés. Dans ce type de structure de gestion, l'État conserve la propriété et le contrôle global des aéroports, et les organismes qui les exploitent se doivent d'agir dans l'intérêt public plutôt que de s'en tenir à des considérations de profit, bien que cela ne doive pas les empêcher de fixer des objectifs clairs et d'adopter les meilleures pratiques commerciales. Cette option peut donner aux États la souplesse nécessaire pour s'assurer que le développement des aéroports réponde à leurs besoins politiques, sociaux et économiques nationaux. Enfin, il convient de noter que dans certains cas, l'État conserve la propriété des aéroports (terrain et/ou installations), tandis que l'exploitation (c'est-à-dire le contrôle) est confiée à d'autres intérêts.

Aéroports relevant d'un service gouvernemental

2.3 Bien que de plus en plus d'aéroports internationaux soient exploités sous forme d'entités autonomes, un grand nombre d'aéroports sont encore exploités par des entités gouvernementales.

2.4 Lorsque l'exploitation d'un ou de plusieurs aéroports n'est qu'une des multiples fonctions dont s'acquitte une administration, il est nécessaire de prendre en considération un certain nombre de caractéristiques d'organisation et de gestion qui favorisent l'efficacité de l'exploitation aéroportuaire. La plus importante de celles-ci consiste peut-être à organiser chaque aéroport ou groupe d'aéroports comme une entité ou un département distinct au sein de l'administration, avec à sa tête un chef qui relève directement du directeur de l'administration.

2.5 Il serait également nécessaire de décrire clairement les pouvoirs décisionnels confiés au chef d'un département « aéroport ». Ces pouvoirs devraient normalement s'étendre aux décisions concernant les activités quotidiennes de l'aéroport, y compris la gestion du personnel et le pouvoir de faire des achats de fournitures et de prendre des dispositions pour tout service nécessaire à cet effet. Le chef du département devrait aussi être habilité à négocier des accords sur toutes les concessions et locations, sauf les plus importantes, pour lesquelles les décisions finales doivent normalement intervenir à des niveaux supérieurs. Les décisions concernant, par exemple, les achats ou les investissements majeurs pour les installations et l'équipement, ainsi que l'approbation des redevances de la circulation aérienne, seraient aussi prises normalement à un niveau plus élevé de l'administration (voire en dehors de celle-ci), mais elles devraient l'être en consultation avec le chef du département intéressé. En ce qui concerne les responsabilités et les pouvoirs, il convient de noter que, si le chef du département a la responsabilité de développer les recettes et de veiller aux coûts et à l'efficacité de l'aéroport, il doit aussi avoir des pouvoirs considérables au chapitre des décisions qui touchent au fonctionnement de l'aéroport.

2.6 Il est nécessaire d'établir une comptabilité distincte pour chaque aéroport, de façon à pouvoir mettre en évidence les coûts et les recettes liés aux activités de chacun. Il convient de noter, toutefois, que l'organisation comptable de l'administration peut ne pas répondre aux besoins de la gestion d'un aéroport. Dans ce cas, le département pourrait greffer sur la comptabilité de l'administration son propre système comptable interne pour satisfaire ces besoins. Le Chapitre 3 présente des renseignements sur la forme que peut prendre cette comptabilité ainsi que sur les postes éventuels de recettes et de dépenses.

Entités aéroportuaires autonomes

Définition et mise sur pied d'une entité aéroportuaire autonome

2.7 Une entité aéroportuaire autonome est essentiellement un organisme indépendant créé pour exploiter et gérer un ou plusieurs aéroports, et dont l'un des objectifs est de mieux répondre aux besoins locaux et à ceux des usagers. Dans certains cas, son mandat s'étend à l'exploitation et à la gestion des services de navigation aérienne, mais il existe également des entités autonomes chargées exclusivement de l'exploitation et de la gestion de ces services, particulièrement en ce qui concerne la phase en route (et la phase d'approche) des vols.

2.8 Les entités aéroportuaires autonomes sont de plus en plus nombreuses dans toutes les régions. Elles sont particulièrement courantes en Europe et aux États-Unis. Ainsi, dans la majorité des États européens, les grands aéroports internationaux sont exploités par des entités aéroportuaires autonomes. S'il est vrai que la création d'une entité aéroportuaire autonome n'assurera pas nécessairement la rentabilité d'un aéroport qui ne l'était pas au départ, l'expérience acquise dans le monde entier montre que lorsque des aéroports sont exploités par des entités autonomes, leur situation financière globale a généralement tendance à s'améliorer. En conséquence, il est recommandé que lorsque cela est dans le meilleur intérêt des fournisseurs et des usagers, les États envisagent de créer des entités autonomes pour exploiter leurs aéroports.

2.9 L'objectif principal de la création d'entités aéroportuaires autonomes étant d'améliorer l'efficacité et les résultats financiers, certains États ont tenté de s'en tenir aux grands aéroports internationaux dont le volume de trafic était suffisant pour que l'on puisse s'attendre à ce qu'ils réalisent leur autonomie financière. Mais, comme il est indiqué ci-après, la création d'entités aéroportuaires autonomes peut souvent être avantageuse même là où ces conditions n'existent pas et où des subventions continuent d'être nécessaires. En conséquence, les nouvelles entités créées dans certains États englobent à la fois des aéroports rentables et des aéroports non rentables.

Champ d'activité et domaines de responsabilité d'une entité aéroportuaire autonome

2.10 Avant qu'une entité aéroportuaire ne commence à fonctionner, il faut en établir les statuts dans une charte, ou un document semblable. Cette charte doit clairement définir les services et les secteurs dont l'entité aéroportuaire doit assurer la mise en œuvre et l'exploitation. Les usages nationaux étant différents, ces services et ces secteurs diffèrent souvent d'une entité à une autre. La compétence de l'entité aéroportuaire s'étend normalement à la plupart ou à la totalité des secteurs ou des services suivants : aires de mouvement des aéronefs, installations et services des aérogares passagers, aménagements destinés au fret, aires de stationnement des aéronefs, hangars, contrôle de la circulation aérienne, y compris les télécommunications, et parfois les services météorologiques.

2.11 En ce qui concerne les installations et les services aéroportuaires existants, la charte doit clairement indiquer s'ils deviendront ou non propriété de l'entité et, dans l'affirmative, quelle valeur sera attribuée à ces éléments d'actif et si une dette correspondante sera ou non imputée à l'entité. Par ailleurs, côté financier, la charte doit indiquer clairement que l'entité aura le pouvoir de conserver les recettes qu'elle génère pour couvrir les dépenses de l'aéroport et constituer éventuellement des réserves de capital. Lorsque l'on prévoit qu'il est peu probable que l'entité soit rentable dans un avenir proche, il faudrait peut-être que la charte précise comment le déficit sera comblé. Ces objectifs pourraient être réalisés en établissant un plan financier annuel qui devrait être approuvé par le gouvernement et couvrir une période déterminée, cinq ans par exemple. (Dans ce contexte, il convient aussi de se reporter aux éléments indicatifs du Chapitre 3.)

2.12 La charte doit préciser comment l'aéroport sera administré, par exemple si un conseil d'administration doit être établi (ce qui est l'usage normal) ou si le directeur général ou le chef de la direction seul doit être le plus haut responsable de la structure de direction de l'entité. Elle doit également préciser à qui le conseil d'administration ou la direction doit rendre compte en dernier ressort, par exemple à un ministre (au niveau de l'État ou de la province), à un directeur de l'aviation civile ou à un maire (si c'est la ville qui a créé l'entité). Il peut aussi être prévu que la charte puisse être révisée au besoin.

Organisation d'une entité aéroportuaire

2.13 Les entités aéroportuaires peuvent donc être considérées comme des entreprises à caractère commercial et être organisées en conséquence. Elles seraient alors habituellement dirigées par un conseil d'administration ayant des compétences particulières en exploitation commerciale et technique, en ingénierie et en gestion financière, auxquels s'ajouteraient des représentants de la collectivité. Le conseil serait notamment chargé de l'élaboration des politiques et de la prise des décisions finales sur les investissements majeurs et d'autres questions ayant une incidence majeure sur l'ensemble du fonctionnement de l'entité.

2.14 Un directeur général, habituellement mais pas nécessairement recruté par le conseil d'administration auquel il rend compte, serait chargé des activités courantes de l'entité. Il serait normalement assisté par des adjoints chargés de grands secteurs comme les opérations techniques, les finances, l'administration et le développement commercial. Cependant, la structure d'organisation varierait d'une entité à l'autre et dépendrait essentiellement du mandat et des fonctions de l'entité aéroportuaire concernée ainsi que des conditions locales.

Indépendance financière

2.15 Un des principaux objectifs visés en instituant une entité aéroportuaire autonome est d'améliorer l'efficacité et les finances de l'aéroport ou des aéroports concerné(s). Cela signifie transformer les pertes en bénéfiques ou au moins réduire le niveau des pertes. Il convient de noter cependant dans ce contexte qu'il peut ne pas être possible d'atteindre le seuil de rentabilité pour des raisons indépendantes de la volonté de l'entité ou de l'État intéressé, par exemple à cause de faibles volumes de trafic.

2.16 Il convient de souligner qu'il peut être financièrement très avantageux, à maints égards, d'accorder à l'entité aéroportuaire l'autonomie financière qui lui est nécessaire, y compris en matière de gestion et d'utilisation des recettes produites par l'aéroport pour couvrir ses dépenses. Ces recettes proviennent des redevances d'atterrissage et de stationnement, des redevances de services passagers et autres redevances aéronautiques ainsi que des loyers, des redevances de concession et d'autres recettes extra-aéronautiques. L'indépendance financière permet à la direction de l'aéroport d'exercer un contrôle plus étroit sur ses recettes et ses coûts, et l'encourage à le faire. Elle permet également de négocier des emprunts qui répondent mieux aux besoins de l'aéroport (à condition que l'entité soit habilitée à négocier ses propres emprunts). De plus, elle place l'aéroport dans une meilleure situation pour régler certaines questions financières, par exemple la négociation de contrats de concession, ou pour s'occuper de relations de travail, par exemple la négociation de conventions collectives ou l'établissement de la rémunération du personnel. Elle permet, en outre, à la direction d'agir rapidement et de profiter d'offres spéciales ou de remises sur quantités pour du matériel et des fournitures qui ne peuvent être offertes que pendant une période relativement courte.

2.17 Dans certains cas, des entités aéroportuaires ont été créées sans que l'autonomie financière nécessaire leur soit accordée. Toutes les recettes qu'elles produisent grâce aux redevances, locations et droits de concession sont alors versées directement au compte du Trésor public, d'un ministère ou de

l'administration de l'aviation civile, de sorte que l'entité doit formuler des demandes pour tous les fonds dont elle a besoin pour faire face aux dépenses aéroportuaires. Les entités aéroportuaires concernées demeurent néanmoins responsables de l'imposition et de la perception des redevances aéronautiques ainsi que de la promotion et du développement des activités extra-aéronautiques. Des arrangements de ce genre ont tendance à réduire considérablement les avantages que peut offrir l'entité aéroportuaire. L'expérience a montré en effet que la direction de l'aéroport est moins motivée pour créer de nouvelles sources de recettes ou pour développer les recettes existantes quand elle ne peut pas utiliser les recettes qu'elle produit pour couvrir les dépenses dont elle est tenue responsable.

2.18 L'exploitation et l'entretien d'un aéroport au quotidien, ainsi que les investissements pour de nouvelles installations ou l'agrandissement d'installations existantes, entraînent généralement le paiement de montants variables, mais parfois considérables, en devises convertibles. Pour fournir des installations et des services aéroportuaires de la façon la plus rentable, l'entité aéroportuaire devrait pouvoir utiliser les devises convertibles qu'elle génère, par exemple au moyen des redevances aéronautiques, afin de lui permettre de faire face à ses dépenses dans ces devises. Cela est particulièrement important quand, par exemple, il faut importer des pièces de rechange nécessaires pour l'entretien ou la remise en service du matériel ou d'installations essentiels.

2.19 En ce qui concerne le personnel, il est à noter qu'une entité aéroportuaire autonome ne doit pas nécessairement appliquer le statut de la fonction publique ni la grille salariale que le gouvernement applique à ses fonctionnaires et qu'elle pourrait offrir des conditions plus avantageuses à son personnel pour en accroître la motivation et la productivité. Cela peut se justifier notamment dans des circonstances où le personnel qualifié pourrait autrement être attiré par le secteur privé en raison des salaires plus élevés qu'il offre.

Avantages de la création d'entités aéroportuaires autonomes

2.20 En résumé, l'expérience a montré que la création d'entités aéroportuaires autonomes pour gérer et exploiter des aéroports peut présenter un certain nombre d'avantages :

- investir les fournisseurs de services d'une autonomie financière et opérationnelle ;
- encourager le développement d'une culture d'entreprise ;
- réduire les frais par unité de trafic par rapport à d'autres aéroports de taille comparable ;
- recycler dans l'aviation différentes redevances d'usage ;
- réduire le fardeau financier à la charge des gouvernements ;
- améliorer la qualité des services d'une façon générale ;
- établir une distinction claire entre l'organisme de réglementation et le prestataire des services.

Les entités polyvalentes

2.21 Les paragraphes qui précèdent décrivent une entité autonome chargée exclusivement de l'exploitation d'un aéroport. Or, certains États ont jugé souhaitable de créer des entités autonomes chargées

d'exploiter non seulement des installations aéroportuaires, mais aussi les infrastructures d'un ou plusieurs autres modes de transport, notamment des ports, des ponts et des tunnels. Bien que peu courante, cette approche s'est révélée utile, par exemple, dans le cas de villes qui exploitent des aéroports et qui souhaitent en centraliser l'exploitation et la gestion avec d'autres grands moyens de transport dont elles sont responsables.

L'autorité autonome de l'aviation civile

2.22 Confier l'exploitation d'un ou de plusieurs aéroports à une entité aéroportuaire autonome n'est peut-être pas, dans certaines circonstances, une bonne façon d'en assurer une exploitation plus efficace. Par exemple, dans un petit État où l'activité aéronautique est limitée et où l'exploitation d'un aéroport international constitue la fonction principale de l'administration de l'aviation civile, il n'y a guère d'avantages à séparer l'exploitation de l'aéroport de l'administration de l'aviation civile et à la confier à une entité aéroportuaire autonome créée exclusivement à cette fin. En fait, il risque d'en résulter des dédoublements coûteux si chacun exerce des fonctions dont s'acquittait antérieurement de manière plus efficace et à un coût total moindre l'administration de l'aviation civile. C'est le cas plus particulièrement des frais d'administration et des frais généraux.

2.23 C'est ainsi que les responsabilités de l'administration de l'aviation civile seraient réduites normalement à la sécurité de l'aviation et à diverses fonctions liées à la délivrance des licences, au contrôle des opérations, à l'élaboration de politiques et à la réglementation. Or, ayant été dessaisie des opérations aéroportuaires, l'administration perdrait l'avantage financier de l'utilisation commune de locaux et de matériel dont le coût était, au moins en partie, financé par les recettes aéroportuaires. Sa capacité de production de recettes étant grandement limitée, l'administration de l'aviation civile réduite pourrait également avoir plus de difficultés à obtenir du gouvernement les fonds nécessaires pour exécuter ses activités. Un autre facteur à prendre en considération dans ces circonstances est le risque de rivalité entre la nouvelle entité aéroportuaire autonome et l'administration de l'aviation civile, avec toutes les conséquences néfastes que cela pourrait avoir sur le développement de l'aviation.

2.24 Si la création d'une entité aéroportuaire autonome distincte peut ne pas être souhaitable dans des circonstances telles que celles qui ont été décrites dans les deux paragraphes qui précèdent, il peut par contre être avantageux, dans les mêmes circonstances, de créer une autorité de l'aviation civile autonome et de lui confier les fonctions, y compris l'exploitation des aéroports, exercées auparavant par l'administration de l'aviation civile. L'État pourrait ainsi tirer parti des avantages qu'offre une autorité autonome. Ainsi, même si l'autosuffisance financière est, dans bien des cas, un objectif lointain, l'efficacité accrue qui pourrait résulter de ce type d'organisation permettrait de réduire sensiblement la part des fonds publics antérieurement requis pour l'administration de l'aviation civile que remplacerait l'autorité de l'aviation civile. Cependant, comme dans le cas des entités aéroportuaires autonomes, l'octroi de l'indépendance financière à l'autorité de l'aviation civile constitue un préalable important pour obtenir ces avantages.

2.25 Hormis la situation propre aux petits États dont il est question dans les trois paragraphes précédents, il peut être intéressant de créer des autorités autonomes de l'aviation civile dans des États plus grands. C'est d'ailleurs la solution qu'ont choisie un certain nombre d'États du monde en développement. La mise sur pied d'une autorité autonome de l'aviation civile a généralement pour objectif d'en améliorer l'efficacité et la situation financière par l'application de principes de gestion modernes dans le but de réaliser des économies, d'augmenter les recettes et de fournir des services de meilleure qualité. La réalisation de ces objectifs dépend très largement du degré d'autonomie financière accordée à l'autorité de l'aviation civile. L'expérience de certains États a cependant démontré que l'autonomie financière complète demeure un objectif lointain et qu'un soutien financier continu de l'État par le biais de subventions demeure souvent nécessaire, du moins initialement.

II — PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVÉ À LA PROPRIÉTÉ ET À L'EXPLOITATION DES AÉROPORTS

2.26 On utilise habituellement le terme « privatisation » pour décrire les changements apportés au régime de propriété et de gestion des aéroports. Souvent employé dans un sens très large pour qualifier toute diminution du niveau de propriété et de gestion des services aéroportuaires par l'État, en réalité, au sens strict, ce terme s'applique aux cas où le secteur privé est entièrement propriétaire des installations et services aéroportuaires ou en détient une participation majoritaire. Il ne faudrait donc pas parler de privatisation à propos d'un contrat de gestion, d'une concession ni même d'une participation minoritaire au capital des aéroports, mais plutôt de participation du secteur privé puisque l'État conserve la propriété et le contrôle de l'aéroport. Le secteur privé peut alors avoir un rôle à jouer dans la propriété et/ou la gestion de la prestation des services aéroportuaires, mais l'État conserve la propriété majoritaire ou ultime. Cette participation du secteur privé peut revêtir différentes formes (voir le paragraphe 2.28). Toutefois, la gestion de concessions commerciales dans un aéroport, en particulier celles de commerces de détail par une entreprise privée, n'est pas considérée comme une participation du secteur privé.

2.27 Même si, dans la majorité des États, les aéroports appartiennent à l'État, à la province ou à la municipalité, voire à une combinaison d'entre eux, de plus en plus d'aéroports appartiennent ou font maintenant appel à des intérêts privés, sous une forme ou sous une autre. Dans certains États, des entités aéroportuaires (qui gèrent ou exploitent un aéroport, un système d'aéroports¹ ou un réseau d'aéroports¹) ont été privatisées ; dans d'autres, diverses formes de participation du secteur privé sont envisagées, dont la location, la propriété partielle ou la propriété de certaines parties d'un aéroport, par exemple les aérogares. Dans ce dernier cas, lorsqu'une partie d'un aéroport (comme une aérogare de passagers) est détenue et exploitée par des intérêts privés et que le reste de l'aéroport demeure propriété publique, il faut prendre des mesures pour que le secteur privatisé de l'aéroport contribue dans une juste mesure à couvrir les coûts d'exploitation du reste de l'aéroport en payant, par exemple, des droits de concession ou un loyer substantiel.

2.28 Voici certaines des formes les plus courantes de participation du secteur privé à la gestion et à l'exploitation des aéroports :

- *Contrat de gestion.* Dans cette option, la gestion d'un aéroport ou d'un groupe d'aéroports est transférée à une entité privée² pour une durée limitée moyennant des honoraires versés en une seule fois ou suivant des échéances prédéterminées. L'aéroport bénéficie d'une gestion professionnalisée, mais le développement de l'aéroport n'est pas compris dans le contrat.
- *Bail ou concession.* Les baux ou concessions peuvent être à court, moyen ou long terme. Cette option implique le transfert de la gestion et du développement d'un aéroport ou d'un groupe d'aéroports à une entité privée pour une durée déterminée. Dans presque tous les cas, c'est le locataire ou le concessionnaire qui doit s'occuper de l'agrandissement et du développement des aéroports, à des conditions qui sont précisées dans le contrat ou qui dépendent de la croissance du trafic. Les conditions de paiement des loyers ou concessions varient beaucoup. Il s'agit tantôt d'un versement unique, tantôt d'un versement initial et de versements annuels, tantôt de versements annuels seulement. Une des formes les plus courantes de ce type de partenariat public-privé est la formule CET (construire, exploiter et transférer). Cette formule de propriété et de gestion permet à une entité privée de financer, de construire et d'exploiter une installation, y compris le terrain

1. Voir les définitions dans la Section III.

2. Il peut s'agir d'une entreprise locale ou nationale, d'un groupe international de gestion d'aéroports ou d'un consortium regroupant divers intérêts dont les deux premiers peuvent faire partie.

et/ou les bâtiments, pour une longue durée, pour ensuite en rendre les droits au propriétaire à l'expiration du bail. Il existe de nombreuses variantes de ce système (voir les définitions dans le glossaire de la Circulaire 284 — *Privatisation des services d'aéroport et de navigation aérienne*).

- *Transfert de participation minoritaire.* En vertu de cette option, la propriété d'un aéroport ou d'un groupe d'aéroports est partiellement transférée au secteur privé, soit par la vente directe d'actions à un partenaire stratégique, soit par un premier appel public à l'épargne sur le marché boursier. Ce système présente l'avantage de permettre un transfert de propriété graduel, en fonction des circonstances et des besoins locaux.
- *Propriété et contrôle par le secteur privé.* Dans cette option, la majorité ou la totalité de la propriété de l'aéroport est transférée à une entité privée, qui peut d'ailleurs être un organisme sans but lucratif ou une fiducie. Si l'État veut récupérer la propriété de l'aéroport, il lui faut racheter les actions, avec le risque que le prix en soit plus élevé que celui auquel il a vendu.
- *Propriété et/ou exploitation par le secteur privé de parties des activités d'un aéroport.* Cette option concerne la propriété et l'exploitation de certaines installations et de certains services d'un aéroport, par exemple une aérogare de passagers, un entrepôt de fret ou des services de sûreté. Les activités de l'exploitant sont régies par un contrat qui, du point de vue juridique, est similaire à un accord de concession commerciale.

III — SYSTÈMES, RÉSEAUX ET ALLIANCES D'AÉROPORTS

2.29 Indépendamment de la formule de propriété et de contrôle que l'État a retenue, la gestion des aéroports peut se faire au niveau de chaque aéroport, d'un système d'aéroports³, ou encore d'un réseau d'aéroports⁴, ou en combinant ces formules, puisqu'un réseau d'aéroports peut être constitué d'une série d'aéroports individuels ou d'un regroupement d'aéroports et d'un ou plusieurs systèmes d'aéroports.

2.30 L'exploitation et la gestion des aéroports dans le cadre d'un réseau, qui est une forme d'organisation de plus en plus courante au niveau national, offre des avantages pour les petits aéroports qui peuvent profiter éventuellement d'un interfinancement (ou subventions croisées), des avantages pour l'État par la création d'un réseau national de transport aérien afin de réaliser ses objectifs de développement national, des avantages en termes d'économies d'échelle et de synergies, d'un accès plus facile aux marchés des capitaux pour tous les aéroports, d'une meilleure gestion de la capacité et d'un meilleur emploi des ressources à travers le réseau. En résumé, un réseau d'aéroports peut être une méthode utile de gestion collective d'aéroports qui, pris individuellement, ne seraient pas viables. Les arguments contre les subventions croisées sont fondés sur le fait que les redevances doivent être liées aux coûts, que les usagers n'ont pas à payer des installations ou des services dont ils ne se servent pas et que seules les installations qui servent aux services aériens internationaux devraient être prises en compte dans l'assiette des redevances [Doc 9082/7, paragraphe 22, alinéas 1), 2) et 3)]. Dans ce sens, l'interfinancement entre les aéroports internationaux et les aéroports intérieurs est sujet à caution, même si l'on reconnaît que dans

3. Un système d'aéroports se compose de deux aéroports ou plus qui desservent une même région métropolitaine importante et qui sont exploités par une même structure de propriété et de contrôle.

4. Un réseau d'aéroports est un groupe d'aéroports d'un État qui sont exploités par une structure unique de propriété et de contrôle ; il peut regrouper tous les aéroports qui desservent le territoire de cet État ou seulement quelques-uns d'entre eux. La propriété croisée d'aéroports dans différents États ou des contrats de gestion obtenus dans différents États par une société internationale de gestion d'aéroports peuvent aussi conduire à une forme de coopération parfois appelée réseaux d'aéroports, ou alliances d'aéroports, mais ces formes de coopération internationale sont différentes d'un réseau au niveau national.

certaines États c'est peut-être la seule manière de maintenir des aéroports qui desservent, par exemple, des régions enclavées. Ceux qui s'opposent à cette approche soulignent également que s'il faut soutenir ainsi l'aménagement du territoire, c'est l'État, et non pas les usagers d'autres aéroports, qui devraient en assumer la responsabilité.

2.31 Un autre aspect concerne l'exploitation et la gestion d'aéroports au niveau international ou multinational, y compris le cas des alliances entre des aéroports ou groupes d'aéroports. C'est ainsi que des entreprises aéroportuaires mondialisées exploitent et gèrent des aéroports dans différents États. Le principal avantage de cette forme d'organisation réside dans les économies d'échelle qu'elle rend possible, tandis que les inconvénients sont le risque d'un détournement des recettes ainsi que des subventions croisées entre des aéroports d'États différents (une forme de coopération qui peut toutefois être acceptable par certains États en développement).

2.32 Une des conclusions que l'on peut tirer au sujet de cette question controversée est qu'il faut rechercher un équilibre entre les intérêts des aéroports et ceux des usagers, que, s'il y a des subventions croisées à l'intérieur d'un réseau national, il faut une transparence totale. En dernière analyse, c'est aux États qu'il appartient de déterminer ce qui répond le mieux à leurs intérêts, compte tenu des avantages et des inconvénients exposés ci-dessus ainsi que des conditions qui leur sont propres. À cet égard, il convient de prendre en considération le paragraphe 22, alinéa 8) du Doc 9082/7 qui reconnaît que l'État, ou l'autorité qui impose les redevances, peut décider de recouvrer un montant inférieur aux coûts totaux, et qu'un interfinancement est aussi possible grâce à des activités commerciales. Quant à l'exploitation et à la gestion internationales des aéroports, cette forme d'organisation exige de la prudence, mais elle pourrait être considérée acceptable dans la mesure où elle se traduit par une diminution des redevances grâce aux économies d'échelle.

IV — CHANGEMENT DE TYPE DE PROPRIÉTÉ ET DE STRUCTURE DE GESTION

2.33 La privatisation ou la participation du secteur privé peuvent offrir des avantages importants dans certains cas. Les raisons les plus courantes de l'adoption d'une telle formule sont exposées ci-dessous.

2.34 *Les problèmes financiers.* La privatisation ou la participation du secteur privé pourrait décharger les États du fardeau de gros investissements. Il devient de plus en plus difficile pour de nombreux États d'assurer le financement des aéroports. Les gouvernements sont pressés de financer d'autres services hautement prioritaires, surtout les services sociaux. Dans certains États, des difficultés financières engendrent un manque d'attention qui se traduit par une détérioration des infrastructures aéroportuaires à laquelle les États ne peuvent remédier. Certains États ne peuvent consentir les lourds investissements nécessaires pour accroître les capacités afin de répondre à la croissance continue du trafic aérien. On prévoit que l'achat, la location ou la mise en valeur de terrains deviendront de plus en plus coûteux. Par ailleurs, les compagnies aériennes et les autres usagers deviennent de plus en plus exigeants en matière de qualité des services aéroportuaires. Le développement mais aussi l'exploitation des aéroports pourraient devenir plus onéreux. En outre, la privatisation ou la participation du secteur privé à la propriété et à la gestion pourraient donner à la direction de l'aéroport la possibilité d'accéder directement au marché libre des capitaux afin d'obtenir, par des emprunts ou autrement, les fonds nécessaires à la construction de nouveaux aéroports ainsi qu'à l'expansion ou à la rénovation des installations.

2.35 *La privatisation comme source de revenus.* Les gouvernements se rendent compte que, lorsque les volumes de trafic sont relativement élevés, il est possible de transférer au secteur privé la charge du financement des programmes de développement des aéroports. De plus, l'application de modes de participation privée et de privatisation aux services aéroportuaires est perçue comme une source de revenus permettant d'éponger ou de réduire les déficits budgétaires. Des aéroports rentables peuvent

constituer une source régulière de recettes fiscales. En outre, des offres des milieux financiers pour une participation privée dans des aéroports ou la privatisation de ceux-ci ont encore encouragé les États à s'orienter dans cette direction.

2.36 *Les grands aéroports considérés comme entités commerciales.* Les gouvernements ont actuellement tendance à se retirer graduellement de la propriété et de la gestion des services publics non essentiels, et les aéroports, tout au moins les principaux, sont perçus comme des entités commerciales plutôt que comme des services publics. Les grands aéroports se muent petit à petit en villes à part entière avec places de marché et points de rencontre pour les personnes et les entreprises. À cela s'ajoute l'idée que la privatisation ou la participation du secteur privé entraîne une amélioration de la gestion des aéroports.

2.37 *L'amélioration de l'efficacité et de la productivité.* L'application de méthodes de gestion fondées sur les meilleures pratiques commerciales favorise la transparence, l'efficacité et la rentabilité, tandis que la définition et l'application de paramètres de performance améliorent la productivité et la qualité des services fournis.

2.38 *L'émergence de gestionnaires mondiaux d'aéroports.* Le monde des affaires et des finances a compris qu'un aéroport pouvait être un bon investissement. Les aéroports sont essentiellement des monopoles. La croissance du trafic est soutenue et dépasse la croissance du produit intérieur brut à long terme. Les aéroports ont généralement des cotes de solvabilité très élevées et une forte capacité d'autofinancement. Les investisseurs se rendent compte que les aéroports sont soumis aux réglementations nationales, mais que les activités commerciales qui y ont lieu génèrent d'importantes recettes et sont moins réglementées que les activités aéronautiques ou ne le sont pas du tout. Tous ces facteurs combinés font que de grandes entreprises de gestion aéroportuaire investissent et participent à la gestion d'aéroports dans d'autres régions du monde, participant ainsi à l'émergence graduelle d'une industrie mondiale de gestion des aéroports.

2.39 Il convient de noter qu'une entité aéroportuaire autonome appartenant à l'État ou contrôlé par celui-ci peut également offrir certains des avantages indiqués ci-dessus, à condition que lui soit accordée la liberté d'action nécessaire. Il convient de noter aussi qu'un changement du type de propriété et de gestion des services aéroportuaires ne résoudra pas nécessairement tous les problèmes auxquels un aéroport ou un groupe d'aéroports peuvent faire face. S'il n'est pas soigneusement planifié, le changement peut même se révéler néfaste à long terme. Il faut d'abord consulter les gestionnaires de l'aéroport qui sont en place ainsi que les usagers des installations et services et, de façon générale, tous les intéressés.

2.40 Il n'y a pas de modèle d'organisation que l'on puisse recommander comme étant supérieur aux autres. Chaque pays et, dans certains cas, chaque aéroport doit choisir celui qui lui convient le mieux. Ce n'est qu'après une étude détaillée de tous les aspects de la question que l'on pourra retenir la solution la plus judicieuse.

2.41 Un changement du type de propriété et de gestion des services aéroportuaires exige un examen attentif d'un certain nombre de facteurs. Un aspect fondamental de la question est qu'un aéroport constitue, pour l'essentiel, un monopole dont dépendent fortement les usagers (exploitants d'aéronefs, passagers et expéditeurs). Les objectifs du changement doivent être clairement définis. Il faut procéder à une analyse approfondie de l'état actuel de l'infrastructure aéronautique du pays, qui comporte l'établissement d'un compte de pertes et profits détaillé. Cette analyse devrait également prendre en compte les prévisions quant à l'avenir. Par ailleurs, la décision de classer les aéroports rentables dans une catégorie différente devrait se doubler d'un examen des modes de gestion et de financement des autres aéroports et services.

B — SUPERVISION ÉCONOMIQUE DES FOURNISSEURS DE SERVICES

RESPONSABILITÉS DES ÉTATS

2.42 Il est souligné dans le Chapitre 1, Partie A, que l'article 15 de la Convention de Chicago constitue le fondement de la politique sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne et renforce le concept de la liberté d'accès et de non-discrimination prévu à l'article 11 en ce qui concerne l'utilisation des installations et services par les aéronefs des États contractants assurant un transport aérien international. L'article 68 s'inscrit aussi dans ce contexte : il prévoit que chaque État contractant peut désigner l'itinéraire que doit suivre tout service aérien international à l'intérieur de son territoire, ainsi que les aéroports que ce service peut utiliser.

2.43 Il faut noter qu'un État contractant ne peut pas accorder une indépendance totale aux exploitants de ses aéroports, car aux termes de la Convention de Chicago, les États contractants restent fondamentalement responsables et ne peuvent rien déléguer à un exploitant. Par exemple, en vertu de l'article 28, c'est l'État contractant, et non l'exploitant, qui est responsable des normes des installations et des services fournis ; l'État ne peut donc pas déléguer cette responsabilité à une entité autonome ou privée. Les États ont également contracté des obligations dans le cadre d'accords de services aériens pour lesquels l'État reste seul responsable du respect des dispositions traitant, par exemple, de l'accès à certains aéroports. La responsabilité première de l'État est d'assurer une protection contre les abus monopolistiques, qui ont un impact négatif aussi bien sur les exploitants d'aéronefs et les passagers que sur les expéditeurs et peuvent aussi avoir un effet préjudiciable sur l'économie nationale dans son ensemble.

2.44 Le paragraphe 13 du Doc 9082/7 souligne que, compte tenu du caractère monopolistique des aéroports et des services de navigation aérienne, l'État est responsable de la supervision économique de leurs activités. Toutes les mesures que prend un État en matière de législation et d'établissement de règles ou d'un mécanisme réglementaire, etc., constituent ensemble ce que l'on désigne normalement par « la réglementation économique » de la prestation et de l'exploitation des services d'aéroport. Dans le contexte de la commercialisation et de la privatisation des aéroports, il est devenu de plus en plus courant de mettre sur pied un mécanisme indépendant de réglementation économique pour protéger les intérêts des usagers. Un tel mécanisme est souvent considéré comme déterminant pour une bonne gouvernance et une véritable transparence.

NÉCESSITÉ D'UNE SUPERVISION ÉCONOMIQUE

2.45 Quand des biens ou des services sont fournis par des concurrents qui se disputent les clients, on peut souvent s'en remettre aux forces du marché pour protéger les intérêts des consommateurs ; ces forces jouent alors un rôle de « régulateur automatique » efficace et équitable au niveau des prix ainsi que de la quantité et de la qualité de l'offre. Mais lorsque l'offre est dominée par un fournisseur unique, par un monopole, sa réglementation devient une affaire de politique publique.

2.46 On reconnaît de plus en plus qu'en l'absence de concurrence, les préoccupations des usagers quant au caractère monopolistique des aéroports peuvent être mieux prises en compte si les gouvernements cessent de participer directement à l'exploitation des aéroports et confient celle-ci à des entités autonomes. Ces nouvelles conditions d'exploitation semblent cependant avoir réduit la vigilance et peut-être même le sens d'obligation de veiller à ce que, par exemple, les pratiques en matière de redevances soient conformes à la politique et aux principes de l'OACI. Outre les caractéristiques monopolistiques des aéroports, il est apparu davantage de situations qui montrent la nécessité d'un cadre réglementaire et d'une certaine forme de supervision pour garantir la protection des intérêts des usagers,

des aéroports et de l'économie nationale et pour assurer le respect des obligations internationales. Seuls les États peuvent s'acquitter de ces responsabilités.

OBJECTIFS DE LA SUPERVISION ÉCONOMIQUE

2.47 La supervision économique donne ses meilleurs résultats lorsque des objectifs clairs sont donnés aux aéroports et qu'ils sont bien motivés à fournir des services aussi rentables que possible et de bonne qualité. En créant un mécanisme indépendant de réglementation économique des aéroports et des services de navigation aérienne, les États peuvent leur imposer un certain nombre d'objectifs (voir le paragraphe 15 du Doc 9082/7), notamment de :

- veiller à respecter la non-discrimination dans l'application des redevances ;
- veiller à ce qu'il n'y ait pas de redevances excessives ou d'autres pratiques anticoncurrentielles ou un abus d'une position dominante ;
- assurer la transparence ainsi que la disponibilité et la présentation de toutes les données financières nécessaires pour déterminer l'assiette des redevances ;
- évaluer et encourager l'efficience et l'efficacité des activités des fournisseurs ;
- établir et examiner des normes, la qualité et le niveau des services fournis ;
- suivre et encourager les investissements, de façon à répondre à la demande future ;
- veiller à ce que les points de vue des usagers soient adéquatement pris en considération.

2.48 D'autres objectifs plus généraux peuvent s'y ajouter :

- favoriser le développement rationnel de l'aviation civile ;
- favoriser le développement économique régional ;
- garantir un accès non discriminatoire à tous les usagers des aéroports, y compris les nouveaux usagers, tant du côté piste que du côté ville ;
- prendre en compte le nécessaire équilibre des intérêts respectifs entre les aéroports et les usagers ;
- prévoir une procédure pour le traitement des plaintes et le règlement des différends ;
- veiller à ce que les résultats et les prévisions de trafic soient présentés aux usagers, pour les convaincre que les redevances sont justes et raisonnables ;
- faire en sorte que soient respectées toutes les obligations de l'État prévues par la Convention de Chicago et ses Annexes et par tous autres accords, y compris les accords sur les services aériens, auxquels l'État est partie ;
- veiller à l'observation des principes de l'OACI sur le recouvrement des coûts énoncés dans le Doc 9082.

2.49 Ces objectifs devraient être respectés indépendamment de la forme que prend la réglementation économique dans un État.

FORMES POSSIBLES DE SUPERVISION ÉCONOMIQUE

2.50 Le cadre réglementaire que les gouvernements doivent mettre en place pour protéger les consommateurs de tout risque d'abus de monopole, tout en maintenant les coûts de la réglementation à un minimum, peut prendre différentes formes selon que ce cadre doit s'appliquer à des entités publiques ou privées ; il devrait également tenir compte de leur taille et de leur pouvoir. Il faut noter que différentes formes de réglementation pourraient se révéler nécessaires selon les circonstances et selon les époques.

2.51 Lorsque des marchés incontrôlés imposent des risques économiques déraisonnables aux consommateurs ou créent des coûts appréciables en matière de santé, de sécurité ou d'environnement, les gouvernements tiennent souvent à intervenir au moyen de politiques et de contrôles publics. Cela entraîne des frais administratifs et des frais d'organisation, mais les avantages escomptés leur sont supérieurs. Le choix d'un mécanisme de réglementation consiste à analyser la gamme des options qui s'offrent pour protéger le public au moindre coût. Dans certaines situations, le recours à des agences de réglementation tierces chargées d'établir et de faire appliquer des codes et des normes, peut être la solution la plus appropriée tandis que dans d'autres, il pourra suffire de recourir à des incitatifs économiques ou à des garde-fous institutionnels. Dans certaines autres situations, une combinaison d'arrangements pourrait être la solution la plus efficace pour aider les États à protéger les usagers des abus.

2.52 Les options en matière de réglementation vont de l'intervention gouvernementale minimale et à moindres coûts aux solutions les plus onéreuses, soit :

- l'intervention minimale : jeu de la concurrence (« régulation par le marché ») ou réglementation par défaut ;
- les arrangements institutionnels (« poids et contrepoids institutionnels ») ;
- la commission consultative externe (« surveillance par les parties prenantes »)⁵ ;
- la réglementation par voie de contrats ;
- l'interventionnisme maximal : mesures économiques/organisme de réglementation (« réglementation de service public »).

Jeu de la concurrence ou réglementation par défaut

2.53 Dans certains cas, les aéroports sont en concurrence les uns avec les autres (surtout pour le trafic international long-courrier, mais c'est aussi possible dans de grandes conurbations pour toutes sortes de trafic si plusieurs aéroports, de préférence détenus et exploités par des entités distinctes, peuvent desservir différentes parties de la zone urbaine). Dans ces cas, il pourrait y avoir un élément de régulation automatique dans la prestation des services aéroportuaires.

2.54 Dans des conditions autres que celles indiquées ci-dessus, les aéroports qui retirent une grande partie de leurs recettes d'activités commerciales seront incités à modérer leurs redevances d'atterrissage (et leurs autres redevances aéronautiques) pour maximaliser leurs recettes totales.

2.55 L'idée de la réglementation par défaut est fondée sur la possibilité de matérialiser la « menace » d'une réglementation plus directe si une entreprise ne s'assure pas que son comportement demeure dans les limites de « l'acceptable ». L'objectif est d'en obtenir les avantages, en termes de

5. L'expression « parties prenantes » utilisée ici se réfère aux parties concernées ou aux groupes d'intérêt.

réduction des pires caractéristiques du monopole, sans en supporter les coûts et les distorsions. Normalement, il s'agirait alors de faire appliquer les lois habituelles sur la concurrence. C'est une approche qui peut sembler attrayante, mais elle pose un dilemme ; une entreprise pourrait raisonnablement faire valoir que pour procéder sur cette base, elle devrait bien comprendre ce qui constitue un comportement inacceptable, et si cela revient à définir en détail les limites commerciales, on risquerait de recréer les distorsions réglementaires que l'on cherche à éviter.

Arrangements institutionnels : les poids et contrepoids

2.56 La recherche et l'expérience ont montré que le comportement économique des monopoles peut être amélioré grâce au pouvoir de l'information, et grâce aussi au pouvoir économique qu'exercent en contrepartie des consommateurs bien informés, ce que sont les compagnies aériennes dans un aéroport. On peut tirer profit de l'information en définissant certains arrangements institutionnels lors de la mise en place d'un monopole commercial. Une fois établis, ces arrangements peuvent favoriser l'équilibre des pouvoirs entre les fournisseurs de services et les usagers de manière à assurer des prix et des niveaux de service équitables, raisonnables et rationnels. Même si elle n'est pas « automatique » à la manière de ce qui se passe dans les marchés libres, la régulation par ces moyens institutionnels de poids et de contrepoids utilise le pouvoir de l'information pour assurer des échanges appropriés entre les usagers et les fournisseurs au lieu d'imposer le pouvoir bureaucratique d'agences gouvernementales.

2.57 Voici des exemples d'arrangements institutionnels possibles :

- *la consultation obligatoire* lors de l'établissement des droits d'usage et des plans d'investissement garantit une divulgation adéquate des coûts et la transparence des justifications économiques et financières des propositions de tarifs et de services ;
- *la participation des parties prenantes au conseil d'administration* constitue un moyen de favoriser une bonne circulation de l'information économique entre le fournisseur et ses usagers ;
- *la propriété conjointe*, ou société mixte, va au-delà de la participation au conseil d'administration pour assurer la circulation de l'information, la consultation et le consensus lors de l'établissement des tarifs et des redevances ; cette solution peut toutefois être à l'origine de problèmes de concurrence entre les compagnies aériennes et d'obstacles à la venue de nouvelles entreprises quand la propriété conjointe permet à des compagnies aériennes d'influencer fortement les plans d'investissement et la gestion de l'aéroport ;
- *le financement par emprunt* des immobilisations et des améliorations est aussi un bon moyen de créer une discipline et de l'efficacité au sein d'un monopole commercial. Quand un monopole commercial emprunte ou vend des obligations pour financer de nouveaux investissements, les marchés des capitaux veulent avoir l'assurance que les usagers du système jugent les installations et l'équipement nécessaires et souhaitables, que l'équipe de gestion de l'organisme est fiable et compétente et que, globalement, les activités permettent de produire des recettes d'exploitation qui seront suffisantes pour couvrir le paiement des intérêts et l'amortissement pendant la durée du programme d'investissement ;
- *le statut d'organisme sans but lucratif*. L'argument en faveur de ce régime est qu'en éliminant la motivation du profit pour un organisme qui a par ailleurs une orientation commerciale, on lui enlève la tentation d'abuser de son pouvoir de monopole. Mais on peut aussi faire valoir que la motivation du profit protège le public contre le risque qu'un fournisseur de services omette de générer un excédent de recettes suffisant pour entretenir et moderniser ses installations quand cela est nécessaire. Quoi qu'il en soit, les

gestionnaires devront trouver des compromis entre des objectifs multiples, un problème bien connu en matière de motivation des gestionnaires. La législation des États qui ont choisi cette façon de faire autorise leurs entités commercialisées à réaliser un certain taux de rendement.

Commission consultative

2.58 Ce mécanisme plus traditionnel pour parer aux abus des monopoles est souvent considéré préférable quand les parties concernées ne constituent pas des groupes cohérents et n'ont guère les moyens d'organiser une action collective. Une commission consultative peut se composer de transporteurs aériens, d'usagers de l'aviation générale, de militaires, de représentants de groupes de passagers et d'autres intéressés importants. Une commission efficace dispose de ses propres locaux et de son propre personnel et elle a les moyens nécessaires pour conduire un dialogue véritable avec les dirigeants de l'aéroport de façon régulière et en particulier pour analyser des propositions précises de tarification, d'investissement et de services.

Réglementation par contrat

2.59 La réglementation par contrat, par opposition à la régulation par une commission à pouvoir discrétionnaire, est une autre solution à envisager. De nombreux exemples de réglementation contractuelle par le biais de concessions se font maintenant jour. Il peut s'agir d'un projet de type CET (construction, exploitation, transfert), d'un contrat de gestion ou d'une variante intermédiaire (ces termes sont définis dans l'Appendice 1). Lorsque les prix sont régulés par voie de concession, ils peuvent faire l'objet d'une formule fondée sur l'indice des prix à la consommation (IPC).

Mesures économiques/organisme de réglementation

2.60 Le taux de rendement ou le coût de production majoré constituent des concepts possibles de supervision économique dans le cas où un aéroport agit à titre de service public. L'organisme de réglementation a alors pour fonction d'empêcher que l'aéroport ne fasse payer trop cher ses clients et ne fixe des prix disproportionnés par rapport au coût. En fixant les redevances, l'organisme de réglementation permet à l'aéroport de recouvrer l'intégralité de ses frais d'exploitation plus un rendement raisonnable de son investissement. Ce type de mécanisme a cependant l'inconvénient de ne pas inciter les aéroports à rationaliser leurs activités et à diminuer leurs coûts. Certains ont aussi exprimé des inquiétudes quant au risque de surinvestissement avec ce type de régulation.

2.61 La supervision économique peut aussi prendre la forme d'un mécanisme de contrepoids partiels aux pouvoirs de l'aéroport lorsque c'est ce dernier qui fixe les redevances. Dans ce contexte, un modèle de type « plafonnement des prix » peut être plus efficace que le concept du taux de rendement. Le plafonnement des prix consiste à définir certains tarifs d'avance et à les fixer pour une certaine durée, les hausses étant limitées au taux d'inflation. Les prix sont alors un prix plancher pour l'exploitant (ce qui lui apporte une certaine sécurité) et un prix plafond pour l'État (ce qui lui garantit que l'exploitant ne peut pas en retirer un taux de rendement monopolistique). Le plafonnement peut aussi prévoir une marge pour les améliorations de la qualité du service si celles-ci sont convenues avec les usagers. On peut également prévoir une disposition pour prendre en compte certains coûts (par exemple de sûreté). Pour les hausses futures, les tarifs n'augmenteront pas plus que l'inflation (IPC), avec une correction éventuelle par un facteur d'efficacité (facteur X). Ce facteur « X » représente la réduction des tarifs exigée de l'exploitant. On peut aussi augmenter les prix en fonction du coût des améliorations des infrastructures.

2.62 Cette méthode peut être affinée en séparant les activités aéronautiques des activités extra-aéronautiques et en appliquant en conséquence différents types de mécanisme réglementaire à chaque secteur, y compris les activités hors aéroport. Certains ont cependant exprimé des craintes au sujet de cette méthode dite de la caisse double, faisant valoir que les recettes extra-aéronautiques sont, pour les aéroports, une bonne incitation à ne pas abuser de leur pouvoir de monopole du côté aéronautique. Certains pays ont choisi de n'imposer une réglementation que là où il y a un pouvoir de monopole, c'est-à-dire essentiellement du côté aéronautique. Pour ce qui est des activités commerciales des aéroports, on fait valoir, et l'argument est fort, qu'il y a des concurrents en dehors de l'aéroport.

2.63 L'organisme de réglementation traditionnel peut être vu comme un prolongement de la commission consultative, la principale différence étant l'obligation d'examiner et d'autoriser toute action relative à la tarification, aux investissements et à la qualité du service. Les entités commerciales doivent demander l'autorisation d'appliquer toute proposition de modification des tarifs et du service. Comme on l'a vu dans le cas de la régulation par contrat, un point important est de savoir si le régulateur peut exercer un pouvoir discrétionnaire pour tenir compte des circonstances. Parmi les options possibles pour cette forme de supervision économique, il y aurait notamment le recours à des organismes de réglementation ou à un cadre réglementaire déjà en place, autrement dit à l'Administration de l'aviation civile. Un aspect important à prendre en compte dans cette option est l'éventuelle nécessité de ressources supplémentaires, selon la nature du mandat réglementaire, ce qui en limite de facto l'emploi à certains États.

2.64 Dans certains États, les commissions ayant un rôle de chien de garde face à la concurrence peuvent, à leur discrétion, étudier les pratiques de toute société publique en matière de prix et d'investissement et émettre des avis à leur sujet, mais elles sont très différentes des fonctions qu'auraient des agences de régulation externes.

CHOIX DE FORMES APPROPRIÉES DE SUPERVISION

2.65 En décidant de la question de savoir si une supervision économique qui va au-delà de la loi normale sur la concurrence est nécessaire et, dans l'affirmative, quelle forme serait la plus appropriée, les États devraient d'abord examiner la portée de la concurrence et voir ainsi l'étendue de toute possibilité d'abus du pouvoir monopolistique. Là où la concurrence ou sa menace est suffisamment forte, cette supervision économique n'est probablement pas nécessaire, et, là où elle existe, une loi normale sur la concurrence devrait suffire.

2.66 Un autre facteur important lorsque l'on évalue l'approche la plus appropriée est la structure de propriété des aéroports et le cadre institutionnel et juridique plus général à l'intérieur duquel fonctionnent la supervision économique, les aéroports et les usagers. D'une façon générale, plus la propriété et le contrôle des aéroports d'un État est assuré par ses usagers, moins évidente est la nécessité d'arrangements particuliers de supervision économique externe pour protéger ces usagers. En conséquence, la propriété par un sous-ensemble d'usagers peut, dans certaines circonstances, susciter des préoccupations quant à la possibilité accrue de comportements discriminatoires contre d'autres usagers.

2.67 Le cadre institutionnel à l'intérieur duquel s'exerce la supervision économique peut jouer un rôle déterminant lorsqu'il s'agit de contrer les pouvoirs d'un monopole et de promouvoir une exploitation efficace des aéroports et des investissements qui donnent les meilleurs résultats en termes de capacité et de qualité du service qu'exigent les usagers. Il est important de bien réfléchir aux rôles, droits et responsabilités des différentes parties intéressées — les gouvernements, les aéroports, les usagers et, là où elles existent, les agences de réglementation. Lorsque les aéroports et l'organisme responsable de la supervision économique relèvent tous les deux des services gouvernementaux, il est probable qu'une séparation fonctionnelle et si possible une séparation institutionnelle seront souhaitables.

2.68 Si un État, compte tenu des circonstances locales, souhaite établir un organisme de réglementation économique au lieu de compter uniquement sur la loi générale sur la concurrence, il est important qu'un équilibre approprié soit assuré entre l'indépendance de cet organisme et des aéroports dont il serait chargé et leurs obligations en matière de reddition de comptes (« imputabilité »). Pour que l'organisme soit tenu responsable de ses actes, le gouvernement devra lui donner des objectifs clairs — de préférence par la voie statutaire — ainsi qu'une autonomie suffisante. Sinon, l'organisme risque de manquer de détermination et de crédibilité d'un point de vue réglementaire.

2.69 Quelque soit le modèle adopté, il est souhaitable que les arrangements de supervision économique soient conçus de manière à réduire au minimum les contraintes inutiles pour les aéroports et les usagers. De meilleures consultations fondées sur la communication effective de l'information devraient être une exigence fondamentale de la plupart des approches identifiées ci-dessus, de manière à maximiser les possibilités que les aéroports soient réceptifs aux préférences des usagers, non seulement à court mais également à moyen et à long terme.

2.70 Dans certains cas, la meilleure solution pourrait être de combiner certaines options pour traiter d'une variété de questions de la manière la plus efficace. Comme on l'a vu précédemment, il existe toute une gamme d'options et, à l'intérieur de ces options, des variantes et des dérivés. Les circonstances, les besoins et les ressources joueront un rôle déterminant quant à l'option de réglementation économique qui convient le mieux. On notera aussi que les circonstances changent avec le temps et que la réglementation doit elle aussi évoluer. Différentes options pourraient plus ou moins convenir à différents moments.

2.71 Les gouvernements peuvent aussi envisager de réaliser des analyses des coûts-avantages des diverses options indiquées ci-dessus pour choisir celle qui convient le mieux à leur situation et à leurs circonstances propres.

RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

2.72 La participation d'entités autonomes à la gestion des aéroports a amené des pratiques commerciales et de nouvelles forces du marché susceptibles d'entraîner de nouveaux types de différends qu'il faut régler avant qu'ils ne soient portés sur la scène internationale. La réglementation économique doit prévoir des mécanismes de règlement des différends qui soient équitables, transparents, rapides et efficaces et qui établissent un climat de confiance entre l'aéroport et ses usagers. Le but est de créer la confiance entre les parties lorsque les forces du marché n'assurent pas le règlement des différends.

2.73 Il n'existe pas de mécanisme qui puisse répondre à tous les besoins et à toutes les situations. En général, la procédure de règlement d'un différend entre des parties se fait en deux étapes : a) des consultations ou des négociations entre les parties ; b) le recours à un tribunal d'arbitrage auquel le différend est soumis à la demande d'une des parties. Les décisions prises dans ce dernier cas sont généralement obligatoires, c'est-à-dire que les parties ont l'obligation de les appliquer.

2.74 Un mécanisme de « premier recours » pourrait établir un niveau intermédiaire entre la consultation et l'arbitrage. À ce niveau intermédiaire, on devrait faire appel soit à un médiateur indépendant, soit à un groupe d'experts indépendant pour faire enquête sur les faits et déterminer le fond du différend, voire formuler une recommandation de règlement. Ce mécanisme doit être fondé sur des délais précis, des mesures d'application, des mesures provisoires, ainsi que sur la participation de tierces parties, le cas échéant.

2.75 Un mécanisme indépendant de réglementation économique peut servir de tribunal auquel les usagers s'adressent s'ils ont des raisons de croire qu'ils sont victimes d'un abus de monopole ou d'autres pratiques déloyales. Cet organisme pourrait aussi s'occuper des appels concernant les plaintes pour

non-respect des principes imposés pour la fixation des tarifs. Le mécanisme ne devrait cependant pas altérer le droit des parties d'avoir accès à d'autres mécanismes de règlement des différends, notamment dans le cadre des lois générales sur la concurrence. Il n'empêche pas non plus le recours au processus formel d'arbitrage prévu dans un accord.

2.76 La protection des tiers pourrait aussi être assurée par l'emploi d'un mécanisme moins coûteux, par exemple un ombudsman ou protecteur du citoyen. On notera, cependant, que si le rôle d'un ombudsman est de fournir un forum neutre, il ne dispose en fin de compte d'aucun pouvoir d'application.

2.77 En outre, pour ce qui est des plaintes relatives aux décisions prises par le régulateur économique, il devrait être possible de former un appel devant un tribunal plus élevé. On peut envisager un régime de mise en œuvre et d'application comportant la création d'un système administratif de sanctions financières, avec possibilité d'appel devant un tribunal indépendant. Il faut cependant reconnaître qu'un mécanisme efficace, bien qu'extrêmement important, peut exiger des ressources très lourdes à assumer pour beaucoup d'États.

C — ORGANISATION INTERNE

GÉNÉRALITÉS

2.78 Lors de l'établissement de la structure d'organisation interne d'un aéroport (ou d'un groupe d'aéroports), le but premier devrait être d'instaurer une structure qui permette à l'aéroport d'atteindre ses objectifs et d'accomplir ses fonctions de la façon la plus rentable et la plus efficace possible, tout en maintenant un niveau élevé de qualité du service.

2.79 Avant de définir ou de modifier sa structure d'organisation interne, il faut accorder une attention particulière aux différentes fonctions et aux différents domaines de responsabilité de l'aéroport (ou du groupe d'aéroports). Ces fonctions et domaines de responsabilité sont souvent décrits dans la charte de l'aéroport ou dans des documents semblables. Lorsque les fonctions ou domaines de responsabilité ne sont pas définis clairement ou lorsque les descriptions sont jugées incomplètes ou périmées, il convient de les redéfinir ou de les mettre à jour.

2.80 Les fonctions et les responsabilités d'un aéroport varient selon la taille de celui-ci, le type de trafic qu'il reçoit et ses responsabilités. Par exemple, certains aéroports sont chargés du contrôle de la circulation aérienne ainsi que des services météorologiques, alors que dans la plupart des autres aéroports, ces services sont assurés par des organes gouvernementaux distincts. De nombreux aéroports sont chargés de diverses fonctions de sûreté et doivent fournir les installations nécessaires pour les services de douane, d'immigration et de santé. Certains aéroports assurent des services d'escale pour les compagnies aériennes, dans l'aérogare ou du côté piste, ou les deux, alors qu'à d'autres aéroports, ces services sont assurés par les compagnies aériennes ou par des agences ou sociétés spécialisées. Certains aéroports remplissent aussi des fonctions qui dépassent le cadre des activités ordinaires d'un aéroport (services de consultants, de travaux publics, de construction et de promotion immobilière, par exemple).

2.81 Les fonctions d'un aéroport peuvent être classées de diverses façons, par exemple :

- administration et finances ;
- exploitation des installations aéroportuaires ;
- ingénierie, travaux de construction et maintenance ;

- commercialisation et relations publiques ;
- services d'escale ;
- opérations aériennes ;
- sûreté, immigration, santé et douanes.

Les principales fonctions d'un aéroport sont décrites ci-après. Aux plus petits aéroports, il peut être plus efficace et commode de confier plusieurs fonctions à un seul département, tandis qu'aux grands aéroports, beaucoup de ces fonctions seront exercées par des départements distincts. Il convient de noter que les fonctions énumérées ci-dessus peuvent soit coïncider avec les centres de coûts énumérés au paragraphe 3.75 (Chapitre 3, Partie B), soit regrouper plusieurs centres de coûts.

ADMINISTRATION ET FINANCES

2.82 La fonction administration et finances comprend habituellement la gestion globale des questions de personnel et d'administration générale, y compris la gestion des bâtiments et des terrains, ainsi que l'approvisionnement et la gestion des stocks. Elle comprend également la comptabilité, les budgets, le contrôle budgétaire, le calcul et la perception des redevances et autres recettes, ainsi que les paiements et, éventuellement, la gestion des systèmes informatiques de l'aéroport. En font aussi partie les questions relatives aux loyers et baux, aux contrats de concession, ainsi que la rédaction des accords nécessaires et le contentieux.

2.83 La définition des objectifs à long terme et l'établissement des plans de développement et des programmes d'investissement de l'aéroport peuvent aussi relever de la fonction finances ou encore d'un service de planification et de développement distinct.

2.84 Le contrôle de la gestion, qui a notamment pour objet de comparer les résultats obtenus aux prévisions, aux budgets et aux plans, puis d'analyser les écarts, peut aussi être séparé de la fonction finances. Les systèmes d'information de gestion, qui peuvent être d'une grande utilité pour les gestionnaires, relèvent généralement de la fonction administration et finances. Ils peuvent inclure le système informatique de l'aéroport ou être exploités comme une fonction distincte. La fonction de vérification interne est cependant habituellement indépendante et devrait rendre compte à un niveau de gestion supérieure afin d'en garantir l'impartialité.

EXPLOITATION DES INSTALLATIONS AÉROPORTUAIRES

2.85 Cette fonction concerne l'exploitation des aérogares de passagers et de fret, y compris les passerelles, les pistes, les voies de circulation et les aires de trafic, ainsi que l'exploitation du matériel de piste, des autobus et autres véhicules de l'aéroport, et des parcs de stationnement des automobiles. Elle emploie habituellement un large effectif pour l'exécution des diverses fonctions d'exploitation, de nettoyage, de gardiennage, et autres, certains services étant souvent assurés par sous-traitance.

INGÉNIERIE, TRAVAUX DE CONSTRUCTION ET MAINTENANCE

2.86 Cette fonction assure la maintenance des installations et des équipements de l'aéroport et exécute des travaux de génie civil à l'aéroport. La maintenance consiste à veiller à ce que les bâtiments et installations de l'aéroport soient en bon état de fonctionnement, notamment les équipements internes de

l'aérogare (tapis à bagages, escaliers roulants, passerelles, systèmes de chauffage et de climatisation, alimentation électrique) et les équipements externes (balisage lumineux de piste, système d'atterrissage aux instruments, équipement de télécommunications et de météorologie), ainsi que les véhicules de l'aéroport (autobus, véhicules incendie, véhicules de piste) et l'équipement pour les services d'escale (groupes électrogène au sol, escaliers d'aéronef et matériel de manutention du fret et des bagages).

2.87 Les services d'ingénierie et de construction sont souvent exécutés par des consultants ou des entrepreneurs extérieurs aux aéroports qui ne sont pas assez grands pour utiliser efficacement ces services sur une base permanente et continue.

2.88 L'ingénierie s'occupe de la définition des nouveaux projets et programmes, y compris leurs spécifications préliminaires et finales. Une de ses responsabilités essentielles consiste à définir le plan de masse du développement de l'aéroport jusqu'à sa capacité optimale, pour qu'il puisse faire face à la croissance du volume du trafic, notamment en décidant de la construction de nouvelles pistes et de nouvelles aérogares passagers à moyen et à long terme, conformément aux objectifs de planification et de développement. Le service des travaux de construction exécute en partie ou en totalité des tâches, comme la gestion des opérations, la planification et la supervision des travaux de construction, relatives aux installations au sol et aux aérogares.

COMMERCIALISATION ET RELATIONS PUBLIQUES

2.89 Cette fonction vise à promouvoir l'aéroport auprès des compagnies aériennes, du grand public et des usagers éventuels des services aéroportuaires. Il s'agit pour cela de définir les caractéristiques typiques de la clientèle de l'aéroport et ses besoins, de s'occuper des relations avec le public et avec les médias, d'organiser des visites guidées de l'aéroport, de traiter les réclamations et de publier des brochures décrivant l'aéroport à l'intention du public.

2.90 Cette fonction pourrait aussi inclure le développement et la gestion des concessions commerciales, en particulier aux petits aéroports où elle serait souvent intégrée dans la fonction administration ou exploitation. Le développement et la gestion des concessions commerciales et des autres activités extra-aéronautiques prennent de plus en plus d'importance à mesure que le trafic aéroportuaire s'accroît ; aux plus grands aéroports, il pourrait donc être justifié de faire de cette activité une fonction distincte.

SERVICES D'ESCALE

2.91 Cette fonction ne concerne que les aéroports qui assurent, en totalité ou en partie, des services d'assistance en escale. Elle comprend les services d'assistance dans l'aérogare (enregistrement des passagers, traitement des bagages et du fret et traitement des plans de vol) et les services d'assistance du côté piste (préparation et nettoyage des avions et petit entretien). Si elle n'est pas organisée comme fonction distincte, elle peut être intégrée dans la fonction exploitation des installations aéroportuaires (voir le paragraphe 2.85). Cette fonction demande généralement un personnel nombreux qui peut être obtenu partiellement ou entièrement par la sous-traitance.

OPÉRATIONS AÉRIENNES

2.92 Les opérations aériennes, qui concernent le mouvement des avions à l'intérieur de l'aéroport et à son voisinage, comprennent : le contrôle de la circulation aérienne et les procédures connexes, les services de sauvetage et de lutte contre l'incendie, les services météorologiques et l'exploitation des

bureaux de piste, qui sont habituellement aussi chargés de la fourniture de la documentation et l'information aéronautiques. Ces services sont souvent pris en charge par l'État sur le territoire duquel se trouve l'aéroport.

SÛRETÉ, IMMIGRATION, SANTÉ ET DOUANES

2.93 Tous ces services sont nécessaires et généralement fournis par l'État. La direction de l'aéroport doit leur accorder une coopération totale. À certains aéroports, les fonctions de sûreté aéroportuaire sont assurées, en totalité ou en partie, par un service de police ou de sûreté relevant de l'aéroport.

ORGANIGRAMMES

2.94 Divers types de structures d'organisation peuvent certes être utilisés pour assurer la gestion et les communications internes de différents types d'entités d'exploitation ; cependant des exemples de quelques modèles d'organigrammes d'aéroport sont présentés dans les pages qui suivent. Bien que chaque aéroport soit unique et requière une structure d'organisation et de gouvernance qui lui est propre, certains facteurs de base doivent être pris en considération lorsqu'on prépare un organigramme d'aéroport. Les Figures 2-1, 2-2 et 2-3 illustrent différentes structures d'organisation.

2.95 L'établissement de l'organigramme le plus approprié pour un aéroport (ou un groupe d'aéroports), doit tenir compte des facteurs suivants :

- les fonctions et les objectifs de l'aéroport ou des aéroports ;
- les relations entre les diverses fonctions exécutées à l'aéroport ;
- le nombre d'aéroports et leur répartition géographique, s'ils sont exploités en tant que groupe ;
- la taille de l'aéroport, qui permet de déterminer si chacune des différentes fonctions doit être confiée à un département distinct, ou si certaines de ces fonctions peuvent être regroupées au sein du même service ou département ;
- le ou les types de trafic (international, intérieur, civil, militaire) ;
- le degré d'autonomie financière de l'aéroport ou du groupe d'aéroports considéré.

2.96 L'organigramme d'un aéroport (ou d'un groupe d'aéroports) indique comment les différentes fonctions aéroportuaires sont reliées, ce qui permet de donner certaines orientations en matière de répartition et de détermination des coûts des installations et services fournis (question traitée au Chapitre 4). La présentation graphique des relations fonctionnelles qui existent pour la structure d'organisation qui convient devrait tenir compte des considérations suivantes :

- une ou plusieurs fonctions devraient être regroupées dans chaque département ;
- les fonctions regroupées devraient être reliées et avoir un objectif commun ;

- lorsque le volume de trafic traité par l'aéroport est faible, le nombre de départements devrait être relativement limité. À mesure que l'aéroport s'accroît en taille, son organigramme a tendance à devenir de plus en plus compliqué, mais la multiplicité des départements ne devrait pas entraîner un chevauchement de responsabilités, qui serait préjudiciable à un bon fonctionnement de l'aéroport ;
- tous les départements devraient faire l'objet d'une étroite coordination, plus particulièrement en matière de sûreté ;
- quelle que soit la forme d'organisation interne, les aéroports sont habituellement gérés par un chef de la direction (ou directeur général) et un conseil d'administration qui est généralement responsable de toutes les décisions importantes de politique concernant l'aéroport. Le directeur général est chargé de l'exploitation et de l'administration courante de l'aéroport, ainsi que de la mise en œuvre des décisions du conseil d'administration.

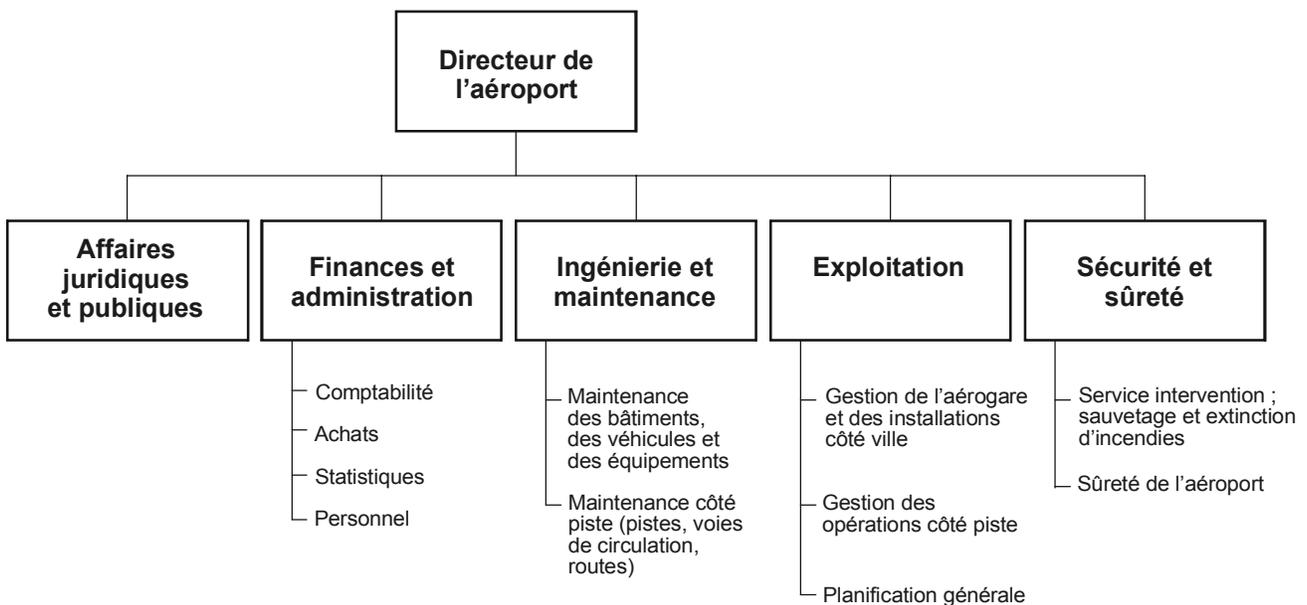


Figure 2-1. Autorité aéroportuaire au sein d'une administration de l'aviation civile (organigramme générique)

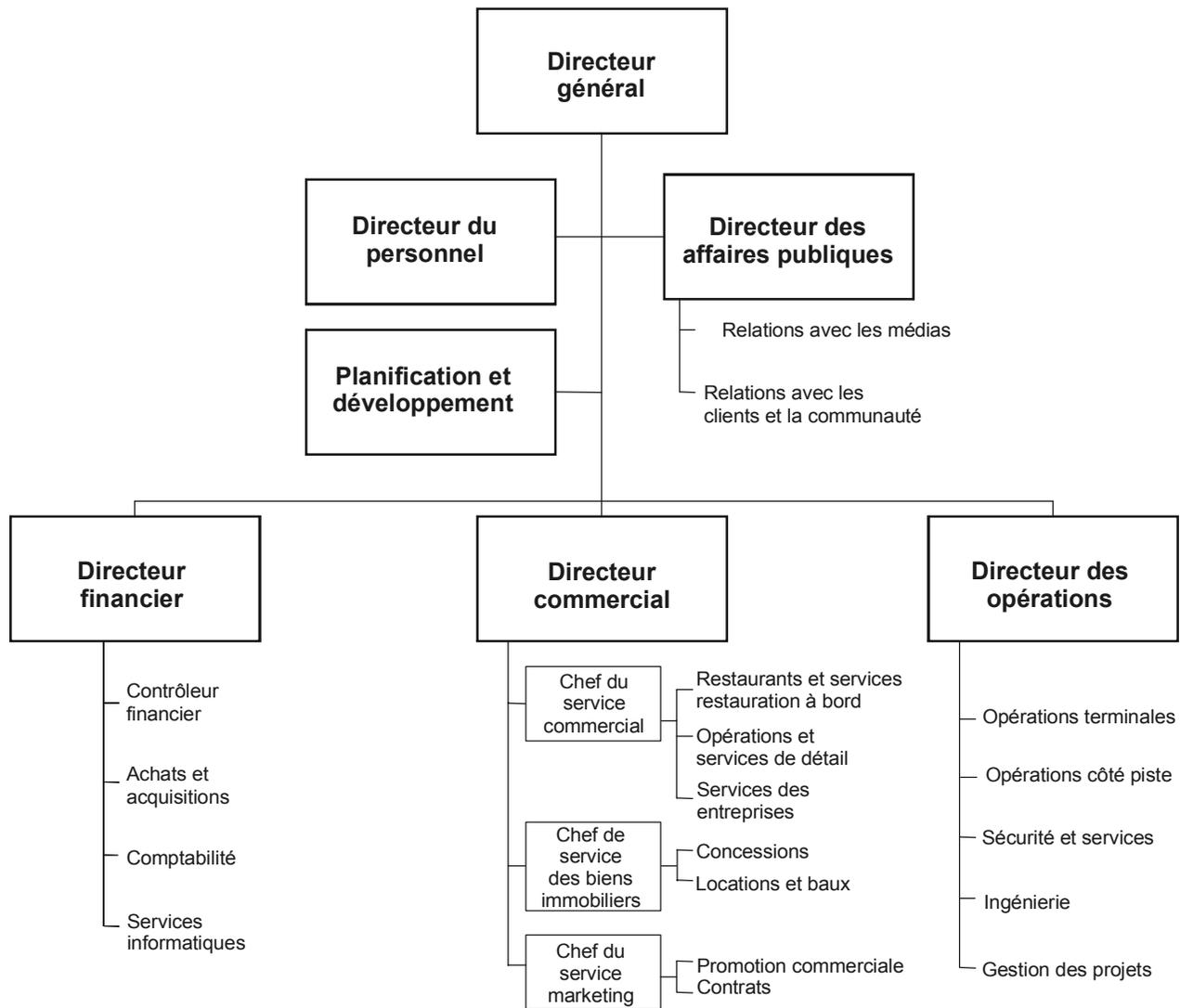


Figure 2-2. Aéroport commercialisé (organigramme générique)

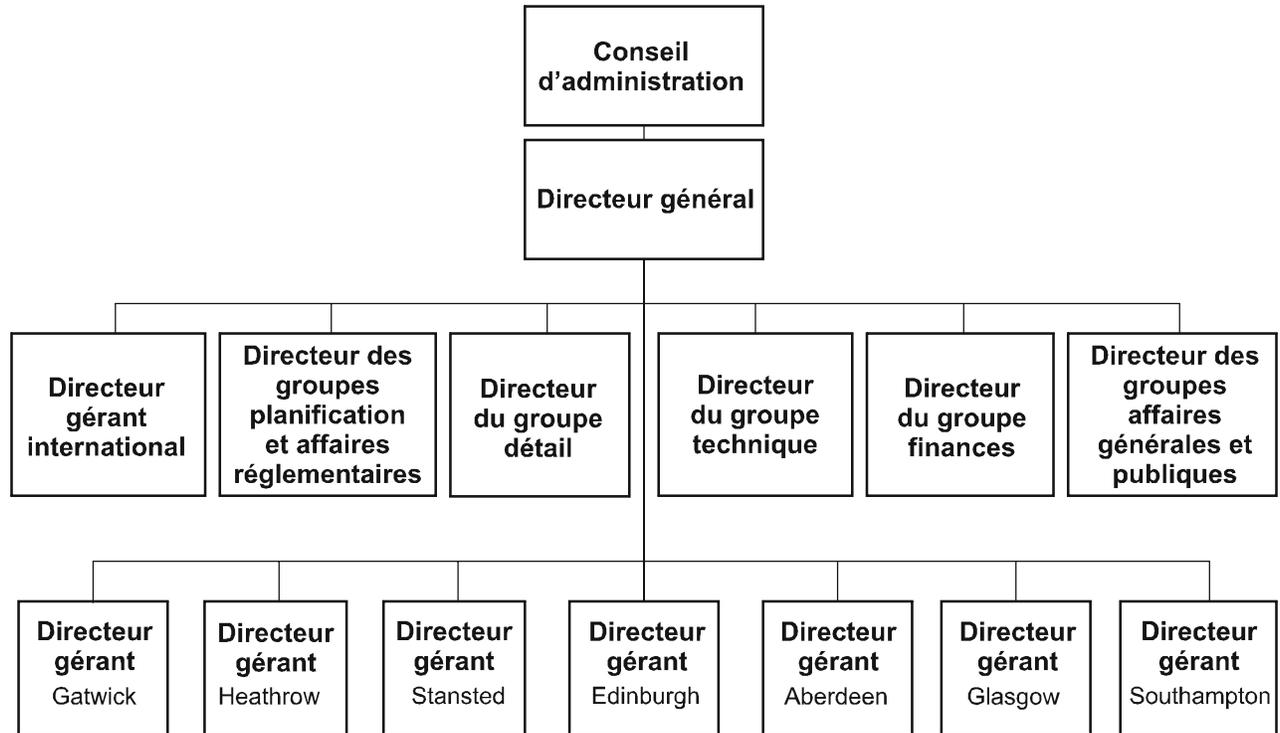


Figure 2-3. Société aéroportuaire privée : BAA PLC (organigramme générique)

CHAPITRE 3

Gestion financière des aéroports

Ce chapitre décrit la portée, les relations et les buts des activités comptables et de la gestion financière des aéroports.

La Partie A présente certaines des principales fonctions de la comptabilité et de la gestion financière.

La Partie B décrit en gros les systèmes comptables conçus pour répondre aux besoins de certaines fonctions de gestion spécifiques.

La Partie C décrit plusieurs façons possibles de mesurer la performance et la productivité d'un aéroport, ainsi que les facteurs à prendre en compte dans ce contexte.

A — ASPECTS FONDAMENTAUX

APPLICATION DES PRINCIPES DES MEILLEURES PRATIQUES COMMERCIALES

3.1 Les meilleures pratiques commerciales sont celles que l'industrie a retenues car elles se sont révélées au fil des ans les plus efficaces et les plus rentables, et elles ont le mieux réussi à fournir des produits de qualité au marché. Dans la *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne* (Doc 9082/7, paragraphe 17), le Conseil de l'OACI a appuyé l'application des principes des meilleures pratiques commerciales dans les aéroports. Des principes commerciaux d'exploitation et de gestion devraient être suivis indépendamment du fait que la propriété et l'exploitation d'un aéroport relèvent du secteur public ou du secteur privé et que l'aéroport soit rentable par lui-même ou non.

3.2 Les principes des meilleures pratiques commerciales devraient être appliqués dans la mesure où les États et/ou les exploitants d'aéroport le jugent approprié. Au paragraphe 17 du Doc 9082/7, le Conseil recommande que les États appliquent ces pratiques dans les domaines suivants :

- qualité et opportunité des services ;
- évaluation des propositions d'investissement ;
- processus de consultation et relations avec les usagers ;
- pratiques comptables et transparence ;
- subventions ;
- plans de développement.

3.3 Il faudrait donc, par exemple, que les exploitants d'aéroport reconnaissent que les transporteurs aériens, les passagers et tous ceux qui font affaire avec eux sur un aéroport sont des clients qui veulent avoir l'assurance que des services de qualité sont fournis à temps et de manière efficace par rapport à leurs coûts. Il faudrait aussi qu'ils se montrent réceptifs à l'évolution des besoins et des exigences de leur clientèle et qu'il n'y ait pas de différence déraisonnable de traitement entre les usagers. Il faudrait mettre en place un mécanisme formel d'échange d'informations et un véritable processus de consultation des usagers dans le cadre du plan de développement de l'aéroport avec une indication des relations entre la qualité du service, le niveau de l'investissement et le niveau des redevances.

3.4 Des comptes transparents, publiés de façon régulière, devraient permettre de discerner les coûts, les recettes et (le cas échéant) les subventions et les subventions croisées. Les aéroports qui génèrent des recettes extra-aéronautiques qui sont prises en compte dans le calcul des redevances aéronautiques (c'est le principe de la « caisse unique », décrit au paragraphe 4.55 de la Partie D du Chapitre 4), ne devraient pas faire de distinction entre les revenus et les coûts de ces deux sources. Que les redevances d'usage soient ainsi subventionnées ne devrait pas remplacer les efforts de compression des coûts d'exploitation. S'il est nécessaire, pour des raisons d'intérêt public plus large, de subventionner l'exploitation d'un aéroport par des fonds publics ou par des recettes provenant d'autres aéroports d'un système commun (d'un réseau d'aéroports), il faudrait que cela apparaisse clairement dans le système comptable.

3.5 Les propositions d'investissement devraient être évaluées de façon objective par des analyses financières et par des analyses plus générales de coûts-avantages, avec une évaluation des besoins sociaux et des avantages économiques nationaux ou locaux, ainsi que des études d'impact environnemental. Les impératifs de sécurité et de sûreté doivent aussi être pris en compte. Il conviendrait que soit reconnu le rôle éventuel de l'État, au niveau national et au niveau local, dans la définition de ces critères.

3.6 En plus des domaines recommandés au paragraphe 3.2, les principes des meilleures pratiques commerciales pourraient aussi s'appliquer dans de nombreux autres domaines, comme l'élaboration des budgets, la gestion des comptes bancaires et de la trésorerie, la présentation des états financiers, les analyses comparatives et la mesure des performances et de la productivité, les accords sur les niveaux de service, la tarification économique, la perception des redevances ainsi que les concessions et les baux.

3.7 Des accords sur les niveaux de service (SLA) peuvent être utilisés par les aéroports et les compagnies aériennes pour définir les niveaux des services ainsi que les conditions de prestation ou les règles qui détermineront les relations entre les aéroports et les compagnies aériennes quant aux services convenus. Des informations sur les objectifs, les caractéristiques, la mise en œuvre et les diverses formes possibles de SLA figurent dans l'Appendice 3.

OBJET ET NÉCESSITÉ DE LA COMPTABILITÉ ET DU CONTRÔLE FINANCIER

3.8 Le système de comptabilité financière permet d'enregistrer les recettes et les dépenses, puis de les récapituler de manière à donner une image financière globale des services fournis par l'aéroport. Le degré de précision et de détail du système comptable dépend de l'étendue des renseignements requis et de la taille de l'aéroport. Il est cependant indispensable de veiller, dès le départ, à ce que toutes les méthodes comptables suivies soient conformes aux règles, normes et conventions comptables généralement admises. De même, il convient de souligner l'importance de la vérification interne et externe des comptes.

3.9 Il peut également être utile de compléter la comptabilité financière par une comptabilité de gestion, qui consiste à utiliser des techniques comptables pour aider tous les niveaux de la direction à planifier et à contrôler les différentes fonctions et services de l'aéroport.

3.10 Le but fondamental du contrôle financier est de veiller à ce que les ressources affectées à la prestation des services de l'aéroport soient utilisées de manière efficace, opportune, fiable et responsable. Le contrôle financier consiste donc à assurer un suivi de la prestation de services sur le plan financier pour veiller à ce que les flux de dépenses et de recettes au cours d'un exercice donné soient conformes au budget approuvé.

3.11 Le contrôle financier et la comptabilité sont évidemment reliés puisque les gestionnaires ne peuvent exercer un contrôle financier efficace s'ils ne disposent pas des données qu'on est en droit d'attendre d'un système comptable bien établi. Il est donc indispensable, au moment d'établir la procédure de contrôle financier, de bien examiner le système comptable pour s'assurer qu'il soit en mesure de fournir les données financières nécessaires.

PORTÉE DE LA COMPTABILITÉ ET DU CONTRÔLE FINANCIER

3.12 Le contrôle financier comprend essentiellement trois étapes. La première consiste à comparer les recettes et les dépenses réelles aux prévisions, la deuxième à déterminer, en cas d'écart marqué, si la cause doit en être recherchée dans le budget lui-même, dans la gestion de l'aéroport, ou dans des facteurs extérieurs qui ne dépendent pas de la direction de l'aéroport, et la troisième à définir les mesures correctives qu'il est nécessaire ou possible de prendre.

3.13 Lorsqu'un poste de recette ou de dépense important présente un écart sensible par rapport aux prévisions du budget initial, il peut être nécessaire de procéder à un examen des résultats prévus afin de déterminer dans quelle mesure tout autre poste, et la situation financière générale, du fournisseur des services de l'aéroport risquent d'être touchés. Cet examen sera particulièrement fructueux dans les cas où l'insuffisance de fonds aurait peut-être fini par nuire à l'efficacité de l'exploitation des services de l'aéroport.

3.14 À la fin de l'exercice comptable, qui s'étend généralement sur 12 mois, les chiffres portés au titre de chacun des comptes financiers sont totalisés pour être présentés sous la forme de deux tableaux complémentaires, à savoir le compte de résultat (que l'on appelle aussi l'état des résultats) et le bilan. Le premier récapitule toutes les recettes et les dépenses sur une période donnée, et la différence entre les deux totaux constitue le profit ou la perte. Le bilan, par contre, récapitule l'état de l'actif et du passif à un moment donné. Le profit ou la perte sur une période donnée est portée dans le bilan au compte du bénéfice non distribué où il s'ajoute aux autres éléments de l'actif pour déterminer la valeur nette de l'aéroport.

3.15 Le compte de résultat et le bilan n'indiquent pas les mouvements de l'actif, du passif et du capital pendant la période comptable. Un état des flux de trésorerie peut être préparé pour mettre en lumière les mouvements de trésorerie qui se sont produits au cours de la période considérée. Cet état donnera aussi des renseignements sur les liquidités dont dispose l'entité. On trouvera des renseignements complémentaires à ce sujet dans la Partie B du présent chapitre. Il convient de noter qu'un état des flux de trésorerie, surtout s'il porte sur plusieurs années, est particulièrement pertinent et utile en cas de recherche de financement, car il montre l'évolution de la trésorerie de l'aéroport, et qu'il peut donc influencer sur le montant et les conditions du prêt ou du financement recherché.

PLAN D'AFFAIRES ET BUDGET

3.16 La qualité de la planification a une influence considérable sur la gestion d'une organisation et le succès de ses résultats. Des procédures de planification efficaces et opérantes répondront aussi aux besoins des usagers et aux attentes de l'autorité ou de l'administration de tutelle. Ces procédures de planification nécessiteront la préparation d'un plan d'affaires et d'un budget. L'efficacité de la planification dépend non seulement de la participation active de la direction, mais aussi de celle du personnel à tous les niveaux de l'organisation.

3.17 Le plan d'affaires et le budget portent sur des calendriers différents, mais il doit exister entre eux des liens selon le cadre suivant :

- a) une *stratégie* devrait être esquissée concernant les objectifs à long terme qui sous-tendent le plan d'affaires, et les moyens pour l'aéroport d'éviter les contraintes de conception¹ ;
- b) un *plan d'affaires* est normalement établi pour une période de trois à cinq ans, et ce plan définit les projets à exécuter au cours de cette période, en encadrant les orientations budgétaires à respecter ;
- c) un *budget* est normalement établi pour un an et représente la première année de réalisation du plan d'affaires dans ses détails financiers et opérationnels.

3.18 Établir un plan d'affaires et un budget est une démarche importante du processus de planification, qui rend possible la réalisation des objectifs ci-après, indépendamment de la structure organisationnelle :

- a) planifier de façon à ce que les besoins futurs puissent être anticipés et pris en compte en temps voulu ;
- b) coordonner les composantes de l'aéroport pour assurer un service efficace ;
- c) gérer efficacement les facteurs de production à mettre en œuvre dans la prestation des services de l'aéroport ;
- d) exercer un contrôle financier sur la prestation des services de l'aéroport afin de vérifier que les coûts en ont été engagés réellement et à bon escient.

Le plan d'affaires

3.19 L'établissement d'un plan d'affaires a pour but de préciser les besoins en matière d'infrastructure et les actions que l'aéroport doit mener tout au long de la mise en œuvre du plan pour atteindre ses objectifs stratégiques à long terme. Le plan devrait donc fixer des objectifs précis pour atteindre les buts fixés. Ce faisant, le plan devrait esquisser l'environnement commercial dans le cadre duquel l'aéroport doit fonctionner, ainsi que ses implications. Il faudra tenir compte de facteurs politiques, juridiques, économiques, sociaux et techniques, ainsi que des développements régionaux et mondiaux qui

1. Il faudrait à cet égard se référer à la préparation du plan cadre de l'aéroport (voir le *Manuel de planification d'aéroport*, Doc 9184, Partie 1, *Planification générale*).

peuvent avoir des incidences sur l'aéroport ; en outre, le plan devra souligner les hypothèses qui ont été retenues et qui influent particulièrement sur les résultats prévus. Les objectifs précis peuvent être ventilés selon le niveau et le coût des services ainsi que du recouvrement des dépenses y afférentes, en désignant celui qui est responsable et qui devra répondre de leur réalisation. Le plan fixera également les principaux objectifs en regard desquels la bonne marche des affaires sera contrôlée. Le plan n'aura pas seulement des orientations financières, mais comportera aussi des objectifs concernant la sécurité et la sûreté, la nature et le niveau des services, la demande prévue pour de tels services et les besoins des usagers.

3.20 Le plan devrait identifier les projets d'investissement et leurs incidences financières. Il importe que les nouveaux projets inclus dans le plan d'affaires répondent à un besoin opérationnel et soient accompagnés d'une évaluation établissant les justifications économiques et financières du projet (cette question est examinée avec davantage de détails dans le Chapitre 7). Il faudra peut-être trouver un compromis entre le coût des solutions techniques propres à répondre aux besoins opérationnels et les incidences financières pour les usagers. Il faudra aussi inclure des prévisions sur l'évolution du nombre et du type de personnels au cours de la durée du plan. Le plan d'affaires devrait montrer que l'aéroport est bien géré en permettant la référence à des indicateurs pertinents, et notamment aux coûts unitaires et à la qualité des services (tels qu'ils sont décrits dans la Partie C). Ils devraient porter sur le passé récent et faire état de projections fondées sur les résultats atteints dans le cadre du plan.

3.21 Le plan devrait prendre en compte les paramètres suivants :

- a) le trafic aérien prévu ;
- b) les hypothèses économiques extérieures (par exemple : les taux de change, l'inflation, le PNB et les taux d'intérêt) ;
- c) les effectifs et les changements au niveau des qualifications, de la formation et des compétences requises du personnel ;
- d) les limites sur les dépenses et/ou les redevances de l'aéroport ;
- e) les changements dans les arrangements institutionnels ;
- f) les variations dans les coûts (salaires, dépenses d'exploitation) ;
- g) les recettes ;
- h) les résultats d'exploitation (soit la différence entre les recettes et les dépenses prévues).

3.22 La planification est un processus continu, et le plan d'affaires doit être mis à jour annuellement en fonction des modifications importantes. Afin de conserver aux plans leur continuité et pour qu'ils ne deviennent pas simplement une série de « vœux pieux », il est recommandé de procéder à un examen des progrès réalisés par rapport aux prévisions faites dans le plan de l'exercice antérieur, et d'identifier et d'expliquer les changements qui se sont produits. Une certaine souplesse doit toutefois être ménagée pour que la réalisation du plan ne soit pas facilement compromise en raison d'une éventuelle rigidité. Les principales incertitudes concernant les résultats, notamment dans les dernières années, devraient être examinées (par exemple, les incidences sur le capital investi d'un volume de trafic inférieur aux prévisions) et les mesures de redressement éventuelles, en cas de résultats différents, pourraient être indiquées (par exemple, classer les projets d'investissement en fonction de priorités tenant compte d'un éventuel resserrement des crédits d'investissement). Les effets de différentes options de coûts (par exemple, augmentation des dépenses de personnel) peuvent aussi être évalués.

Le budget

3.23 Le budget, qui devrait être établi sur la base de la première année d'application du plan d'affaires, porte en général sur une période correspondant à l'exercice financier annuel. Il ne devrait être révisé qu'exceptionnellement, en cas d'événements imprévus et inhabituels en cours d'exercice. Toutefois, des prévisions devraient être établies régulièrement au cours de l'exercice pour ce qui concerne les recettes et les dépenses réelles.

3.24 Un budget comporte deux parties :

- a) un budget qui établit des prévisions de recettes et de dépenses, y compris l'amortissement et les intérêts ;
- b) un budget des investissements, qui établit des prévisions relatives aux dépenses en immobilisations en faisant le détail des projets d'investissement en vue de développer les avoirs existants ou d'en acquérir de nouveaux au cours de l'année.

3.25 Le budget devrait être établi en fonction des règles du système comptable utilisé pour enregistrer les recettes et les dépenses. Pour qu'un budget soit un outil de contrôle utile, il doit pouvoir guider les différents groupes qui consacrent des ressources aux services offerts. Les postes budgétaires devraient correspondre aux divers sous-comptes du système comptable. Le budget devrait être présenté de façon à faciliter la comparaison des résultats réels et des résultats budgétisés sur une base trimestrielle ou mensuelle en même temps que pour l'ensemble de l'exercice. C'est pourquoi la comparaison très détaillée (par exemple, poste par poste des divers sous-comptes) n'est peut-être pas nécessaire.

FINANCEMENT ET GESTION DE LA TRÉSORERIE

3.26 Le financement et la gestion de la trésorerie s'inscrivent au nombre des pratiques qui visent à maximaliser le rendement des investissements et la recherche efficace des crédits. Ces tâches peuvent être exécutées de façon interne ou externe, et parfois par les services nationaux du trésor. La gestion de la trésorerie doit s'accompagner de la gestion des devises et des taux d'intérêt. Dans ce dernier cas, il s'agit notamment de réduire à leur minimum les risques liés aux fluctuations des taux du marché afin de contrôler le rendement des investissements et le coût des emprunts.

3.27 La gestion de la trésorerie consiste généralement à prévoir les besoins en liquidités et à équilibrer ces besoins au regard des rentrées et des sorties de fonds attendues, c'est-à-dire des encaissements et des paiements. On établit généralement à cette fin des prévisions à 90 jours de ces facteurs. Les décisions sur le moment où il convient soit d'emprunter pour combler les déficits de trésorerie prévus, soit de placer les excédents de trésorerie, ainsi que sur les échéances relatives à chacune de ces opérations, complètent le cycle des activités de gestion de la trésorerie. La gestion efficace de la trésorerie peut contribuer à améliorer sensiblement les résultats financiers généraux d'un aéroport.

3.28 Les principes directeurs, les procédures et les systèmes de gestion de la trésorerie doivent être fondés sur une description claire des pouvoirs. Des examens ou des vérifications devraient être effectués de manière inopinée pour parer à l'éventualité d'un abus de pouvoir ou de confiance inhérent à la nécessaire relation qui doit exister entre l'aéroport et les institutions bancaires concernées.

VÉRIFICATION INTERNE ET VÉRIFICATION EXTERNE

3.29 La vérification interne est une fonction d'évaluation indépendante d'une organisation qui a pour objet d'offrir à tous les niveaux de la direction un service d'examen des activités. C'est un mécanisme de contrôle qui, après l'avoir mesurée et évaluée, fait rapport sur l'efficacité de l'ensemble des mécanismes de contrôles internes, financiers et autres, mis en place par la direction pour protéger ses actifs, assurer la fiabilité des livres comptables, promouvoir l'efficacité opérationnelle et surveiller l'application des politiques et des directives. La vérification interne est surtout efficace lorsque son indépendance est assurée, c'est-à-dire lorsque le vérificateur n'est pas associé à un système qu'il doit normalement examiner et estimer. La fonction de vérification interne fait elle-même partie intégrante du système de contrôle interne, et cette vérification interne devrait non seulement rendre compte, par exemple, de l'efficacité du mécanisme des contrôles internes, mais également formuler des recommandations.

3.30 La vérification externe est une fonction d'évaluation indépendante exercée par une entité extérieure qui, pour une organisation nationale, peut être faite par le commissaire aux comptes du gouvernement. Ce vérificateur externe peut être statutairement chargé de faire rapport sur les états financiers afin de rendre compte de la façon dont la direction s'est acquittée de ses obligations. Son indépendance variera selon la méthode de sélection du vérificateur externe. Il est bon de rappeler aussi que la vérification externe fournit un service précieux non seulement à l'organisme de contrôle auquel elle fait rapport, mais aussi aux utilisateurs et aux clients de l'entité qui fait l'objet de la vérification. La sélection d'un vérificateur externe doit être faite avec soin.

3.31 La vérification externe se distingue de la vérification interne davantage du point de vue de l'accent que de celui des objectifs. Ainsi, par exemple, le vérificateur interne porte l'essentiel de son attention sur les contrôles internes de l'aéroport. Le vérificateur externe, s'il s'intéresse aussi au contrôle interne, voudra également s'assurer que l'aéroport n'outrepasse pas ses pouvoirs (qui peuvent être statutaires) et que ses comptes donnent une image fidèle de ses activités. Les pouvoirs du vérificateur externe procèdent généralement des statuts, mais les responsabilités qui découlent de ces pouvoirs sont souvent étendues et amplifiées en vertu, par exemple, des normes et des directives émises par les organismes comptables professionnels. Il y a une différence importante entre la vérification interne et la vérification externe, en ce sens que le vérificateur interne fait rapport à la direction, tandis que le vérificateur externe, tout en soumettant lui aussi des rapports à la direction, doit rendre compte, à l'extérieur, à l'organisme de tutelle de l'aéroport. Cet aspect se manifeste à la fin de la vérification externe, quand le vérificateur externe est tenu de présenter un rapport d'expertise comptable.

3.32 La vérification interne et la vérification externe ont chacun un rôle à jouer en ce qui concerne les redevances d'aéroport, par exemple les redevances pour les services aux passagers, qui peuvent être perçues pour l'aéroport par les compagnies aériennes ou d'autres entités. Les deux types de vérification doivent permettre de s'assurer de l'efficacité des mesures de contrôle au sein de l'entité qui perçoit des redevances et au sein de l'aéroport afin que toutes les recettes qui sont dus à l'aéroport soient perçues et lui soient versées promptement.

B — COMPTABILITÉ

3.33 Bien que les aéroports soient actuellement exploités dans une variété de cadres institutionnels — certains sont constitués comme entités séparées et indépendantes, d'autres sont intégrés à un système ou réseau d'aéroports — peu importe la structure institutionnelle ou son propriétaire, le système comptable de l'aéroport devrait répondre aux intérêts des différentes parties concernées. Il devrait au minimum fournir l'information de base nécessaire pour évaluer la position financière de l'aéroport, justifier les redevances imposées à ses usagers, et évaluer la performance de l'aéroport au fil des ans. Lorsque vient le temps de

concevoir un système comptable pour un aéroport, il convient de reconnaître les besoins des différentes parties :

- les propriétaires de l'aéroport, les gouvernements, les prêteurs, les autorités aéronautiques, etc., s'intéressent tous à la bonne santé financière de l'aéroport. Les informations contenues dans les états financiers visent souvent à satisfaire leurs besoins ;
- les gestionnaires de l'aéroport ont également besoin d'accéder facilement aux données financières organisées de manière à pouvoir procéder à une analyse détaillée de la performance financière de l'aéroport. Pour cela, il faut souvent ventiler les données financières sur la base des différents postes de coûts de l'aéroport ;
- les usagers de l'aéroport (transporteurs aériens, aviation générale, services d'inspection, prestataires de services de navigation aérienne, concessionnaires) veulent que soient justifiées les redevances imposées par l'aéroport. Pour fournir cette justification, il faut souvent ventiler les données financières selon les différentes catégories de services de l'aéroport.

3.34 En bref, lorsque vient le temps de concevoir ou moderniser un système comptable, la facilité d'établissement des rapports devrait constituer un critère critique de conception. Pour ce faire, il est essentiel de bien comprendre le processus comptable d'établissement des états financiers et des postes de coûts et de services. Le processus comptable qui sous-tend la préparation des états financiers constitue la comptabilité financière alors que le processus de ventilation des données financières selon les postes de coûts et de services est souvent qualifié de comptabilité de gestion. La Figure 3-1 illustre une manière de structurer le système comptable d'un aéroport et les relations entre les données financières et l'assiette des coûts pour les redevances d'aéroport (dont il est question dans le Chapitre 4).

LES ÉTATS FINANCIERS

3.35 Les aéroports exploités de manière autonome, qu'ils soient de propriété publique ou privée, doivent normalement produire les états financiers suivants : compte de résultat (état des recettes et des dépenses), bilan et état des flux de trésorerie. Pour établir l'état des recettes et des dépenses, il est nécessaire de mettre sur pied un système qui permette d'identifier les différents types de dépenses et de recettes. Ce système consiste à établir des comptes dont chacun correspond à un type particulier de recettes ou de dépenses, d'actif ou de passif, et les mouvements de trésorerie. Le compte de résultat, comme l'indique le paragraphe 3.14, présente l'état des recettes et des dépenses de l'aéroport sur une période donnée, alors que le bilan correspond plutôt à un instantané de la position financière de l'aéroport à une date déterminée, en indiquant la valeur des biens et des engagements par rapport à la valeur nette ou au capital (y compris les recettes non distribuées). Le nombre de comptes à établir pour un système donné de comptabilité d'aéroport dépendra du degré de précision recherché, c'est-à-dire que plus le système est perfectionné, plus la subdivision des comptes en sous-comptes sera poussée.

3.36 Les comptes indiquant les recettes et les dépenses peuvent être tenus selon la méthode de la comptabilité d'exercice ou selon la méthode de la comptabilité de caisse. La méthode de la comptabilité d'exercice consiste à imputer les recettes et les dépenses à la période (généralement l'exercice financier) au cours de laquelle les recettes ont été gagnées et les dépenses engagées. Par contre, la méthode de la comptabilité de caisse consiste à imputer les recettes et les dépenses à la période au cours de laquelle les recettes ont été reçues et les dépenses payées. Les systèmes de comptabilité d'exercice sont généralement préférables car ils traduisent mieux la situation financière de l'organisme intéressé et ils sont fondés sur les pratiques comptables normalisées.

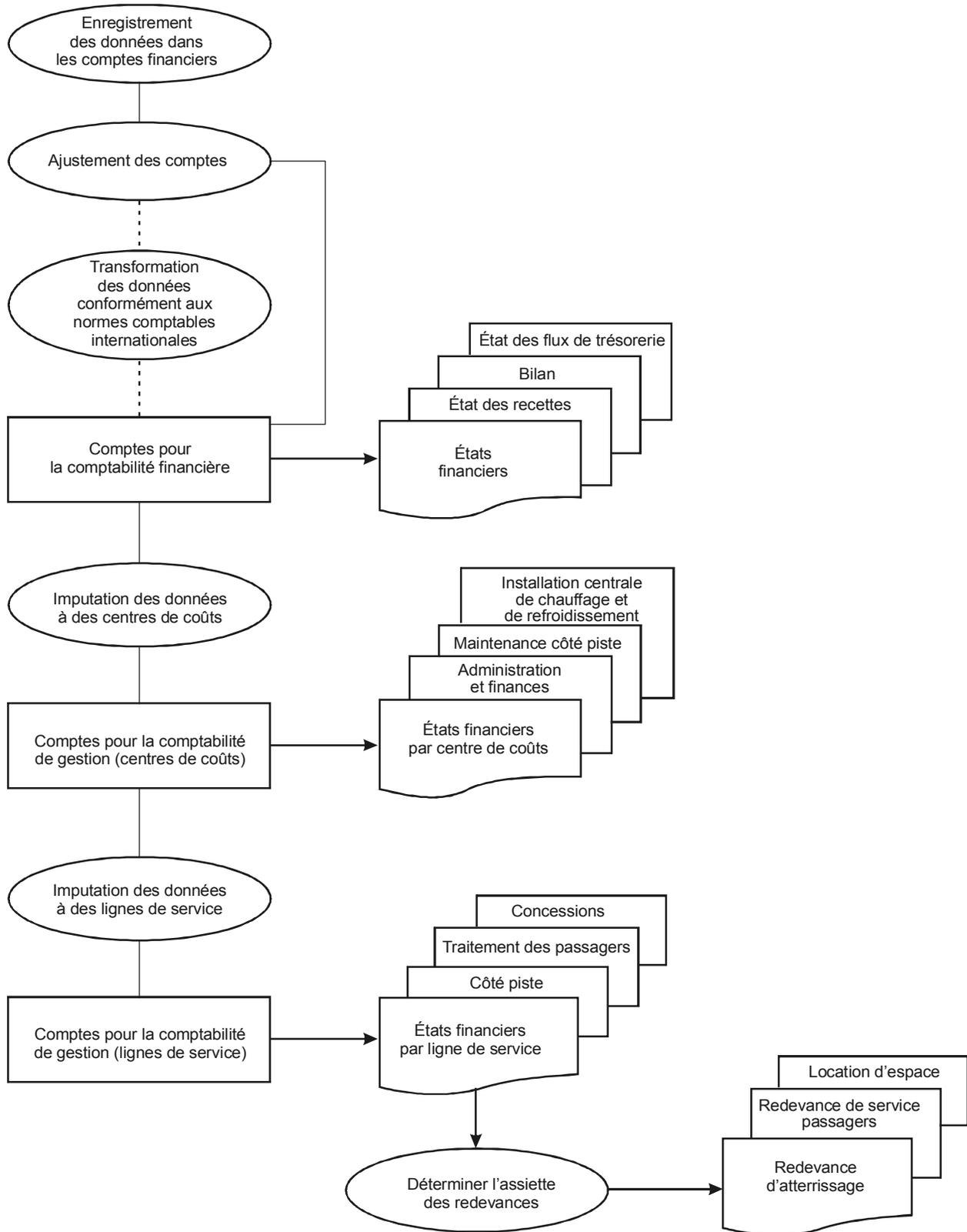


Figure 3-1. Processus de comptabilité et de détermination des coûts

3.37 Bien souvent, les états financiers d'un aéroport peuvent inclure des activités qui n'ont rien à voir avec l'aéroport. Par exemple, l'administration aéroportuaire pourrait être chargée de plusieurs aéroports, des services de navigation aérienne, voire d'un port local. Dans d'autres cas, certaines activités à l'aéroport pourraient avoir été confiées à d'autres administrations et figurer dans leurs états financiers. Par exemple, le ministère des travaux publics peut être chargé de construire et d'aménager tous les éléments d'immobilisations de l'aéroport, ou le ministère national des télécommunications peut fournir des services gratuits à l'aéroport. Lorsque les états financiers de l'administration chargée d'exploiter l'aéroport ne reflètent pas toutes les activités de l'aéroport, il faudra ajouter ou soustraire certaines données des états financiers de l'aéroport pour en assurer une représentation juste et fidèle. Il est d'usage de procéder à cet égard en conformité avec les conventions comptables des états financiers.

3.38 Pour diverses raisons, notamment afin d'obtenir un financement, ou pour assurer le recouvrement des coûts, il peut se révéler nécessaire de présenter les états financiers d'un aéroport sous une forme à laquelle sont mieux habituées les institutions de prêts ou les compagnies aériennes. Les principes comptables internationaux que constituent notamment les GAAP (Generally Accepted Accounting Principles) ou les normes IAS (International Accounting Standards), ou toutes autres normes similaires reconnues, seraient habituellement acceptables.

3.39 Dans la plupart des cas, il est plus facile d'identifier les différents postes de recettes et d'en tenir la comptabilité que de le faire pour les dépenses. Cela tient essentiellement au fait que les sources de recettes d'un aéroport sont généralement moins nombreuses que les postes de dépenses et qu'à de rares exceptions près, chaque poste de recettes peut être rapporté facilement à une seule source, alors qu'un poste de dépenses peut souvent être rapporté à plusieurs grandes catégories de dépenses. Les renseignements à inscrire dans un système de comptabilité d'aéroport peuvent varier beaucoup dans leur degré de précision et dans leur présentation. Le degré exact de détail dépendra des besoins de l'administration de l'aéroport dont il s'agit. Cependant, il existe un certain nombre de postes de recettes et de dépenses de base qui peuvent être considérés comme un minimum et c'est ce minimum qui est décrit dans les sections qui suivent.

RECETTES

3.40 Les postes de recettes que l'on peut considérer comme indispensables pour obtenir les données de base nécessaires à la gestion d'un aéroport sont indiqués ci-dessous, ainsi qu'ils pourraient être présentés dans un état des recettes et dépenses (les postes indiqués ci-après ne représentent pas une liste exhaustive des différentes sources de recettes).

Recettes provenant du trafic aérien :	
Redevances d'atterrissage (y compris les redevances de balisage lumineux, d'approche et de contrôle d'aérodrome).....	_____
Redevances de services passagers.....	_____
Redevances de fret	_____
Redevances de stationnement et de hangar.....	_____
Redevances de sûreté	_____
Redevances liées au bruit.....	_____
Autres redevances aéronautiques.....	_____
Total des recettes provenant des activités aéronautiques.....	_____

Recettes provenant des redevances des services d'escale	_____
Recettes provenant des activités extra-aéronautiques :	
Concessions de carburant et de lubrifiants d'aviation (y compris les redevances de fourniture de carburant).....	_____
Restaurants, bars, cafétérias et services de restauration à bord.....	_____
Boutiques hors taxes.....	_____
Stationnement des automobiles	_____
Autres concessions et activités commerciales exercées par l'aéroport.....	_____
Locations.....	_____
Autres recettes provenant d'activités extra-aéronautiques.....	_____
Total des recettes provenant des activités extra-aéronautiques.....	_____
Recettes provenant d'opérations bancaires et de la gestion de la trésorerie	_____
Subventions diverses	_____
Autres recettes	_____
Total des recettes.....	_____

Les paragraphes qui suivent donnent des précisions sur les éléments qui devraient figurer dans les différents postes de recettes.

Recettes provenant du trafic aérien

3.41 *Redevances d'atterrissage (y compris les redevances de balisage lumineux, d'approche et de contrôle d'aérodrome).* Droits et redevances perçus pour l'usage des pistes, des voies de circulation et des aires de trafic, y compris le balisage lumineux correspondant.

3.42 *Redevances de services passagers.* Redevances de services passagers et autres droits et redevances perçus pour l'usage de l'aérogare et des autres installations d'accueil des passagers (pour les passagers embarqués ou débarqués, par exemple).

3.43 *Redevances de fret.* Redevances de fret et tous autres droits ou redevances perçus pour l'usage des installations et des zones de traitement du fret à l'aéroport.

3.44 *Redevances de stationnement et de hangar.* Redevances imposées aux exploitants d'aéronefs pour le stationnement des aéronefs (s'il n'est pas pris en compte dans la redevance d'atterrissage) et son abri dans des hangars appartenant à l'aéroport, y compris toutes recettes provenant de la location de ces hangars aux exploitants d'aéronefs. Les redevances de remorquage doivent, le cas échéant, aussi être inscrites à ce poste.

3.45 *Redevances de sûreté.* Droits et redevances perçus pour les services de sûreté que l'aéroport fournit afin de protéger les passagers et autres personnes à l'aéroport, les aéronefs et d'autres biens.

3.46 *Redevances liées au bruit.* Redevances perçues qui sont liées à l'atténuation ou à la prévention du bruit.

3.47 *Autres redevances auxquelles est soumis le trafic aérien.* Tous les autres droits et redevances imposés aux exploitants d'aéronefs au titre d'autres types d'installations et services mis en œuvre à l'aéroport pour l'exploitation des aéronefs.

Recettes provenant des redevances des services d'escale

3.48 Il s'agit ici des droits et redevances imposés aux exploitants d'aéronefs pour l'utilisation des installations et services mis en œuvre à l'aéroport pour l'assistance aux aéronefs en escale. Il convient de noter qu'à la plupart des aéroports les services d'escale sont assurés dans une grande mesure par un ou plusieurs transporteurs ou par des entreprises spécialisées dans les services d'escale. Dans ce cas, l'aéroport imposera des droits de concession, ou un loyer, ou les deux, lesquels devraient figurer dans les recettes provenant des activités extra-aéronautiques.

Recettes provenant des activités extra-aéronautiques

3.49 *Concessions de carburant et de lubrifiants d'aviation (y compris les redevances de fourniture de carburant).* Toutes les redevances de concessions, y compris les redevances éventuelles de fourniture de carburant, que les compagnies pétrolières ou autres organismes doivent payer pour avoir le droit de vendre du carburant et des lubrifiants d'aviation à l'aéroport. Les recettes d'une concession de station-service, y compris les recettes de la vente de carburant et de lubrifiants d'automobile, sont à inscrire dans les comptes relatifs aux « Autres concessions et activités commerciales exercées par l'aéroport ».

3.50 *Restaurants, bars, cafétérias et services de restauration à bord.* Droits et redevances que les entreprises commerciales ou d'autres organismes doivent verser pour avoir le droit d'exploiter des restaurants, des bars, des cafétérias et des services de restauration à l'aéroport, y compris les services de restauration à bord. Il faut y inclure aussi toutes recettes provenant de telles activités dans les cas où celles-ci sont exercées par l'aéroport lui-même.

3.51 *Boutiques hors taxes.* Droits et redevances que doivent verser les entreprises commerciales ou d'autres organismes pour avoir le droit d'exploiter des boutiques hors taxes à l'aéroport, ou d'y livrer des marchandises vendues dans des boutiques hors taxes situées ailleurs. Il faut y inclure aussi toutes recettes provenant des boutiques hors taxes exploitées par l'aéroport lui-même.

3.52 *Stationnement des automobiles.* Droits et redevances que les entreprises commerciales ou d'autres organismes doivent verser pour avoir le droit d'exploiter des parcs de stationnement à l'aéroport. Il faut y inclure aussi toutes recettes provenant de tels parcs dans les cas où ceux-ci sont exploités par l'aéroport lui-même.

3.53 *Autres concessions, et activités commerciales exercées par l'aéroport.* Droits et redevances de concessions, autres que ceux qui ont été mentionnés précédemment, que les entreprises commerciales ou d'autres organismes doivent verser pour avoir le droit de vendre des marchandises et des services (comme les locations d'automobiles et les concessions de services bancaires et services de change) sur l'aéroport. Sont comprises aussi toutes les recettes provenant d'activités commerciales (boutiques ou services) que l'aéroport exerce lui-même et qui n'ont pas été mentionnées précédemment. Il faut y inclure les droits que le public doit éventuellement payer pour avoir accès aux zones d'intérêt spécial (zones d'observation de l'aérogare, par exemple) ou pour les visites organisées de l'aéroport.

3.54 *Locations.* Loyers versés par des entreprises commerciales et d'autres organismes pour l'utilisation des locaux, terrains ou matériel appartenant à l'aéroport. Il convient d'y inclure les loyers payés par les exploitants d'aéronefs pour les locaux et installations qui appartiennent à l'aéroport (comptoirs d'enregistrement et de vente et bureaux administratifs, par exemple) et qui ne sont pas compris dans les postes du trafic aérien ci-dessus.

3.55 *Autres recettes provenant d'activités extra-aéronautiques.* Toutes les autres recettes que l'aéroport peut retirer des activités extra-aéronautiques. Il faut y inclure également les paiements reçus par l'aéroport pour des services tels que le chauffage, la climatisation, l'éclairage, l'eau, le nettoyage et l'usage

du téléphone, si ces paiements ne sont pas compris dans les loyers ou dans les redevances de concessions, et pour tous services fournis à des entités non aéronautiques hors de l'aéroport.

Recettes provenant des opérations bancaires et de la gestion de la trésorerie

3.56 Toutes les recettes provenant des opérations bancaires et de la gestion de la trésorerie (intérêt sur les comptes bancaires, les bons du Trésor et les obligations à court terme) ou de l'escompte d'effets et autres recettes analogues. Les intérêts peuvent être déduits de ceux payés pour avoir un coût net d'intérêt qui est alors indiqué comme poste de dépense.

Subventions diverses

3.57 Toute somme reçue qui n'entraîne en échange ni transfert d'actifs ni fourniture de services. L'État peut être amené à payer pour couvrir des services qui sont exemptés de redevances ou pour couvrir le coût intégral de la fourniture de services à certains usagers.

DÉPENSES

3.58 La comptabilité financière de base est réalisée par catégorie de dépenses et suit habituellement les normes professionnelles et la réglementation statutaire en matière de comptabilité. En ce qui concerne les détails, il y aura des variations en fonction des pratiques locales mais il est probable que les éléments ci-après se retrouveront dans tous les comptes qui sont publiés.

Exploitation et maintenance :		
Dépenses de personnel.....	_____	
Fournitures.....	_____	
Services contractuels	_____	
Frais généraux d'administration	_____	
Dépenses autres que celles liées aux immobilisations	_____	
Dépenses d'immobilisation :		
Amortissement	_____	
Intérêts	_____	
Autres dépenses d'immobilisation.....	_____	_____
Total des dépenses	_____	_____

Les paragraphes qui suivent donnent des précisions sur les éléments qui devraient figurer dans les différents postes de dépenses.

Exploitation et maintenance

3.59 *Dépenses de personnel.* Ce poste comprend la rémunération directe du personnel d'exploitation et de maintenance, ainsi que les dépenses afférentes à la sécurité sociale et à l'assurance maladie, aux pensions, à la rémunération en nature (nourriture et logement, par exemple), aux indemnités de subsistance pendant les déplacements, à la formation et autres dépenses qui peuvent être liées à la compensation ou au perfectionnement du personnel.

3.60 *Fournitures.* Ce poste comprend le coût des pièces de rechange, des matières consommables et de l'énergie, y compris le carburant et l'électricité, que l'aéroport utilise pour fournir des installations ou des services sans faire appel à l'assistance d'une entreprise extérieure à l'aéroport (voir *Services contractuels*). Ces dépenses devraient inclure le coût d'utilisation et de maintenance des actifs fixes (par exemple les véhicules, les machines, le matériel de bureau et les aménagements) qui ne sont pas classés comme biens amortissables. Il convient d'inclure également le coût des services et fournitures, notamment du chauffage, de la climatisation, de l'éclairage, de l'eau, des installations sanitaires, de la papeterie et des frais d'affranchissement.

3.61 *Services contractuels.* Ce poste comprend les paiements à des tiers pour la prestation d'installations et de services aéroportuaires.

Frais généraux d'administration

3.62 Dans la mesure où ils n'apparaissent pas dans les comptes d'*Exploitation et maintenance*, ce poste regroupe les dépenses des services communs d'administration, par exemple les dépenses de gestion générale et de planification économique.

Dépenses autres que celles liées aux immobilisations

3.63 Ce poste comprend toutes les dépenses qui ne sont pas liées aux immobilisations et qui n'apparaissent pas dans les comptes d'*Exploitation et maintenance* ou les *Frais généraux d'administration*. Il comprend divers coûts, dont ceux des taxes nationales et autres taxes gouvernementales (impôt foncier et impôt sur le revenu, par exemple) auxquels l'aéroport est assujéti comme contribuable. Sont exclues les taxes sur les ventes ou autres taxes perçues auprès de tiers pour le compte des autorités fiscales (par exemple, la taxe sur les biens et services vendus dans les boutiques exploitées par l'aéroport et les retenues opérées sur les rémunérations du personnel au titre de l'impôt sur le revenu).

Dépenses d'immobilisation

3.64 *Amortissement.* Ce poste comprend l'amortissement de la valeur d'un actif au cours de l'exercice en raison de son usure, consécutive à son utilisation, à l'action des éléments, à son imperfection ou à son obsolescence. Il faut inclure aussi les montants des immobilisations incorporelles qui ont été passés en charges au cours de l'exercice (par exemple, les frais de développement et de formation).

3.65 *Intérêts.* Ce poste comprend les intérêts payés ou dus sur les emprunts au cours de l'exercice ainsi que les intérêts calculés sur les immobilisations.

3.66 *Autres dépenses d'immobilisation.* Ce poste comprend les loyers en vertu de baux à long terme et les remboursements de capital si un aéroport utilise la comptabilité de caisse au lieu de l'amortissement.

CAPITAL

Fonds de roulement

3.67 Le fonds de roulement facilite le fonctionnement ou la gestion d'une organisation ; il est constitué par la différence entre l'actif à court terme et le passif à court terme. Il est également appelé « actif net à court terme ».

Capital utilisé

3.68 Lorsqu'il s'agit d'une administration aéroportuaire autonome, et qui présente un bilan général, il est possible de déterminer la valeur du capital utilisé. Il n'y a pas de définition unique et généralement agréée pour « capital utilisé », car sa composition dépend de sa destination. Il peut être défini soit en termes de capital investi dans l'aéroport, soit en termes d'actif de celui-ci. Différentes options sont indiquées dans le Tableau 3-1. Dans certains cas, le coût total de l'actif immobilisé et de l'actif à court terme peut être réduit par le passif non porteur d'intérêts.

3.69 Certaines administrations aéroportuaires autonomes ont pour obligation de réaliser un rendement financier. Celui-ci peut être exprimé en pourcentage du capital utilisé, que l'on désigne parfois comme le rendement du capital utilisé ou le rendement de l'actif. Dans cette acception, il est habituel de mesurer ce rendement comme bénéfice avant intérêts et impôts. Le rendement étant calculé sur une période déterminée (par exemple, un an), il est également plus approprié de définir le capital utilisé comme moyenne enregistrée au cours de cette période plutôt qu'à un moment particulier (par exemple, à la fin de l'exercice). Il suffit habituellement de retenir la moyenne des chiffres d'ouverture et de clôture du capital utilisé sur la période en question.

Tableau-3-1. Capital utilisé

<i>Définition du capital</i>	<i>Définition équivalente de l'actif</i>
Capital total — capital-actions — réserves — dette à long terme — passif à court terme	Actif immobilisé plus actif à court terme
Capital à long terme — capital-actions — réserves — dette à long terme	Actif immobilisé plus actif net à court terme (c'est-à-dire actif à court terme moins passif à court terme)
Capitaux propres/avoirs des actionnaires — capital-actions — réserves	Actif immobilisé et actif net à court terme moins dette à long terme

FLUX DE TRÉSORERIE

3.70 Un état des flux de trésorerie aide à mesurer les performances financières de l'aéroport, en montrant qu'il est capable de fournir des installations et des services tout en générant des fonds ou une trésorerie suffisante pour couvrir ses sorties de fonds, y compris le paiement des intérêts sur les emprunts

et, le cas échéant, les versements faits aux actionnaires. Ces renseignements ne figurent pas en tant que tels dans l'état des recettes et des dépenses ni dans le bilan, étant donné que ces deux états sont préparés selon la méthode de la comptabilité d'exercice qui applique le principe du rapprochement des revenus générés et des provisions pour dépenses dans la période considérée. Cela est normalement réalisé en ajustant les flux de trésorerie.

3.71 Il est nécessaire de disposer de renseignements sur l'actif liquide, les chances de succès et la capacité d'adaptation financière de l'aéroport. Ces éléments peuvent être évalués au moyen de l'état des flux de trésorerie accompagné du bilan. Le bilan fournit des renseignements sur la situation financière d'un organisme à un moment donné et notamment sur son actif, son passif et sa dette à long terme, et sur les liens qui existent entre tous ces éléments à la date d'établissement du bilan. Les renseignements concernant l'actif liquide de l'organisme sont généralement incomplets, car le bilan est établi à un moment bien précis. Par contre, l'état des flux de trésorerie donne des renseignements sur les flux de trésorerie de l'organisme au cours de la période de déclaration, l'objectif étant de montrer la trésorerie générée et la trésorerie absorbée par l'organisme au cours de la période considérée. Cela ne remplace pas l'état des recettes et des dépenses ni le bilan, et, en fait, lorsqu'il s'agit d'estimer les flux de trésorerie futurs, la prudence veut que l'on utilise ces trois éléments ensemble pour s'assurer que les flux de trésorerie éventuellement générés par des transactions antérieures sont pris en compte.

3.72 Le tableau de trésorerie analyse les flux de trésorerie d'après des postes standard tels que les activités d'exploitation, le rendement des investissements et les prestations liées aux activités financières, fiscales, d'investissement, ainsi que les opérations de financement. L'objectif est de veiller à ce que les flux de trésorerie soient comptabilisés sous une forme qui mette en exergue les principaux éléments de ces flux et facilite la comparaison avec les flux de trésorerie d'autres entités.

3.73 Il est utile de noter que le terme « quasi-espèces » désigne des instruments financiers qui présentent une grande liquidité et sont facilement convertibles en espèces, sans préavis, et dont la valeur ne présente pas de grands risques de variation en fonction des taux de change. L'état des flux de trésorerie a largement supplanté le tableau des emplois et des ressources, fondé sur le fonds de roulement. La raison en est que le flux de trésorerie est mieux compris et offre plus de transparence dans la détermination des fluctuations de l'actif liquide et des chances de succès d'une entité. Cela est illustré par le fait qu'une diminution de la trésorerie disponible peut être masquée par une augmentation des stocks ou de la dette.

COMPTABILITÉ PAR CENTRE DE COÛTS

3.74 Un système comptable pour les dépenses devrait également pouvoir produire des états financiers par centre de coûts de manière à ce que l'administration de l'aéroport puisse assurer le suivi des activités aéroportuaires sur la base de ses différentes fonctions. Étant donné que la plupart des coûts d'un aéroport sont fixes — c'est-à-dire indépendants du nombre de mouvements aéronautiques quotidiens sur l'aéroport — la possibilité d'analyser les coûts en fonction des centres de coûts permet à l'administration de l'aéroport de suivre et contrôler les coûts à mesure qu'ils sont engagés. La manière d'établir les centres de coûts d'un aéroport dépendra de plusieurs facteurs, dont la taille de l'aéroport et la structure hiérarchique. En général, il est utile que les centres de coûts soient à l'image de la chaîne hiérarchique de commandement de l'aéroport. Par exemple, si un garage est géré de manière séparée par un chef d'atelier, il pourrait fort bien constituer un centre de coûts. Des centres de coûts subsidiaires peuvent aussi être établis. Par exemple, si un cadre supérieur est chargé des activités de maintenance, le garage pourrait constituer un centre de coûts de maintenance, comme les autres services d'électricité, de plomberie et autres.

3.75 Les centres de coûts les plus usuels sont les suivants :

- administration et finances ;
- maintenance côté piste ;
- service central de chauffage et de climatisation ;
- affaires communautaires ;
- service de sauvetage et de lutte contre l'incendie ;
- garage ;
- gestion des activités côté ville ;
- marketing ;
- services de plomberie, d'électricité et de mécanique ;
- sûreté ;
- gestion de l'aérogare.

3.76 La haute direction tiendra les gestionnaires des centres de coûts individuellement responsables de leur gestion des coûts et des fonctions de leur centre. La mesure de la performance, et son évolution dans le temps, constituent un bon moyen d'évaluer l'efficacité et l'efficience. Tel qu'indiqué dans la Partie C du chapitre, comparer des aéroports entre-eux peut porter à malentendus, étant donné les nombreux éléments qui composent un aéroport. Il est beaucoup plus facile et plus productif de comparer par rapport à une base de référence deux centres de coûts (par exemple le service de sauvetage et de lutte contre l'incendie) de deux aéroports différents.

3.77 Les centres de coûts peuvent être intégrés dans la comptabilité détaillée associée à la production des états financiers présentés ci-dessus, mais ce n'est pas généralement ni nécessairement le cas. Il est possible de coder les feuilles de temps et de rémunération en fonction d'activités particulières de manière à ce que le système comptable détaillé distribue les coûts de personnel entre plusieurs ou tous les centres de coûts ; on peut faire de même pour l'achat de services, l'amortissement, la consommation de produits en inventaire, etc.

3.78 Une autre solution peut être d'étudier de temps à autre un certain nombre de postes comptables et de calculer les pourcentages mensuels. Dans la pratique, certaines données utilisées dans les états par centre de coûts peuvent être tirées directement des comptes détaillés (par exemple, sur la distribution du personnel) et d'autres peuvent faire l'objet d'un calcul de pourcentages sur la base des années antérieures (par exemple, les coûts de chauffage et d'électricité).

3.79 Les centres de coûts ont un effet direct sur les coûts associés à l'établissement de postes par service aéroportuaire, et l'on peut considérer que les états par centre de coûts contribuent à leur établissement. Les comparaisons entre les états ventilés par secteur de service et ceux ventilés par centre de coûts devraient assurer une discussion en toute connaissance de causes entre l'administration de l'aéroport et ses usagers au sujet des coûts historiques d'exploitation.

COMPTABILITÉ PAR SECTEUR DE SERVICE

3.80 La notion des secteurs de service trouve son origine dans le concept des services aux usagers et elle est généralement exprimée en fonction des services que reçoivent les usagers. Il est donc essentiel que le système comptable de l'aéroport soit en mesure de répartir les données des divers centres de coûts suivant les différents secteurs de service. En réalité, un secteur de service peut fort bien regrouper les données de plusieurs centres de coûts, comme l'indique le Tableau 3-2.

3.81 Il est peu probable que deux aéroports aient des centres de coûts et des secteurs de service identiques. L'essentiel est que la comptabilité de chaque secteur de service représente bien ce pour quoi paie l'utilisateur. L'utilisateur est ainsi en mesure de voir si l'aéroport fournit un service efficace par rapport à son coût, et l'administration peut, elle, faire la démonstration des coûts inhérents aux services fournis. L'utilisation combinée de la comptabilité par centre de coûts et par secteur de service permet aux usagers d'intervenir en consommateurs avisés lorsqu'ils demandent des services d'un certain niveau, et aux administrations aéroportuaires d'évaluer l'impact des changements (envisagés ou imposés par les circonstances) sur les droits et redevances futurs.

3.82 Les secteurs de service peuvent être partiellement intégrés dans le système comptable détaillé utilisé pour la production des états financiers décrits ci-dessus, mais c'est un processus extrêmement laborieux et inhabituel. La réparation d'un camion peut être confiée au garage ou à une entreprise extérieure. Quoi qu'il en soit, il est probablement impossible de déterminer à l'avance l'utilisation de ce camion par chaque secteur de service. De même, les locataires n'aimeront pas voir leurs loyers varier d'un mois à l'autre parce que des travaux de réfection ont été effectués le mois précédent à la centrale de chauffage. Il est possible de coder les coûts moyens à l'heure, à la tonne, au mètre carré, etc., pour répartir de manière assez détaillée les données produites par les centres de coûts entre les secteurs de service. Un centre de coûts d'électricité et de mécanique peut comptabiliser séparément les principaux articles installés ou réparés, et tenir une comptabilité détaillée des coûts du personnel utilisé.

Tableau 3-2. Exemples de secteurs de service

<i>Secteur de service</i>	<i>Redevances d'aéroport (correspondantes)</i>	<i>Centres de coûts (contributifs)</i>
Côté piste	Redevances d'atterrissage Redevances de stationnement	Maintenance côté piste Service de sauvetage et lutte contre l'incendie Garage Sûreté Services de navigation aérienne
Accueil des passagers	Redevances de services passagers Redevances de sûreté	Maintenance de l'aérogare Sûreté Centrale de chauffage Information de vol
Concessions	Surfaces louées Pourcentage du chiffre d'affaires	Maintenance de l'aérogare Sûreté Centrale de chauffage Marketing
Locations	Surfaces louées Recouvrement des services de base Redevances d'entretien	Centrale de chauffage Sûreté Maintenance côté piste Maintenance au sol

3.83 Une autre solution peut être d'étudier de temps à autre comment se répartissent les coûts d'un certain nombre de centres de coûts entre les secteurs de service, et de calculer les pourcentages mensuels. Dans la pratique, cette répartition peut prendre une forme aussi simple qu'un tableau distinct des données comptables de base de l'aéroport.

COMPTABILISATION DU PRÉFINANCEMENT DES PROJETS EN CAPITAL PAR LE BIAIS DE REDEVANCES

3.84 Les aspects particuliers de la comptabilisation du préfinancement des projets en capital par le biais de redevances font l'objet de l'Appendice 6, paragraphes 8 à 13.

C — MOYENS DE MESURER LA PERFORMANCE ET LA PRODUCTIVITÉ

3.85 Les indices de performance et de productivité constituent un outil de gestion important non seulement pour l'administration de l'aéroport mais également pour l'organisme chargé de la réglementation, et pour l'usager. Habituellement, les aéroports utilisent des ressources considérables dans leurs activités quotidiennes. De mauvaises performances peuvent entraîner des coûts additionnels considérables pour les usagers et la société dans son ensemble. La mesure de la performance et de la productivité vise donc à améliorer l'efficacité et l'efficience.

3.86 Il est possible de mesurer la performance à tous les niveaux d'un aéroport, non seulement du côté piste et du côté ville des opérations, mais également du point de vue de la sécurité, de la sûreté et des pratiques commerciales. Une évaluation critique des activités aéroportuaires peut fournir des informations cruciales quant à la sécurité et à l'efficacité des mouvements des passagers et du fret aérien. Mesurer la performance aide également à établir les buts de l'organisation, à identifier les secteurs qui nécessitent une attention particulière, à préparer les plans opérationnels et financiers, et à rendre plus responsables les différents gestionnaires. Il convient cependant de souligner que l'objet premier de ces mesures est d'évaluer et d'améliorer sur une certaine période la performance dans une organisation aéroportuaire.

3.87 Les aéroports devraient choisir de mesurer ce qu'il est important d'améliorer. Pour beaucoup d'aéroports, il est primordial d'augmenter le nombre des opérations aériennes. Pour d'autres, il est tout aussi important de réduire la congestion et les retards. Quels que soient les objectifs poursuivis, les gestionnaires de l'aéroport devront faire certains choix dans leurs efforts pour atteindre leurs principaux objectifs tout en poursuivant un certain nombre d'objectifs secondaires.

3.88 Il est difficile de comparer la performance des aéroports entre eux et il s'agit d'un exercice aussi trompeur que dangereux. Les moyens de mesure utilisés par un aéroport peuvent ne pas être comparables à ceux d'un autre aéroport. Les définitions, leur portée, les données colligées et les pratiques comptables peuvent être différentes. La taille et la complexité des activités aéroportuaires sont un autre facteur à prendre en compte. Néanmoins, si l'on procède avec prudence, une comparaison de la performance de différents aéroports peut avantageusement aider à comprendre ce qui améliore ou non la performance et donc à établir les meilleures pratiques. Si les gestionnaires d'aéroport tentent de telles comparaisons, il leur faut bien tenir compte des différences au niveau des activités, de la structure et de l'organisation. Il est donc vitalemment important de créer une base de comparaison uniforme à l'aide d'indicateurs clés de performance. Comme l'indique le paragraphe 3.76, il est peut-être plus facile de comparer des centres de coûts d'aéroports différents que de comparer des aéroports les uns aux autres.

3.89 Les aéroports qui développent de tels moyens de mesure de la performance peuvent s'inspirer d'un processus en cinq étapes, à savoir la sélection des objectifs les plus importants, l'établissement d'une méthode de mesure, la détermination des cibles, l'identification des tâches ou des initiatives nécessaires pour atteindre les objectifs, et enfin l'évaluation des résultats des tâches et leur impact sur la réalisation des objectifs. Cette démarche est présentée à titre indicatif pour le développement de moyens de mesure de la performance et ne doit pas être interprétée de manière prescriptive :

- 1) *Sélection des objectifs.* L'idéal est de choisir quelques objectifs « critiques » mesurables pour déterminer le succès des activités aéroportuaires. En premier lieu, l'administration de l'aéroport doit déterminer ce qu'elle considère être un « succès ». Les gestionnaires et les usagers devraient définir les objectifs en fonction de résultats et les résultats qui constituent une indication pour l'aéroport qu'il a atteint ses objectifs. Les critères de performance devraient refléter ces objectifs. Par exemple, si l'objectif est d'augmenter le nombre de passagers qui utilisent l'aéroport, le critère de performance pourrait inclure le nombre de mouvements d'aéronefs et le nombre moyen d'arrivées et de départs par porte d'embarquement.
- 2) *Méthode de mesure.* Une fois choisis les objectifs mesurables, les gestionnaires devraient choisir une méthode de mesure. Celle-ci devrait permettre une collecte facile des données à un coût raisonnable. Les données devraient inclure les aspects de l'activité aéroportuaire nécessaires pour évaluer les objectifs de performance. Les aéroports n'ont pas besoin de systèmes d'information sophistiqués pour entreprendre la mesure de leur performance. Virtuellement tous les aéroports ont accès à des données sur un nombre suffisant de points pour lancer le processus. L'administration pourra ultérieurement raffiner le système en fonction de ses besoins. Tout système formel de mesure de la performance se doit d'être suffisamment général et permettre des observations et des analyses sur diverses périodes de temps pour dégager des tendances claires.
- 3) *Détermination des cibles.* Avant de quantifier les cibles, les gestionnaires devraient faire quelques recherches pour déterminer la performance antérieure de l'aéroport dans la poursuite de ses objectifs. Ils pourront ainsi établir les bases d'une comparaison avec le niveau actuel de performance. Ils pourraient notamment établir une comparaison avec le niveau de performance de l'année précédente, avec ce qui se fait dans l'industrie (« l'analyse comparative »), avec les attentes en matière de performance du gouvernement de l'État où se trouve l'aéroport, et avec une analyse des choix effectués. Il faut choisir des mesures clairement définies et bien indiquer comment les appliquer. Il est nécessaire de consulter les usagers et de coopérer avec eux en ce qui concerne les mesures externes. Le cas échéant, les mesures de la performance devraient prendre en compte les intérêts des autorités réglementaires, et faire partie des obligations contractuelles.
- 4) *Planifier pour atteindre les objectifs.* Chaque objectif peut exiger de nouvelles initiatives, des efforts et des ressources — qui sont normalement limitées. Certains objectifs peuvent se révéler incompatibles : par exemple, l'augmentation du trafic va à l'encontre de la réduction des retards. Il peut donc se révéler nécessaire de faire certains choix entre les objectifs et les ressources qui leur sont consacrées. Il est important de bien déterminer les priorités en matière de personnel, de ressources financières, d'infrastructures et d'efforts pour s'assurer que les objectifs soient atteints. Pour planifier la réalisation de ses objectifs, il est suggéré qu'un aéroport :
 - détermine les initiatives à prendre pour se rapprocher des objectifs actuels de performance ;
 - réalise une estimation du budget, du personnel et du temps de gestion nécessaire pour chacune de ses initiatives ;

- classe chaque initiative par ordre de priorité afin de combler le plus efficacement possible l'écart de performance de chaque objectif ;
 - si de nombreuses nouvelles initiatives sont nécessaires, décide quelles sont les tâches non critiques qui peuvent être interrompues pour dégager les ressources nécessaires pour réaliser ces initiatives.
- 5) *Évaluer les mesures de performance.* L'évaluation constitue un aspect critique du processus de gestion de la performance. Les aéroports devraient évaluer périodiquement leur performance pour déterminer s'ils progressent dans la réalisation de leurs objectifs et de leurs cibles. Si les résultats sont meilleurs que prévus, les gestionnaires de l'aéroport devraient analyser les succès obtenus et déterminer s'il est possible de les reproduire dans d'autres secteurs et examiner la façon de le faire. Si un aéroport n'atteint pas ses cibles de performance, les gestionnaires devraient identifier les causes du problème et voir comment il est possible d'améliorer la situation. Il pourrait être nécessaire de réaffecter des ressources pour mieux atteindre les cibles visées. Il est important de bien comprendre que l'objectif d'une évaluation n'est pas de punir, mais de concrétiser les améliorations prévues en termes de performance.

La gestion de la performance constitue un processus itératif. L'administration de l'aéroport serait bien avisée d'établir un calendrier formel pour un processus continu de sélection des objectifs, de détermination des moyens de réaliser ces objectifs, et d'évaluation des résultats.

SECTEURS DE MESURE

3.90 Pour les aéroports, il existe trois catégories de mesures de la performance : les éléments contributifs, les produits et les finalités. Les éléments contributifs sont mesurés par rapport aux ressources, par exemple le personnel, les installations et les services achetés pour produire un résultat donné à l'aéroport. Les produits sont mesurés par rapport à la capacité offerte et à la quantité de services. Les produits ont des dimensions autant quantitatives que qualitatives ; le nombre de mouvements d'aéronefs pendant une période donnée constitue un bon exemple de la mesure des produits. Les mesures axées sur les finalités décrivent les améliorations ou les succès rencontrés dans la poursuite d'un objectif, par exemple la réduction du nombre ou du taux d'accidents d'aéronefs d'une année sur l'autre, ou la réduction du coût des services par aéronef sur un aéroport, ou la réduction du retard moyen du trafic.

UNITÉS DE MESURE/SOURCES DE DONNÉES/MÉTHODES

Éléments contributifs

3.91 Les éléments contributifs sont les biens immobiliers, le personnel, les fournitures et les services. Les biens immobiliers sont constitués, mais sans s'y limiter, par les immobilisations côté piste (par exemple, les pistes, les voies de circulation, les aides à la navigation et au contrôle en vol en au sol), les immobilisations côté ville (par exemple, les aérogares de passagers, les aérogares de fret, les transports de groupe et les stationnements), les installations de services aéroportuaires (par exemple, le service de sauvetage et de lutte contre l'incendie, le service météorologique et les zones d'entretien des aéronefs), et les bâtiments administratifs, les centres de formation et les entrepôts. Le personnel peut être constitué de contrôleurs de la circulation aérienne, de techniciens d'entretien et d'agents de la sûreté et du soutien administratif. Les fournitures et services achetés pourraient inclure les services de communication, les services de soutien et

d'entretien, l'alimentation en électricité et les carburants. Ces éléments contributifs peuvent être mesurés en nombre et en valeur (dépenses d'exploitation et investissements). D'habitude, les contributions aux immobilisations se mesurent simplement par une énumération des installations ou une indication des dépenses d'immobilisation, ou une combinaison des deux. Les contributions en personnel peuvent être mesurées en nombre de personnes, d'heures de travail et/ou de coûts de main d'œuvre. Les autres éléments qui contribuent à l'exploitation sont en général mesurés à partir d'une simple énumération ou des coûts d'acquisition.

3.92 Les sources des données sur les contributions aux immobilisations incluent les plans cadre d'aéroport, les listes d'inventaire, les dossiers financiers, notamment sur les coûts des acquisitions, et les rapports financiers, notamment les bilans ou les états sommaires de l'actif et du passif. Les données sur les contributions en personnel peuvent être obtenues à partir des dossiers et liste des affectations par poste de travail, des fiches de rémunération et des rapports financiers de l'aéroport. Des renseignements sur le volume et le coût des autres éléments contributifs nécessaires peuvent normalement être obtenus en consultant les dossiers des acquisitions, des factures et des comptes à payer. Ces renseignements sur les contributions peuvent être tirés de dossiers papier ou électroniques. Dans certains cas, par exemple si les dossiers ne sont pas complets ou si des dossiers électroniques manquent pour faciliter la compilation des données, il est possible de procéder par sondage statistique ou d'utiliser d'autres moyens pour estimer la quantité ou la valeur totale des éléments contributifs utilisés.

3.93 Les données sur les éléments contributifs peuvent bien souvent être extraites et agrégées à partir d'une base de données. Toutefois, avant ou pendant le processus d'agrégation, les données unitaires de contribution pourraient devoir être classées en catégories appropriées, par exemple par type d'installation ou de service. Toutes les données monétaires portant sur une longue période devraient être ajustées au rythme de l'inflation. Un système comptable dans lequel sont groupées et agrégées diverses catégories de coûts en fonction d'un procédé, d'une installation et/ou d'un service peut utilement servir de source de données.

Produits

3.94 Les principales unités de mesure de la production d'un aéroport sont le nombre de passagers, le nombre de mouvements aériens et le nombre de tonnes de fret traités. Les données sur les deux premiers éléments — et, à de nombreux aéroports, les données sur le troisième élément aussi — sont généralement extraites du système comptable et elles ne devraient donc pas être difficiles à colliger. Il importe de compter séparément les passagers en transit lorsqu'ils ne constituent pas une charge importante pour l'aéroport. En principe, le nombre de passagers en correspondance devrait aussi être relevé, de même que l'importance des pointes de trafic. Toutefois, la séparation des passagers en correspondance dans les statistiques entraîne des coûts et l'évaluation des pointes de trafic n'est pas toujours aisée. Une collecte mensuelle des trois statistiques de base suffira sans doute aux besoins d'un système raisonnable de mesure de la performance, puisqu'il n'est guère probable que les pointes de trafic changent très rapidement, sauf dans les aéroports les plus petits.

3.95 Les autres grands « produits » sont financiers. Ils sont constitués des coûts et des recettes, qui doivent au moins être réparties entre les activités aéronautiques et extra-aéronautiques. Il faudrait ensuite les subdiviser en composantes de façon à pouvoir identifier les éléments qui sont susceptibles de changer à court terme par suite des actions de gestion.

3.96 Les principales sources d'identification, d'énumération et d'agrégation des différents produits de l'aéroport sont les dossiers d'exploitation (électroniques ou papier), par exemple les tableaux sommaires des vols de la journée. Des renseignements sur les coûts recouverts pour chaque type de service devraient être disponibles dans les comptes financiers de l'aéroport et dans les relevés de revenus ou de perceptions. Lorsqu'un aéroport fait appel à un service indépendant de perception des redevances, celui-ci fournit normalement un registre des transactions. Dans certains cas, par exemple si les dossiers ne sont pas complets ou si des dossiers électroniques manquent pour faciliter la compilation des données, il est possible

de procéder par sondage statistique ou d'utiliser d'autres moyens pour estimer la quantité ou la valeur totale des produits.

3.97 Les données sur les produits peuvent bien souvent être extraites et agrégées à partir d'une base de données. Toutefois, avant ou pendant le processus d'agrégation, les données unitaires sur les produits pourraient devoir être classées en catégories appropriées, par exemple par type d'installation ou de service. Toutes les données monétaires portant sur une longue période devraient être ajustées au rythme de l'inflation.

Finalités

3.98 Le nombre de passagers, de mouvements d'aéronefs et de tonnes de fret constitue en principe une mesure quantitative des produits, mais les usagers et les gestionnaires d'un aéroport s'intéressent également à d'autres résultats qui constituent une indication de la qualité et de l'efficacité des services fournis. La mesure de certaines de ces finalités est analysée ci-dessous.

La sécurité

3.99 Les accidents sur les pistes constituent une préoccupation fondamentale pour les aéroports. Étant donné que les véritables accidents sont rares, leur mesure directe donne des statistiques qui ne sont pas fiables ; d'autres moyens doivent donc être utilisés pour évaluer le niveau de risque. Il est fréquent que l'on développe et utilise des mesures indicatives du risque, par exemple le nombre d'incursions sur les pistes. On qualifie souvent d'incursion sur une piste toute situation sur un aéroport dans laquelle un aéronef, un véhicule, une personne ou un objet au sol crée un risque de collision ou entraîne une perte de séparation avec un aéronef au décollage, ou ayant l'intention de décoller, ou à l'atterrissage, ou ayant l'intention d'atterrir. Le nombre total d'incursions dans une période donnée constitue une mesure de la sécurité. Le taux d'incursions en est une autre.

3.100 Les moyens utilisés pour mesurer la performance au niveau de la sécurité vont de la simple agrégation de statistiques sur la sécurité tirées de sources diverses, au calcul de ratios et à la construction de modèles mathématiques des opérations aéroportuaires pour faire une estimation des paramètres de sécurité, par exemple le nombre d'incursions (ou de conflits) sur les pistes.

Les retards

3.101 Les exploitants et les passagers s'attendent à ce que les déplacements s'effectuent le plus rapidement possible. Il est dans l'intérêt de tous les partenaires d'un aéroport de réduire les retards. Mais pour agir, il faut disposer de moyens pour s'attaquer à la source des retards et donc bien cibler les mesures de correction. Les exploitants d'aéroport n'ont guère pris sur les retards attribuables aux conditions météorologiques en route, mais en général ils peuvent intervenir au niveau d'autres causes de retards, par exemple la circulation au sol. Du point de vue d'un aéroport, une mesure utile des retards est associée aux activités sous le contrôle de l'exploitant de l'aéroport. On peut par exemple mesurer et comparer les temps de circulation réels aux temps optimaux pour évaluer l'efficacité globale des moyens de contrôle de la circulation au sol des aéronefs. Différentes unités de mesure des retards sont possibles, par exemple le nombre absolu d'aéronefs retardés, ou le nombre total de minutes de retard, un taux, par exemple le nombre de retards par heure, ou des moyennes, par exemple la durée des retards par vol. L'utilisation d'un modèle mathématique des opérations aériennes pour déterminer la capacité théorique peut servir de base de comparaison pour évaluer les résultats obtenus en exploitation.

La productivité et l'efficacité par rapport aux coûts

3.102 La productivité mesure la relation entre les contributions et les produits d'un aéroport. D'habitude on mesure, sans s'y limiter, le nombre de passagers, de mouvements d'aéronefs et de tonnes de fret par

employé. Les mesures de coût-efficacité sont similaires, mais expriment le coût monétaire des contributions nécessaires pour un produit donné, par exemple le coût total pour l'aéroport par passager, par mouvement d'aéronef ou par tonne de fret.

3.103 Les mesures de coûts et de productivité sont normalement calculées à partir des données sur le volume des contributions et des produits. Ces mesures peuvent porter sur l'ensemble de l'aéroport ou sur ses différentes installations. Le Tableau 3-3 énumère un certain nombre de mesures de la sécurité, des retards, du coût-efficacité et de la productivité qui sont calculées en comparant les contributions aux produits d'un aéroport. Le processus de comparaison de ces ratios entre diverses installations peut aider à identifier les meilleures pratiques. La comparaison de ces ratios dans le temps constitue une indication de l'amélioration ou de la détérioration de la performance. Ces comparaisons sur une certaine période donnent une idée de l'efficacité des changements dans la réalisation des objectifs de performance.

Tableau 3-3. Exemples de moyens de mesure de la performance

<i>Objectifs</i>	<i>Énumération</i>	<i>Taux</i>
Sécurité	Accidents sur les pistes Accidents mortels sur les pistes Inursions sur les pistes Impacts d'oiseaux Disponibilité des aides/radars pour la navigation	Accidents par million d'opérations Mortalité par million d'opérations Inursions par million d'opérations Accidents par million d'opérations
Retards	Nombre d'aéronefs retardés Total des retards en minutes	Retards par heure Retards par opération
Productivité	Nombre de passagers Nombre de mouvements d'aéronefs Tonnes de fret	Passagers par employé Passagers par mètre carré de l'aérogare de passagers Mouvements d'aéronefs par employé Mouvements d'aéronefs par porte d'embarquement Mouvements d'aéronefs par mètre carré des installations aéroportuaires Tonnes de fret par employé Tonnes de fret par mètre carré de l'aérogare de fret
Coût-efficacité	Coûts de l'aéroport Coûts des installations Coûts d'exploitation	Coût total par mouvement d'aéronef Coût total par passager Coût total par tonne de fret Coût des installations pour les aéronefs par mouvement d'aéronef Coût des installations pour les passagers par passager Coût des installations pour le fret par tonne de fret Coûts côté piste par opération Coût variables par mouvement d'aéronef Coûts variables par passager Coûts variables par tonne de fret

Application des résultats

3.104 Les mesures de la performance ont de nombreuses applications. Leur utilisation par un aéroport est de grande valeur lorsqu'il s'agit d'améliorer sa performance et de réduire ses coûts tout en maximisant la sécurité. Voici quelques exemples de l'utilisation faite des mesures de la performance :

- *L'analyse comparative.* Les mesures de performance peuvent servir à établir une base de comparaison de la quantité et/ou de la qualité des services fournis. La base de comparaison pourrait être la performance moyenne d'installations particulières ou la performance d'une installation particulière à un moment donné. Dans le premier cas, les différentes installations sont comparées au niveau moyen de performance, dans l'autre, l'évolution de la performance d'une installation pendant une certaine période est comparée à la période de référence. La réalisation d'analyses comparatives offre à un aéroport l'occasion de mesurer son niveau de performance par rapport à ses propres normes mais également par rapport à d'autres.
- *L'identification des meilleures pratiques et des vecteurs de performance.* Les meilleures pratiques sont utiles pour comprendre comment améliorer la performance. Grâce à une analyse comparative, il est possible d'identifier des installations et/ou des procédés de services d'une très grande efficacité ou d'une très grande qualité. Ces vecteurs de performance peuvent être ensuite analysés pour en identifier les attributs — les meilleures pratiques — à imiter ou adopter ailleurs afin d'améliorer la performance.
- *L'analyse des investissements.* Les décisions en matière d'investissements lorsqu'interviennent des changements dans les aéroports devenant plus complexes, il est d'autant plus nécessaire de disposer de moyens de mesure bien définis. L'identification des meilleures pratiques et des niveaux correspondants de production quantitative et qualitative peut faciliter l'estimation des avantages ou revenus associés aux investissements en matière d'installations et d'équipement. De même, des informations sur le taux potentiel de rendement d'un investissement et la taille optimale de l'investissement peuvent être obtenues à l'aide de modèles mathématiques ou économiques des procédés d'un aéroport à partir d'une analyse des mesures des contributions et des produits. C'est ainsi que les mesures de performance peuvent faciliter et soutenir les décisions d'investissement.
- *La consultation des usagers.* Les mesures de performance constituent un moyen de démontrer la quantité et la qualité des services fournis aux exploitants d'aéronefs et le rapport coût-efficacité de ces services. Une amélioration des mesures de performance démontrent la compétence des gestionnaires de l'aéroport. Un fléchissement identifie un secteur d'action pour améliorer les services. Ces mesures aident à justifier les nouveaux investissements potentiels et les coûts correspondants pour les usagers. La consultation des usagers fondée sur des renseignements factuels renforce la compréhension mutuelle et les consensus entre les exploitants d'aéroports et d'aéronefs, ce qui peut faciliter la mise en œuvre de nouveaux programmes pour rendre le système encore plus performant.
- *La préparation de rapports sur la performance pour l'information de l'administration et du public.* La publication de renseignements sur les mesures de performance à l'intention des usagers et du public constitue un moyen utile d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience d'un aéroport. La communication de renseignements sur la performance peut renforcer la confiance du public à l'égard de l'administration de l'aéroport. Être tenu responsable des performances réalisées peut mener à une amélioration importante des services fournis.
- *Les prévisions.* Les résultats obtenus en matière de performance peuvent servir à établir des prévisions sur les investissements et le personnel nécessaires pour répondre aux besoins à

court et à moyen terme. Les prévisions sont un élément important des analyses de coûts-avantages associées au développement des infrastructures aéroportuaires.

- *Les outils d'évaluation interne.* Les mesures de la performance et de la productivité peuvent servir aussi à l'interne comme outils pour les gestionnaires afin d'améliorer les activités de l'aéroport. En choisissant bien un nombre critique d'objectifs mesurables qui définissent le succès dans une organisation, les gestionnaires peuvent suivre les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs fixés.

Les mesures de la performance peuvent être intégrées par un aéroport dans un système de rémunération fondée sur la performance. Il faut toutefois que ces mesures portent sur des éléments que les individus peuvent maîtriser et sur lesquels ils peuvent agir.

LES PRATIQUES RECOMMANDÉES

3.105 Pour que les mesures de la performance soient efficaces et crédibles, il est important de respecter certains principes. Premièrement, les données utilisées pour ces mesures doivent être obtenues de sources relativement précises. Les données compilées devraient pouvoir être reproduites en suivant une procédure d'agrégation ou d'estimation. Il faut s'assurer que la compilation est bien faite et si des procédures d'estimation par sondage sont utilisées, par exemple, qu'elles ne sont pas biaisées. Deuxièmement, il faudrait que soient utilisées des méthodes cohérentes de compilation et d'estimation des résultats en ce qui concerne les éléments de contribution, les produits, le ratio coût-efficacité ou la productivité, et la qualité des services de différentes installations, ou d'une même installation pendant une période donnée. Sinon, les changements dans les résultats des mesures n'ont aucun sens. Le changement observé est-il causé par un changement dans la méthode de mesure ou par un changement véritable de la performance ? Troisièmement, les résultats des mesures de performance devraient être rendus publics, ce qui renforce la confiance des usagers et du public quant au fonctionnement des services aéroportuaires. Enfin, l'avantage premier d'une mesure de la performance est d'atteindre ses objectifs d'amélioration et d'excellence, ce qui est possible uniquement si la mesure de la performance est un outil de gestion qui est régulièrement utilisé pour identifier les changements de procédés et encourager l'imputabilité.

CHAPITRE 4

Détermination de l'assiette des redevances

Ce chapitre, qui compte quatre parties, donne des indications sur la façon de déterminer l'assiette des redevances et des droits aéroportuares.

La Partie A donne quelques conseils sur la façon de déterminer l'assiette des redevances aéronautiques et leur répartition entre les différents centres de coûts et secteurs de service, et les usagers.

La Partie B décrit l'assiette des différentes redevances aéronautiques.

La Partie C présente une analyse des activités extra-aéronautiques et explique comment en déterminer l'assiette des coûts.

La Partie D décrit les méthodes possibles d'attribution des revenus extra-aéronautiques dans l'assiette des coûts d'un aéroport.

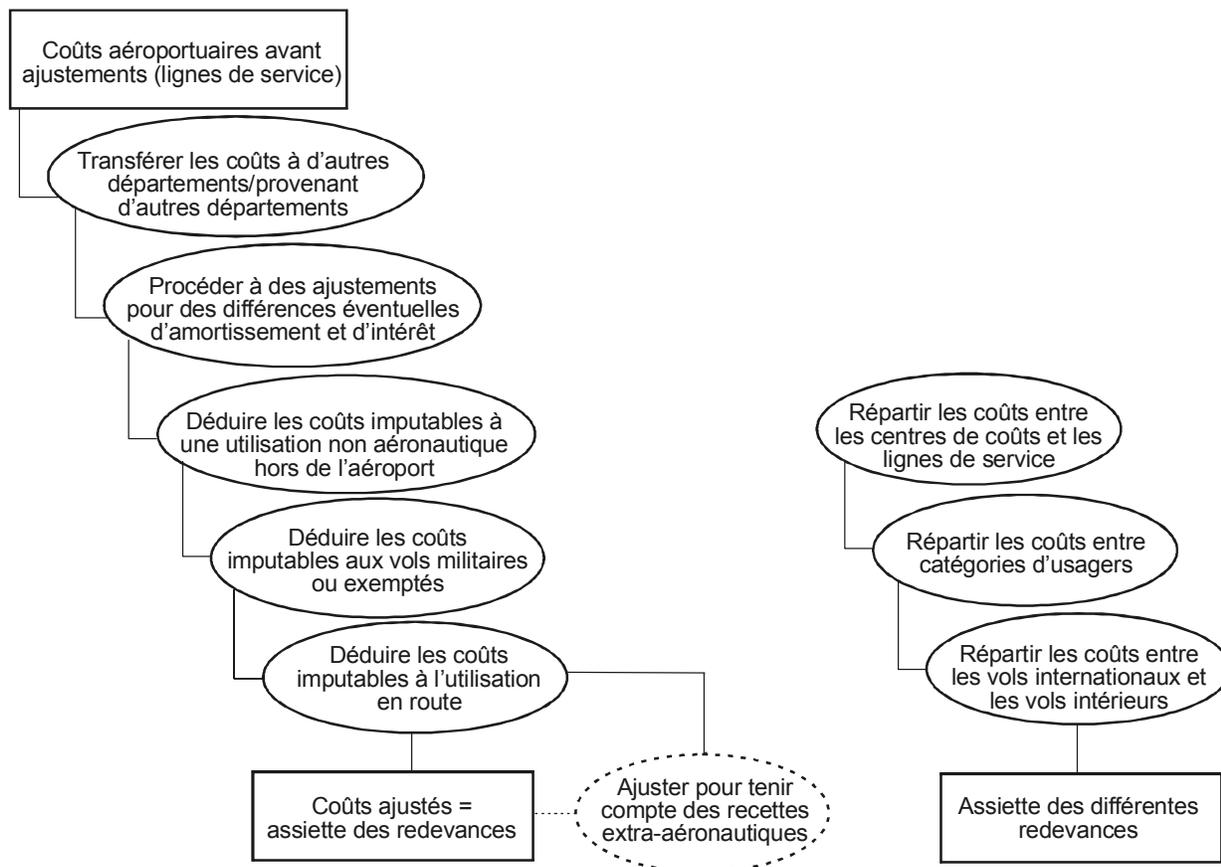
A — DÉTERMINATION DE L'ASSIETTE DES REDEVANCES AÉRONAUTIQUES

4.1 Conformément à la politique de l'OACI sur les redevances, l'assiette des redevances aéronautiques devrait inclure « la totalité des dépenses relatives à l'aéroport et à ses services auxiliaires essentiels » [voir le Doc 9082, paragraphe 22, alinéa 1)]. La présente Partie a pour objet de proposer une méthode de détermination et d'analyse des coûts totaux d'un aéroport, y compris les coûts imputables aux activités extra-aéronautiques.

4.2 Pour déterminer l'assiette des coûts, il faut procéder par étapes. Tout d'abord, il faut déterminer les coûts totaux de l'aéroport. Lorsque celui-ci fait partie d'un département au sein d'une administration de l'aviation civile, il faut procéder au transfert entre l'aéroport et les autres départements ou organismes des coûts des services que l'aéroport reçoit d'eux ou qu'il leur fournit. Certains coûts, par exemple d'amortissement et d'intérêts, et les charges portées aux comptes généraux de l'aéroport devront éventuellement être ajustés pour mieux refléter les coûts réels. Il faut ensuite faire une estimation des coûts qui ne sont pas attribuables au trafic aérien ou aux activités extra-aéronautiques et les déduire du total des coûts de l'aéroport. Il s'agit en l'occurrence des coûts des activités et des services non aéronautiques à l'extérieur de l'aéroport et des coûts imputables à l'utilisation en route des services de l'aéroport par les aéronefs. En outre, pour des raisons d'équité, les coûts imputables aux vols militaires et aux autres vols exemptés des redevances doivent aussi être estimés et déduits. Les coûts de l'aéroport ainsi redressés constituent l'assiette des redevances aéronautiques et des droits exigés pour les concessions et les autres activités extra-aéronautiques. Une fois établies les bases de ces deux assiettes, on pourra déterminer l'assiette des différents types de redevances aéronautiques en fonction des différentes catégories d'usagers de l'aéroport.

4.3 La méthodologie décrite au paragraphe précédent, et illustrée dans la Figure 4-1, est fondée sur le principe d'une caisse unique (analysée dans la Partie D). Compte tenu de la lourde charge de travail que constitue l'imputation des coûts aux différents centres de coûts et secteurs de services de l'aéroport, il serait prudent d'établir un ordre de priorités à cet égard. Normalement, la plus haute priorité devrait être accordée à l'imputation des coûts aux secteurs d'activités liées aux mouvements des aéronefs, notamment les services de contrôle d'approche et d'aérodrome, et les installations des aérogares de passagers — d'abord les zones de l'aérogare qui sont réservées au trafic aérien, puis les concessions et les espaces loués (boutiques, restaurants, bureaux, etc.).

4.4 Il est indispensable que tous les coûts soient déterminés conformément à des principes de comptabilité et d'évaluation généralement reconnus (c'est-à-dire qu'ils doivent être fondés sur les règles, les normes ou les conventions reconnues ; voir à ce sujet le Chapitre 3, Partie A, paragraphe 3.8 et la Partie B, paragraphe 3.38), afin que les coûts des installations et des services de l'aéroport puissent être comptabilisés et analysés en fonction de leur nature et de leur origine. Les usages et les méthodes varient évidemment d'un État à un autre.



1 – DÉTERMINATION DE L'ENSEMBLE DES COÛTS ET AJUSTEMENTS

2 – RÉPARTITION DES COÛTS

Figure 4-1. Détermination de l'assiette des redevances aéronautiques et des coûts imputables aux activités extra-aéronautiques

FACTEURS À PRENDRE EN COMPTE POUR DÉTERMINER L'ASSIETTE DES REDEVANCES AÉRONAUTIQUES

Incidences de la structure d'organisation

4.5 La façon dont un aéroport est organisé et exploité a une incidence directe sur sa gestion financière et sur la méthode de calcul de l'ensemble des coûts à inclure dans l'assiette des redevances aéronautiques, ainsi que des coûts imputables aux activités extra-aéronautiques. Il convient d'accorder une attention particulière à l'organisation de la gestion financière lorsqu'un aéroport, ou un groupe d'aéroports, n'est pas constitué en administration autonome mais relève d'une administration de l'aviation civile (ou d'un autre ministère ayant des responsabilités similaires au sein du gouvernement). Au Chapitre 2, il est recommandé dans ce cas que chaque aéroport, ou groupe d'aéroports, soit administré comme entité ou département distinct, disposant de sa propre comptabilité. En outre, il est indiqué que dans la mesure où les comptes de l'administration de l'aviation civile pourraient être sous une forme qui répond mal aux besoins des gestionnaires de l'aéroport, ceux-ci pourraient établir leur propre système interne de comptes supplémentaires afin de répondre à leurs besoins.

Transferts de coûts entre départements

4.6 Lorsqu'un aéroport, ou un groupe d'aéroports, est exploité comme entité ou département séparé, certains facteurs doivent être pris en compte pour déterminer les coûts et les revenus réels de celui-ci. Par exemple, puisqu'il fait partie d'une structure plus large, il est probable que certains autres départements à l'intérieur ou à l'extérieur de cette structure fournissent des services ou exercent des fonctions pour l'aéroport. Il peut s'agir de services techniques, par exemple pour l'entretien de l'équipement et des véhicules, ou des fonctions administratives ou générales, par exemple de comptabilité, d'administration du personnel, ou des services juridiques. Dans tous ces cas, les coûts des services ou des fonctions en question doivent être déterminés et imputés à l'aéroport. Sinon, les coûts d'exploitation de l'aéroport ne seront pas connus et les redevances de la circulation aérienne, ainsi que les droits et redevances applicables aux concessions et aux loyers, pourraient être fondés sur des montants inférieurs aux coûts réels.

4.7 Il existe différentes méthodes pour déterminer les coûts des services et des fonctions qui doivent être imputés à l'aéroport. Par exemple, en ce qui concerne les coûts des services techniques, il est possible de calculer le coût unitaire par heure de travail du personnel technique en question, et de multiplier ensuite le nombre d'heures de travail pour l'aéroport par ce taux. Une autre possibilité est de répartir les coûts des services et des fonctions en fonction d'un pourcentage établi à partir de la part des coûts du département de l'aéroport dans les coûts totaux de tous les départements faisant appel à ses services et fonctions ; il convient d'ajouter à ce total les coûts des fournitures. Il faudrait calculer également le coût horaire d'utilisation et d'entretien de l'outillage et des petits équipements, y compris le coût de l'énergie ou du carburant, sans oublier l'usure et la dépréciation. En outre, selon que les services techniques sont suffisamment importants, il faudrait éventuellement prévoir les coûts d'amortissement des locaux et de l'équipement lourd. Les frais d'administration générale peuvent être répartis en calculant d'abord les coûts totaux d'exploitation et d'immobilisation attribuables aux différents départements concernés, puis en estimant quelle partie de leur temps est consacrée aux activités liées à l'exploitation de l'aéroport, à partir de quoi il est possible de déterminer la part des coûts à imputer au département de l'aéroport. Il faut aussi reconnaître que la priorité devrait être accordée, au moment de la répartition des coûts entre les différents services et fonctions, aux coûts attribuables au département de l'aéroport et, le cas échéant, à ceux du département du contrôle de la circulation aérienne.

4.8 Par ailleurs, il est possible que le département de l'aéroport fournisse des services similaires à ceux décrits ci-dessus à d'autres départements de l'administration de l'aviation civile. Dans ce cas, il faut

faire l'inverse, c'est-à-dire que les coûts engagés par le département de l'aéroport pour fournir ces services devraient être estimés et imputés à ces départements, réduisant d'autant les coûts totaux du département de l'aéroport. Sinon, les coûts attribuables aux services fournis à d'autres départements seraient alors inclus dans l'assiette des redevances aéronautiques, ce qui revient à dire que l'aviation paierait pour des coûts qui ne lui sont pas imputables.

4.9 Ce type de transferts ne se limite pas nécessairement aux aéroports faisant partie d'une administration de l'aviation civile. Un aéroport ou une administration de l'aviation civile peut soit fournir toutes les installations et tous les services aéronautiques de l'aéroport, soit payer pour ceux fournis par d'autres départements du gouvernement. Toutefois, dans certains cas, il se peut que des services aéroportuaires soient fournis par d'autres départements sans que l'aéroport ou les aéronefs ne doivent payer directement une quelconque forme de redevance. C'est parfois le cas en ce qui concerne les coûts des services météorologiques fournis à l'aéroport, de certains services de télécommunications fournis par un autre département, etc. Dans l'hypothèse où le gouvernement a pour politique de recouvrer dans la mesure du possible ces coûts auprès des usagers, il existe deux possibilités : les coûts peuvent être imputés à l'aéroport, qui pourra alors les inclure dans l'assiette des redevances aéroportuaires correspondantes, ou le ou les départements concernés devraient assurer le recouvrement de leurs coûts par le biais d'une ou plusieurs redevances, qui seraient perçues en même temps que les redevances aéronautiques de l'aéroport. Il faut noter à cet égard que le Doc 9082 recommande, lorsque des redevances sont imposées par différentes entités à un aéroport, que ces redevances soient dans la mesure du possible groupées en une redevance unique ou en un très petit nombre de redevances, les recettes ainsi combinées étant alors réparties entre les diverses entités de façon appropriée (paragraphe 23, alinéa 7). La question est approfondie au Chapitre 5.

Différence entre les coûts inscrits dans les comptes de l'aéroport et les coûts utilisés pour établir l'assiette des redevances

4.10 Les comptes de l'aéroport contiennent les données essentielles à l'établissement de l'assiette des redevances aéronautiques et des coûts imputables aux activités extra-aéronautiques. Lorsque les comptes sont très complets et qu'ils portent sur toutes les fonctions de l'aéroport, ils peuvent très bien servir à cet usage. Cependant, il n'est peut-être pas souhaitable de se fier uniquement aux comptes, aussi complets soient-ils, pour établir l'assiette des redevances. En effet, même s'il est peu probable que les dépenses d'exploitation et de maintenance ou les frais généraux d'administration changent, la situation risque d'être différente dans le cas des coûts en capital. Ainsi, dans les comptes, l'actif peut être amorti selon les principes comptables du gouvernement qui ne tiennent peut-être pas compte de sa véritable durée de vie utile, ou encore il peut même ne pas être amorti du tout. Or, lorsqu'on détermine l'assiette des redevances, il faut s'assurer qu'elle comprend un élément d'amortissement correspondant à la réduction de la valeur de l'actif pendant la période considérée (généralement l'exercice financier). C'est ainsi que les taux d'amortissement appliqués aux fins des redevances peuvent différer de ceux qu'indiquent les comptes de l'aéroport. De plus, les intérêts théoriques sur la valeur nette en capital de l'actif de l'aéroport ne sont normalement pas enregistrés dans les comptes de l'aéroport, alors qu'il faut en tenir compte dans l'assiette des redevances.

Amortissement

4.11 La valeur d'origine d'un bien devrait être amortie sur sa durée de vie utile estimée et cet amortissement devrait être inclus dans les coûts annuels du service concerné. Le terrain ne s'amortit pas car, contrairement aux autres immobilisations, il n'est pas sujet à la détérioration et sa durée de vie utile n'est pas limitée. Les frais d'amortissement ne devraient pas commencer à courir avant qu'une installation ne soit mise en service.

4.12 Les méthodes utilisées pour calculer l'amortissement varient, mais les plus répandues sont la méthode de l'amortissement linéaire et la méthode de l'amortissement dégressif. Selon la méthode de l'amortissement linéaire, qui est la plus communément utilisée par les administrations nationales, et la plus simple, on impute, au titre de l'amortissement, un montant constant pour chacune des années de la durée de service comptabilisée du bien, ce montant étant obtenu en divisant la valeur d'origine du bien (déduction faite de sa valeur résiduelle prévue, le cas échéant) par le nombre d'années prévu de la durée de service comptabilisée. La méthode de l'amortissement dégressif consiste à appliquer un pourcentage fixe à la valeur comptable du bien, c'est-à-dire à sa valeur d'origine (voir le paragraphe suivant), déduction faite de l'amortissement cumulé déjà imputé, au début de chaque période comptable. Le montant réel de l'amortissement imputé selon cette méthode diminue donc chaque année. Une troisième méthode est la méthode de l'amortissement à intérêts composés, selon laquelle on impute, au titre de la durée de l'amortissement, un montant uniforme pour chacune des années de la durée de vie utile du bien considéré. Il convient cependant de noter que, lorsqu'on applique cette méthode, le montant imputé comprend l'intérêt en plus de l'amortissement. Quelle que soit la méthode d'amortissement utilisée, elle devrait être appliquée systématiquement pendant toute la période d'amortissement du bien en cause.

Exemples de différentes périodes d'amortissement

Bâtiments (en propriété perpétuelle et libre)	20–40 ans
Bâtiments (en location) ¹	Durée du bail
Pistes et voies de circulation	15–30 ans
Stationnements d'aéronefs	15–30 ans
Meubles et accessoires	10–15 ans
Véhicules automobiles	4–10 ans
Matériel électronique (y compris de télécommunication)	7–15 ans
Équipement général	7–10 ans
Matériel informatique	5–10 ans
Logiciels	3–8 ans

Coût du capital

4.13 Le coût du capital doit être pris en compte dans l'établissement des coûts des aéroports. En gros, il peut être divisé en deux catégories. La première est constituée par les intérêts payés aux créanciers ou aux prêteurs pour l'emploi des fonds de financement (autres que les capitaux propres) qu'ils fournissent à diverses fins, habituellement pour l'acquisition ou la fourniture des biens. La seconde catégorie, à usage interne, exprime la valeur liée à l'utilisation de tous les capitaux investis, y compris les capitaux propres.

4.14 Lorsque le coût du capital est pris en compte pour l'établissement des coûts, une seule de ces deux catégories doit être appliquée à une immobilisation ou partie d'immobilisation financée intégralement au moyen de capital emprunté.

1. Construits sur des terrains loués.

Détermination des coûts révisés pour le calcul des redevances aéronautiques (et des coûts attribuables aux activités extra-aéronautiques)

4.15 Il convient d'apporter des redressements aux coûts des divers secteurs et services afin d'en arriver à l'assiette des coûts présentés de manière schématique dans la Figure 4-1. Étant donné leur interdépendance, les coûts totaux par secteur ou service des activités extra-aéronautiques de l'aéroport devraient également être établis. Cet exercice a pour principal objectif d'assurer non seulement le recouvrement des coûts des locaux fournis par l'aéroport, mais aussi de calculer le montant minimum des redevances et des droits d'usage. Il est donc nécessaire d'identifier tous les coûts réels attribuables aux différents locaux (terrains et immeubles) et aux installations et services correspondants. Il convient de noter à cet égard qu'il s'agit d'établir les coûts pour l'aéroport des locaux, et non leur valeur marchande (il s'agit d'un type d'évaluation différente, dont il est question dans le Chapitre 6). Il convient de noter également que certaines dépenses, par exemple celles qui concernent les aires de mouvement des aéronefs ainsi que le contrôle de la circulation aérienne et les services météorologiques, ne seraient pas imputables normalement aux activités extra-aéronautiques. Toutefois, une part des coûts de tous les autres secteurs et services serait imputable normalement aux activités extra-aéronautiques, bien que cette part varierait beaucoup d'un secteur ou d'un service à l'autre.

Ajustement des coûts des activités extra-aéronautiques hors de l'aéroport

4.16 Les coûts de l'aéroport sont imputables non seulement à la circulation aérienne, mais aussi aux concessions, aux locations et aux autres activités extra-aéronautiques. Le total des coûts de la circulation aérienne à l'aéroport et de toutes les activités aéronautiques et extra-aéronautiques qui servent à cette circulation ou qui en dépendent représente les coûts attribuables à l'exploitation de l'aéroport. Dans certains cas, cependant, un aéroport peut avoir des frais qui ne sont pas attribuables à l'exploitation et qui doivent donc être déduits avant l'établissement de l'assiette des redevances. Il s'agit, par exemple, de frais imputables à l'utilisation en route de services aéroportuaires, que nous examinerons plus loin, ou de frais imputables à l'utilisation extra-aéronautique à l'extérieur de l'aéroport de services fournis par l'aéroport. On peut citer, à titre d'exemple, le cas d'un centre météorologique financé par l'aéroport qui fournit des prévisions météorologiques pour les activités maritimes, l'agriculture, la presse et autres médias d'information, etc., en plus de prévisions et de renseignements météorologiques aéronautiques, ou encore le cas d'un aéroport qui fournit des services de déneigement ou de lutte contre l'incendie à une municipalité voisine.

Ajustement des coûts des installations et services de l'aéroport utilisés en route

4.17 Dans de nombreux cas, l'aéroport assure des services de contrôle de la circulation aérienne, y compris les télécommunications et les services météorologiques, qui sont utilisés non seulement par les aéronefs à l'atterrissage et au départ, mais aussi pendant la phase en route de leur vol. Ces services peuvent aussi être utilisés par des aéronefs qui survolent l'aéroport sans y atterrir. Si le trafic de survol représente une part importante de la circulation, il devient souhaitable, par mesure d'équité, de déterminer la part des coûts qui est imputable à l'utilisation à l'aéroport et celle qui est imputable à l'utilisation en route, de façon qu'aucun groupe d'usagers n'ait à supporter les dépenses qui sont imputables à l'autre groupe. On trouvera des éléments indicatifs à cet égard dans le *Manuel sur l'économie des services de navigation aérienne* (Doc 9161).

Ajustement compte tenu des coûts des vols exemptés (y compris les vols militaires)

4.18 L'article 3 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale* établit une distinction entre les aéronefs civils et les aéronefs d'État et stipule que la Convention s'applique uniquement aux aéronefs civils et ne s'applique pas aux aéronefs d'État. Elle indique également que les aéronefs utilisés dans des services militaires, de douane ou de police sont considérés comme des aéronefs d'État. La seule interprétation qui existe de l'expression « aéronef d'État » est donc fondée sur le critère de l'utilisation qui est faite de l'appareil. Pour déterminer si un aéronef est « utilisé » dans des services militaires, de douane ou de police, il faut examiner toutes les circonstances du vol, en vue de déterminer notamment le propriétaire de l'appareil, l'exploitant, l'équipage, les passagers et le personnel transporté, sans oublier l'immatriculation de l'aéronef. Il convient de noter que l'article 3 ne définit pas ce que sont les aéronefs civils et les aéronefs d'État ; il indique seulement que certains aéronefs sont considérés comme des aéronefs d'État.

4.19 Beaucoup d'États ont choisi, dans l'exercice de leur souveraineté, d'exempter des redevances d'autres catégories d'aéronefs que celle des aéronefs d'État conformément à l'article 3. Ces dérogations font parfois l'objet d'accords multilatéraux au niveau régional, mais le plus souvent elles sont prévues dans des accords bilatéraux entre deux États signés par leurs ministres de la Défense. Les États ont le droit souverain d'accorder ces dérogations réciproques qui sont dans la pratique souvent prévues dans une législation nationale ou dans des arrangements pratiques implicites. Outre les vols mentionnés dans l'article 3, les vols suivants sont des exemples de vols qui peuvent être exemptés des redevances d'aéroport : transport de Chef d'État, de membres de la famille royale ou de membres du gouvernement en mission officielle, vols de recherches et sauvetage (SAR), vols de secours, vols de calibration et atterrissages de retour technique.

4.20 Lors de la répartition des coûts d'un aéroport, il faut accorder une attention particulière au nombre de vols d'aéronefs exemptés des redevances. Dans les cas où ce trafic est minime et occasionnel, et que les frais qu'il entraîne sont peu élevés, il n'est normalement pas justifié de procéder à une détermination et à une imputation spéciales. Par contre, si ce trafic est important, il est nécessaire, par souci d'équité, de déduire les coûts qui lui sont imputables des coûts de l'aéroport avant d'établir l'assiette des redevances aéronautiques civiles.

4.21 Il faut plus particulièrement tenir compte des situations où un aéroport est exploité par une administration civile pour la circulation aérienne civile et également utilisé par des aéronefs militaires et autres aéronefs d'État. Normalement, lorsqu'un tel trafic est important, les services militaires ou autres services gouvernementaux intéressés (police, garde côtière, etc.) disposent à l'aéroport de leurs propres aérogares, aires de trafic, aires de stationnement et hangars. Dans ce cas, le coût de leurs installations n'est pas à la charge de l'aéroport, et celui-ci n'en tire pas de recettes non plus. Cependant, les aéronefs d'État et les aéronefs civils utilisent généralement les mêmes pistes et voies de circulation, services ATC (y compris les télécommunications), services météorologiques, services de lutte contre l'incendie et d'ambulance et, éventuellement, les mêmes installations et services d'accès au sol et les mêmes services de sûreté. Il faut alors déterminer la part des coûts des secteurs et services de l'aéroport qui sont payés par l'aéroport mais qui sont imputables aux aéronefs d'État, y compris les aéronefs militaires, de façon à pouvoir les déduire des coûts devant servir de base à l'établissement des redevances imposées aux autres catégories de trafic. On pourrait déterminer de façon approximative la part imputable au trafic d'État en se fondant sur le nombre de mouvements d'aéronefs militaires ou autres aéronefs d'État par rapport aux autres mouvements aériens, ou encore en se fondant sur le poids total cumulatif (somme des poids maximaux au décollage portés aux certificats de navigabilité) des avions effectuant ces mouvements. On pourrait aussi si on le voulait aller plus loin en excluant, par exemple, les voies de circulation qui ne sont pas utilisées par les avions d'État et, si les routes d'accès sont utilisées, fonder les calculs sur les mouvements de véhicules motorisés et non sur les mouvements aériens.

Répartition des coûts totaux entre les centres de coûts et les secteurs de services

4.22 Une fois déterminés les coûts totaux par catégorie de dépenses (c'est-à-dire les dépenses d'exploitation et de maintenance, les frais généraux d'administration, les coûts du capital et les impôts), il convient de les imputer, dans la mesure du possible, aux centres de coûts et aux secteurs de services correspondants de l'aéroport, comme ceux qui sont indiqués dans la Partie B du Chapitre 3. À noter que tous les coûts (dans toutes les catégories de dépenses) devraient être répartis entre les centres de coûts et les secteurs de services.

4.23 En ce qui concerne les impôts, ceux-ci pourraient être répartis de la même façon que les dépenses d'exploitation, à moins qu'un impôt ne puisse être lié à un centre de coûts ou à un secteur de services particulier. Tous les coûts qui sont directement attribuables à un centre de coûts ou à un secteur de services lui sont imputés. Par contre, dans les cas de coûts attribuables à plusieurs centres ou secteurs, tels que les frais d'administration, il faut utiliser des coefficients ou des clés de répartition. Il n'y a lieu d'imputer de tels coûts que dans les cas où il s'agit de montants élevés.

4.24 Le type de clé de répartition qui sera appliqué à une catégorie de dépenses particulière dépendra de sa nature. Par exemple, le coût du personnel travaillant pour plusieurs centres de coûts ou secteurs de services pourrait être ventilé en fonction du temps consacré à chacun et le coût du personnel d'administration pourrait être réparti selon le nombre total d'heures de travail des employés travaillant dans chaque centre ou poste. En ce qui concerne la répartition des coûts selon le temps de travail, il faut reconnaître que, dans la plupart des cas, on ne dispose pas de données sur la répartition des heures de travail du personnel qui travaille dans plus d'un centre de coûts ou secteur de services. Les coûts du personnel peuvent être répartis autrement, par exemple en fonction du pourcentage des coûts de chaque département par rapport au total des coûts de tous les départements. Le coût de l'énergie, de l'électricité, de l'eau, du chauffage ou de la climatisation pourrait être réparti en fonction de la consommation estimée ou mesurée des services ou des installations pour chaque centre de coûts ou secteur de services. L'amortissement et les coûts du capital imputables aux investissements englobant plusieurs bâtiments ou secteurs pourraient être répartis selon le volume d'espace occupé, la superficie, ou l'aire de mouvement dans chacun des centres de coûts ou secteurs de services.

Répartition des coûts entre les catégories d'usagers de l'aéroport

4.25 Les installations et les services fournis aux usagers peuvent varier d'un aéroport à l'autre. Afin d'établir une assiette équitable pour les redevances, il faut donc en répartir les coûts entre les usagers. Pour ce faire, il faut d'abord déterminer quels sont les usagers. Au niveau des opérations aéroportuaires, ils peuvent être classés, en gros, selon qu'il s'agit de vols civils internationaux, de vols civils intérieurs ou de vols exemptés, y compris les vols militaires. Les vols civils internationaux et intérieurs peuvent ensuite être subdivisés en vols commerciaux et en vols d'aviation générale, et tous peuvent aussi être divisés selon qu'il s'agit de vols en VFR ou IFR². Cependant, il peut suffire de limiter la répartition des coûts en fonction des installations et des services fournis aux trois catégories d'usagers mentionnées ci-dessus, à savoir les vols civils internationaux, les vols civils intérieurs, et les vols exemptés, y compris les vols militaires. Il existe toutefois, en plus de ces catégories d'usagers, un autre groupe auquel peuvent être imputés des coûts aéroportuaires, à savoir les diverses activités extra-aéronautiques qui servent à l'exploitation aérienne ou qui en tirent des avantages.

2. Règles de vol à vue/règles de vol aux instruments.

Répartition des coûts entre les vols civils internationaux et intérieurs

4.26 À quelques exceptions près, les vols civils internationaux et intérieurs font normalement usage ou profitent des services des mêmes centres de coûts et secteurs de services de l'aéroport. Ces exceptions concernent essentiellement les aérogares de passagers appartenant à l'aéroport et exploitées par lui et, dans une moindre mesure, les aérogares de fret appartenant à l'aéroport et exploitées par lui, ainsi que l'aire de trafic ou les secteurs de stationnement correspondants. Les installations et services d'aérogare destinés au trafic international sont relativement plus coûteux que ceux qui sont prévus pour le trafic intérieur. La raison en est que le trafic international exige des aérogares plus spacieuses qui doivent pouvoir loger, par exemple, les services d'immigration et de douane et contenir des couloirs et des zones d'attente réservés à ce trafic. En outre, les avions utilisés pour les vols internationaux étant généralement plus grands que ceux qui sont utilisés pour les vols intérieurs, il faut prévoir des salles d'attente, des portes d'embarquement et des postes de stationnement plus grands. De plus, le trafic international exige normalement des services de sûreté plus coûteux que le trafic intérieur.

4.27 Si l'aéroport exploite des aérogares distinctes pour le trafic international et le trafic intérieur, les coûts liés au trafic aérien de chaque aérogare peuvent être imputés directement à la catégorie de trafic correspondante. Dans le cas d'aérogares utilisées en commun, les coûts pourraient, par exemple, être répartis en fonction des superficies utilisées respectivement pour le trafic international et pour le trafic intérieur.

4.28 Pour répartir les coûts des aérogares de passagers, on peut commencer par diviser la superficie totale de l'aérogare en trois catégories selon l'usage qui en est fait : activités génératrices de recettes aéronautiques (traitement du trafic international et intérieur) ; activités génératrices de recettes extra-aéronautiques (diverses concessions et locations, par exemple) ; ou activités ne procurant pas de recettes, telles que les bureaux, la superficie réservée aux équipements publics.

4.29 Puisque tous les coûts de l'aérogare devraient être couverts par les recettes provenant d'activités aéronautiques et extra-aéronautiques génératrices de recettes, la superficie utilisée pour ces activités devrait constituer la base de répartition des coûts totaux de l'aérogare, y compris les coûts imputables à la superficie utilisée pour des activités non génératrices de recettes. En fait, ce principe s'applique dans un contexte plus large, puisque les coûts de tous les secteurs et services, qu'ils procurent ou non des recettes, doivent en fin de compte être imputés aux secteurs et services générateurs de recettes (qu'il s'agisse d'activités aéronautiques ou extra-aéronautiques), si l'on veut recouvrer tous les coûts.

4.30 De même, les coûts des zones de stationnement sur l'aire de trafic devraient être répartis en fonction de la superficie utilisée pour le stationnement des aéronefs en service international par opposition au stationnement de ceux en service intérieur. Le coût de toute la superficie utilisée pour les stationnements et l'équipement connexe ainsi que pour les voies de circulation devrait constituer la base de calcul des coûts à répartir. Le coût de certains services de sûreté, tels que la supervision de l'embarquement, le personnel de sûreté affecté à des secteurs particuliers, etc., peut être imputé directement au trafic international ou au trafic intérieur, et le coût des autres services de sûreté peut alors être réparti en fonction de ces deux éléments identifiables.

B — ASSIETTE DES DIFFÉRENTES REDEVANCES AÉRONAUTIQUES

PRINCIPES DE BASE

4.31 Une fois les coûts imputables à la circulation aérienne civile établis (voir la Figure 4-1) et, s'il y a lieu, ventilés entre le trafic international et le trafic intérieur, on peut déterminer l'assiette des différentes

redevances. À cet égard, il importe de ne pas oublier 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, plus le nombre de redevances est limité, plus l'assiette de chaque redevance est large. À ce propos, il convient de tenir compte de la Politique de l'OACI sur les redevances (Doc 9082/7, paragraphe 26, alinéa 5) : « Une redevance unique devrait être appliquée pour les coûts d'un nombre aussi élevé que possible d'installations et services d'aéroports normalement utilisés au décollage et à l'atterrissage... ».

4.32 C'est ainsi que les éléments de coût qui font partie de l'assiette des différentes redevances aéronautiques varieront d'un aéroport à un autre selon le type de redevances que chaque aéroport impose au trafic aérien et aussi selon la structure des coûts de chaque aéroport. 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 sauvetage, du contrôle de la circulation aérienne, des services météorologiques, d'une partie des services de sûreté, et d'une partie des installations et services d'accès au sol. Par contre, si des redevances distinctes sont perçues pour le balisage lumineux, le coût du balisage des aires de mouvement sera exclu de l'assiette des redevances d'atterrissage. Il en sera de même des coûts des services de contrôle de la circulation aérienne, et éventuellement des services météorologiques, si des redevances de contrôle d'approche et de contrôle d'aérodrome sont perçues, ainsi que du coût de la sûreté, si des redevances de sûreté distinctes sont perçues. Dans ce contexte, il convient de se reporter au texte du paragraphe 4.3 sur l'établissement d'un ordre de priorités dans la détermination des coûts. Étant donné que les circonstances varient selon les aéroports, la description de l'assiette des différentes redevances qui est donnée dans les paragraphes qui suivent a un caractère purement indicatif. La mesure dans laquelle les coûts indiqués pourraient être recouverts au moyen des redevances correspondantes est examinée dans le Chapitre 5.

REDEVANCES D'ATTERRISSAGE

4.33 Sont inclus les coûts des aires de mouvement (sauf les stationnements situés à l'extérieur de l'aire de trafic) et de leur éclairage (à moins que l'éclairage ne fasse l'objet d'une redevance distincte), les coûts des services de sécurité incendie et d'ambulance, des services de sûreté imputables aux aires de mouvement (à moins que les services de sûreté ne fassent l'objet d'une redevance distincte), les coûts des services de contrôle de la circulation aérienne (y compris des télécommunications) et des services météorologiques (à moins que l'un ou l'autre de ces services, ou encore les deux, ne fassent l'objet de redevances distinctes).

REDEVANCES DE BALISAGE LUMINEUX

4.34 Si les coûts ne sont pas compris dans l'assiette des redevances d'atterrissage et des redevances de stationnement, il convient d'inclure dans l'assiette des redevances de balisage lumineux tous les coûts imputables au balisage des pistes, des voies de circulation et, éventuellement, des aires de trafic et des zones extérieures à ces aires.

REDEVANCES DE CONTRÔLE D'APPROCHE ET D'AÉRODROME

4.35 Si les coûts ne sont pas compris dans l'assiette des redevances d'atterrissage, l'assiette des redevances de contrôle d'approche et d'aérodrome devrait comprendre les coûts des services de contrôle de la circulation aérienne (y compris des télécommunications) et des services météorologiques.

REDEVANCES DE STATIONNEMENT DES AÉRONEFS

4.36 Sont inclus les coûts imputables aux aires de stationnement situées hors des aires de trafic, y compris leur balisage, ainsi que le remorquage des aéronefs, quand il est assuré par l'aéroport, et le coût des services de sûreté fournis pour les aires de stationnement hors des aires de trafic (à moins que les services de sûreté ne fassent l'objet d'une redevance distincte).

REDEVANCES DE PASSERELLE

4.37 Si ces coûts ne sont pas inclus dans l'assiette des redevances de services passagers, elles correspondent aux coûts imputables à l'aménagement et au fonctionnement des passerelles.

REDEVANCES DE HANGAR

4.38 Sont inclus les coûts imputables aux hangars appartenant à l'aéroport, y compris le coût des voies d'accès et celui des services de sûreté fournis pour les hangars (à moins que les services de sûreté ne fassent l'objet d'une redevance distincte).

REDEVANCES DE SERVICES PASSAGERS

4.39 Sont inclus les coûts des installations et services 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.

REDEVANCES DE FRET

4.40 Sont inclus le coût des installations et services de l'aérogare de fret, 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), et le coût des installations et services d'accès au sol imputable à l'accès à l'aérogare de fret.

REDEVANCES DE SÛRETÉ

4.41 Sont inclus tous les coûts imputables aux services de sûreté fournis pour le trafic aérien, y compris toutes les mesures de sûreté préventives prises de manière routinière, notamment celles qui sont indiquées dans l'Appendice 1 du Doc 9082. Le coût des services de sûreté fournis pour les activités extra-aéronautiques devrait être compris dans l'assiette des redevances applicables à ces activités. Il convient d'accorder une attention particulière à la nécessité de procéder à des analyses de coût-efficacité avant d'envisager des mesures de sûreté nouvelles ou renforcées.

4.42 Il faut faire une distinction entre les fonctions de sûreté qui sont associées directement aux activités de l'aviation civile et celles qui concernent la sûreté nationale de manière à faire en sorte que ces coûts ne soient pas assumés par l'industrie du transport aérien ou ses clients. La réponse aux actes

d'intervention illicite, y compris les attaques et les menaces (par exemple l'utilisation d'agents de sûreté à bord d'aéronefs), ainsi que les inspections inopinées d'aéroport, les mesures de contrôle de la qualité, et les activités générales de police et d'évaluation des menaces, seraient normalement considérées comme étant des responsabilités des services de sûreté nationale. Il convient de signaler que les États peuvent décider dans quelles circonstances, et dans quelle mesure, les coûts des installations et des services de sûreté fournis seront assumés par l'État, les administrations aéroportuaires ou d'autres entités responsables (voir le paragraphe 29 du Doc 9082).

REDEVANCES LIÉES AU BRUIT

4.43 Il s'agit des coûts éventuels des mesures de contrôle et d'atténuation du bruit.

AUTRES REDEVANCES

4.44 L'assiette des autres redevances que l'aéroport imposerait au trafic aérien serait déterminée suivant la même méthode, c'est-à-dire que l'on détermine les coûts des installations et/ou des services que la redevance aurait pour objet de recouvrer. Par exemple, si des redevances de remorquage distinctes étaient perçues, on estimerait le coût de ce service (et on le déduirait de l'assiette des redevances de stationnement) afin de déterminer l'assiette de ces redevances.

REDEVANCES DE PRÉFINANCEMENT

4.45 Les coûts qui doivent être pris en compte lors de l'établissement de redevances de préfinancement sont analysés dans l'Appendice 6, aux paragraphes 12 à 14.

C — DÉTERMINATION DES COÛTS IMPUTABLES AUX CONCESSIONS ET AUX AUTRES ACTIVITÉS EXTRA-AÉRONAUTIQUES

POLITIQUE GÉNÉRALE

4.46 Les éléments indicatifs qui figurent dans le Doc 9082 au sujet du développement des recettes provenant d'activités extra-aéronautiques diffèrent de ceux qui concernent le recouvrement des coûts imputables au trafic aérien, en ce sens qu'ils encouragent le développement optimal de ces recettes, sauf dans le cas des concessions qui sont directement liées aux services de transport aérien, par exemple les concessions de carburant, de services de restauration à bord et d'assistance aéroportuaire (Doc 9082/7, paragraphe 34).

DÉTERMINATION DE L'ASSIETTE DES DIFFÉRENTES ACTIVITÉS EXTRA-AÉRONAUTIQUES

4.47 Comme il est indiqué dans la Partie A, la méthodologie utilisée pour déterminer l'assiette des redevances de la circulation aérienne s'applique également à la détermination des coûts imputables aux

activités extra-aéronautiques puisque l'on se fonde dans les deux cas sur les mêmes totaux estimatifs des coûts par centre de coûts ou secteur de services. Il est également indiqué dans la partie précédente que les coûts de tous les centres de coûts ou secteurs de services, qu'ils procurent ou non des recettes, doivent en fin de compte être imputés aux centres de coûts ou secteurs de services générateurs de recettes (qu'il s'agisse de la circulation aérienne ou des activités extra-aéronautiques) si l'on veut assurer le recouvrement intégral des coûts. Pour la majorité des aéroports, une proportion des coûts des aérogares de passagers ainsi que de la sûreté et des installations et services d'accès au sol constitue en général la majeure partie des coûts imputables aux activités extra-aéronautiques. Les coûts des autres centres de coûts ou secteurs de services imputables aux activités extra-aéronautiques sont généralement beaucoup plus faibles, à quelques exceptions près (comme les aérogares de fret, les zones franches ou les parcs industriels).

4.48 Pour calculer l'assiette des coûts des différentes activités extra-aéronautiques, il faut d'abord déterminer la surface génératrice de recettes que chacune de ces activités occupe à l'aéroport. Par exemple, dans le cas des boutiques, des restaurants et autres activités commerciales, ainsi que des locaux donnés en location, il s'agit de calculer la surface en mètres ou en pieds carrés, et dans le cas des terrains, la superficie occupée. À moins d'être déjà inclus dans les frais généraux d'administration imputés aux centres de coûts ou secteurs de services intéressés, les coûts des services et des équipements collectifs fournis par l'aéroport (électricité, eau, chauffage, climatisation, central téléphonique, etc.) doivent être répartis entre les différentes activités extra-aéronautiques au moyen, dans la mesure du possible, de compteurs distincts pour chaque activité.

CONCESSIONS DIRECTEMENT LIÉES AUX SERVICES DE TRANSPORT AÉRIEN

4.49 Il est indiqué au paragraphe 4.46 que le développement optimal des recettes provenant d'activités extra-aéronautiques est encouragé, sauf dans le cas des concessions qui sont directement liées aux services de transport aérien, telles que les concessions de carburant, les services de restauration à bord et les services d'escale. En conséquence, il faudra peut-être déterminer les coûts de l'aéroport qui sont imputables à ces activités avec plus de précision que dans le cas des autres activités extra-aéronautiques et il ne faut pas nécessairement s'attendre que ces activités contribuent de façon appréciable au financement des coûts qui ne sont pas recouverts au moyen des redevances de trafic aérien ou des redevances imposées à d'autres activités extra-aéronautiques. Il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'activités de concession qui, selon la politique de recouvrement des coûts de l'OACI, ne sont pas soumises aux restrictions qu'il est recommandé d'appliquer aux redevances aéronautiques. Les paragraphes qui suivent traitent des coûts qu'il faudrait normalement inclure dans l'assiette des redevances et des droits pour ces trois types d'activité.

ASSIETTE DES REDEVANCES POUR LES CONCESSIONS DE CARBURANT

4.50 L'assiette comprend les frais de maintenance, les frais généraux d'administration et les dépenses en capital attribuables aux locaux, aux terrains et au matériel appartenant à l'aéroport et mis à la disposition du concessionnaire (il s'agit notamment des dépôts de carburant, des canalisations, des oléoprises, des pompes, etc.). Il faudrait inclure également les coûts des services d'incendie et de sûreté nécessités par l'entreposage du carburant (sauf si les services de sûreté font l'objet d'une redevance distincte), ainsi que les coûts imputables à l'utilisation par le concessionnaire des installations et services d'accès au sol.

ASSIETTE DES REDEVANCES POUR LES CONCESSIONS DE RESTAURATION À BORD

4.51 L'assiette comprend les frais de maintenance, les frais généraux d'administration et les dépenses en capital attribuables aux locaux, aux terrains et au matériel fournis par l'aéroport pour les services de restauration à bord, y compris les coûts correspondants de la sûreté et des installations et services d'accès au sol (sauf si les services de sûreté font l'objet d'une redevance distincte). Il convient de noter à cet égard qu'un concessionnaire pourrait exploiter non seulement des services de restauration à bord, mais aussi des restaurants ou des bars à l'aéroport et que les droits perçus pour ces dernières concessions ne sont pas soumis aux conditions qui s'appliquent aux services de restauration à bord. Cependant, il peut y avoir utilisation en commun de certaines installations telles que les cuisines, etc. Aux fins de l'établissement des droits de concession, il pourrait donc être nécessaire d'évaluer la part des activités de restauration à bord par rapport à celle des autres activités du concessionnaire, compte tenu des coûts pour l'aéroport.

ASSIETTE DES REDEVANCES DE SERVICES D'ESCALE

4.52 Les services d'escale constituent une activité spéciale dans la mesure où ils sont assurés par les transporteurs ou des concessionnaires dans la majorité des aéroports, bien qu'un nombre considérable d'aéroports assurent eux-mêmes, en tout ou en partie, ces fonctions d'assistance aéroportuaire. Dans le premier cas, les frais pour l'aéroport se limitent aux frais de maintenance, aux frais généraux d'administration et aux dépenses en capital attribuables aux locaux mis à la disposition des concessionnaires, y compris les coûts de la sûreté et des installations et services d'accès au sol (sauf si les services de sûreté font l'objet d'une redevance distincte). Par contre, dans le cas où l'aéroport assure lui-même les services d'escale, en tout ou en partie, l'assiette est beaucoup plus large et comprend les frais d'exploitation et de maintenance, les frais généraux d'administration et les dépenses en capital attribuables au personnel, aux véhicules, au matériel et aux locaux des services d'escale. Comme elles servent à des usages différents, bien qu'étroitement liés, les deux assiettes devraient normalement être calculées séparément.

D — MÉTHODES D'AFFECTATION DES RECETTES EXTRA-AÉRONAUTIQUES À L'ASSIETTE DES COÛTS D'UN AÉROPORT

4.53 L'OACI a depuis longtemps pour politique d'encourager le regroupement des recettes et des coûts aéronautiques et extra-aéronautiques pour établir l'assiette à partir de laquelle les redevances doivent être calculées. Les principes de base, qui sont énoncés au paragraphe 22, alinéas 1) et 7), du Doc 9082/7, sont les suivants. D'une part, le coût à partager est le coût total de la fourniture de l'aéroport et de ses services auxiliaires essentiels, y compris le coût du capital et de l'amortissement des actifs ainsi que les frais d'entretien et d'exploitation et les frais de gestion et d'administration, mais compte tenu de toutes les recettes aéronautiques et de l'apport des recettes extra-aéronautiques que l'exploitation de l'aéroport procure à ceux qui l'assurent. D'autre part, les aéroports peuvent réaliser des recettes suffisantes pour dépasser la totalité des coûts d'exploitation directs ou indirects (dont les frais d'administration générale, etc.) et assurer ainsi un rendement raisonnable des actifs à un niveau qui permette d'obtenir un financement à des conditions favorables sur les marchés des capitaux pour financer la construction ou l'expansion de l'infrastructure et, le cas échéant, rémunérer convenablement les actionnaires de l'aéroport.

4.54 La façon dont la totalité de ces dépenses sera partagée dépend d'un certain nombre de facteurs propres à chaque aéroport. Pour déterminer comment les dépenses doivent être partagées et

quelles sont celles qu'il faut recouvrer en fonction des activités aéronautiques ou extra-aéronautiques, l'aéroport doit assurer un équilibre entre des intérêts très divers, notamment l'accès de la collectivité locale à une large gamme d'options de services aériens intérieurs et internationaux, ainsi que les besoins des voyageurs, des expéditeurs, des compagnies aériennes, ceux de toute une série de sociétés implantées sur l'aéroport ou qui travaillent avec lui et ceux des riverains. Des indications complémentaires sur la manière d'interpréter le paragraphe 22, alinéa 1) et 7) du doc 9082/7 au sujet de la contribution des recettes extra-aéronautiques figurent en encadré à la fin du présent chapitre.

4.55 En général, il y a trois façons pour un aéroport de recouvrer l'intégralité des coûts liés à l'aéroport et à ses services extra-aéronautiques essentiels. Ces approches sont connues sous les désignations suivantes : a) la caisse unique (parfois appelée méthode « résiduelle ») ; b) la double caisse (parfois appelée « méthode compensatoire ») ; et c) la méthode hybride.

- a) Suivant la méthode de la caisse unique, les coûts totaux relatifs à l'aéroport et à ses services auxiliaires essentiels, y compris des montants appropriés pour le coût du capital et l'amortissement des actifs ainsi que les frais d'entretien, d'exploitation, de gestion et d'administration, sont inclus dans l'assiette des coûts attribuables à la circulation aérienne. Ces coûts sont ensuite ajustés en fonction des recettes extra-aéronautiques que génère l'aéroport. En général, en échange d'un partage du risque lié aux activités de l'aéroport, les transporteurs aériens bénéficient d'une assiette de redevances qui est ajustée en fonction des recettes extra-aéronautiques.
- b) Suivant la méthode de la double caisse, tous les coûts de l'aéroport et de ses services auxiliaires essentiels sont répartis entre le propriétaire/exploitant de l'aéroport et les transporteurs aériens qui le desservent. Les coûts attribuables à la circulation aérienne ne comprennent que les coûts des installations et services que les transporteurs aériens utilisent effectivement. Il n'est pas fait d'ajustement en fonction des recettes extra-aéronautiques de l'aéroport. Le propriétaire/exploitant de l'aéroport est libre d'employer sur son aéroport les recettes provenant de ses concessions, du stationnement et de toutes les activités extra-aéronautiques comme il le juge nécessaire et approprié.
- c) Suivant la méthode hybride, l'assiette est établie sur la base d'une combinaison de la méthode de la caisse unique et de la double caisse. Ainsi, le propriétaire/exploitant de l'aéroport peut choisir de recouvrer les coûts d'atterrissage selon la méthode de la caisse unique tout en établissant les coûts de l'aérogare suivant la méthode de la double caisse.

4.56 Le choix de la méthodologie de recouvrement des coûts influera beaucoup sur le degré de risque financier lié à l'exploitation de l'aéroport qu'assumeront le propriétaire/exploitant de l'aéroport et les transporteurs aériens qui le desservent, mais d'autres facteurs peuvent aussi influencer sur le partage du risque. En fait, les modalités d'application de la méthodologie de recouvrement des coûts sont peut-être tout aussi importantes que le choix de celle-ci. C'est le cas par exemple de la durée des accords de recouvrement des coûts de l'aéroport, des dispositions contractuelles existant entre l'aéroport et les transporteurs aériens et des dispositions institutionnelles propres à l'aéroport, qui influent toutes sur le degré de risque financier qu'assume chaque partie.

4.57 Quelle que soit la façon d'établir l'assiette des redevances, il appartient à l'État de faire en sorte que le processus soit transparent et prévoit une consultation des usagers avec une indication claire des coûts qui sont compris et dans quelle mesure les recettes extra-aéronautiques sont déduites de ces coûts.

**Interprétation des alinéas 1) et 7) du paragraphe 22 de la
Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport
et de services de navigation aérienne (Doc 9082/7)**

Pour appliquer les principes ci-dessus, il convient de tenir compte des indications suivantes :

- 1) L'existence d'une activité de trafic aérien est une condition nécessaire à la génération de recettes extra-aéronautiques pour l'aéroport, lesquelles résultent alors des initiatives de gestion liées à l'offre de produits appropriés à des prix qui conviennent. Toutes les recettes aéronautiques et extra-aéronautiques résultant de l'exploitation d'un aéroport reviennent, en premier lieu, à ce dernier. La conclusion d'une entente mutuelle sur la part des recettes extra-aéronautiques à utiliser pour couvrir les coûts à la base des redevances est une reconnaissance du partenariat qui existe entre les aéroports et les usagers.
- 2) Normalement, les recettes extra-aéronautiques ne comprennent pas celles que rapportent les activités extra-aéroportuaires aux exploitants des aéroports ni les activités menées par l'aéroport en concurrence totale avec d'autres fournisseurs.
- 3) Étant donné que les circonstances locales varient beaucoup et que les conditions évoluent rapidement, pour ce qui est de la propriété et de la gestion des aéroports ainsi que des régimes réglementaires, il existe probablement plusieurs façons pour les aéroports de traiter les recettes extra-aéronautiques.
- 4) Lors de la détermination des contributions des recettes extra-aéronautiques, il convient d'accorder une haute priorité aux besoins en investissements des aéroports, compte tenu du paragraphe 24 du Doc 9082/7 qui concerne le préfinancement des projets, tout en reconnaissant qu'il peut exister de nombreuses autres solutions au problème du financement du développement des infrastructures.
- 5) Un rendement approprié sur les activités aéronautiques devrait refléter les différences dans les niveaux de risque comparativement aux activités extra-aéronautiques. En outre, à titre d'encouragement pour les exploitants d'aéroports, de hauts niveaux de service et d'efficacité en matière d'activités aéronautiques peuvent être récompensés par des rendements supérieurs, et inversement.
- 6) Lors de la définition des contributions des recettes extra-aéronautiques, il faudrait instituer un système comptable permettant d'identifier la relation entre les coûts et les recettes des activités extra-aéronautiques et aéronautiques [voir Doc 9082/7, paragraphe 17, alinéa 6)].
- 7) Comme il est indiqué au paragraphe 4, il se peut que des aéroports conservent les recettes extra-aéronautiques plutôt que de les utiliser pour diminuer les redevances. Toutefois, les aéroports ne sont pas tenus de le faire et, dans certaines circonstances, il peut être justifié de réduire les redevances, conformément au Doc 9082/7, paragraphe 22, alinéa 8).
- 8) Rien dans ce qui précède ne devrait être interprété comme un encouragement pour les aéroports à exploiter de façon déraisonnable leur situation commerciale vis-à-vis des usagers.

CHAPITRE 5

Calcul et perception des redevances aéronautiques

Une fois déterminés les coûts imputables à la circulation aérienne, il convient d'établir les redevances et les systèmes de redevances destinés à recouvrer ces coûts auprès du trafic aérien en question. Le présent chapitre fournit des éléments indicatifs sur les divers aspects de la perception des redevances aéronautiques.

La Partie A analyse les divers éléments qu'il faut prendre en considération une fois déterminés les coûts imputables à la circulation aérienne, mais avant d'avoir fixé les redevances.

La Partie B suggère des systèmes à employer à l'égard des divers types de redevances, et la façon d'établir ces redevances dans chaque cas.

La Partie C met l'accent sur un certain nombre de facteurs liés à la perception des redevances.

La Partie D porte sur le type et la méthode de consultation des usagers.

A — FACTEURS AYANT UNE INCIDENCE SUR L'ÉTABLISSEMENT DES REDEVANCES AÉRONAUTIQUES

FACTEURS DE BASE

5.1 La perception de redevances vise à recouvrer les coûts des installations et services d'aéroport qu'il est nécessaire de fournir pour la circulation aérienne, conformément aux lignes directrices énoncées dans le Doc 9082. L'exploitant d'un aéroport peut percevoir plusieurs redevances pour prendre en compte les différences de coûts correspondant aux différents usagers et aux différentes installations, mais ces redevances sont elles aussi soumises au principe formulé dans le Doc 9082/7 selon lequel « aucun usager ne doit supporter la charge de dépenses qui ne lui sont pas proprement imputables » [paragraphe 22, alinéa 5)].

5.2 Le total des coûts à recouvrer est fondé sur les coûts indiqués au Chapitre 4. Il ne sera peut-être pas toujours possible, cependant, de recouvrer la totalité des coûts. Tel serait le cas si les redevances qui en résulteraient rendaient les services aériens sur l'aéroport en cause si coûteux qu'il subirait une détérioration en termes de fréquence des vols et de qualité des prestations, pénalisant ainsi l'économie nationale. C'est pourquoi des États peuvent choisir de subventionner l'exploitation des aéroports lorsque les

recettes engendrées par les redevances de circulation aérienne n'arrivent pas à en couvrir les coûts, et que le déficit qui en résulte ne peut être comblé par les bénéfices réalisés sur les activités extra-aéronautiques¹. Cette subvention ne doit toutefois pas servir à avantager indûment un groupe donné d'usagers de l'aéroport par rapport à d'autres.

APPLICATION DE PRINCIPES ÉCONOMIQUES DE TARIFICATION

5.3 Le but de faire correspondre les redevances aux coûts est de favoriser l'efficacité de l'affectation des ressources. Il peut être utile à cet égard de prendre en compte des principes économiques de tarification, conformément aux orientations du Doc 9082/7, paragraphe 23, alinéa 3), qui indique que « les redevances devraient être déterminées sur la base de principes comptables rationnels et pourraient tenir compte, s'il y a lieu, d'autres principes économiques, à condition que ceux-ci soient en conformité avec l'article 15 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale* et à d'autres principes figurant dans le présent document ».

5.4 L'emploi de principes économiques de tarification pour établir des redevances est particulièrement approprié lorsque l'on a l'intention soit de relier davantage les redevances aux investissements futurs, soit d'encourager une meilleure utilisation de la capacité aéroportuaire existante. Une approche économique de la fixation des redevances encouragerait la fourniture de capacité supplémentaire en rattachant le niveau des redevances à ce qui est nécessaire pour justifier l'effort financier correspondant en fonction du surcoût du traitement du trafic aéroportuaire supplémentaire (y compris la capacité). Quant à la plus grande efficacité de l'utilisation de l'aéroport, on l'encouragerait en faisant en sorte que la structure des redevances traduise les coûts sous-jacents du trafic supplémentaire. Cela favoriserait l'utilisation d'une installation ou d'un service uniquement par ceux pour lesquels la valeur de cette utilisation est au moins égale au coût de la fourniture de l'installation ou du service. Toujours selon ces principes économiques de tarification, s'il y a une réserve de capacité et si le surcoût d'un trafic supplémentaire à l'intérieur de la capacité existante est faible, la redevance économiquement efficace devrait traduire cette situation et permettre de recouvrer les frais fixes d'une façon qui prenne en compte les caractéristiques de la demande. Les principes économiques de tarification pourraient de plus tenir compte de la contribution bénéfique des recettes extra-aéronautiques.

5.5 Une approche économique exige une estimation du trafic supplémentaire futur et de son impact sur les coûts, car c'est à partir de là que l'on détermine l'efficacité de l'affectation des ressources. Pour estimer le coût unitaire du trafic supplémentaire (le coût « marginal »), il faut donc faire des prévisions de trafic et calculer le produit généré par l'investissement. Ce dernier calcul peut ne pas être simple étant donné que les évaluations peuvent porter sur plusieurs dimensions possibles pour les aéroports, notamment la qualité du service, et que l'investissement peut se traduire par plusieurs services et installations. C'est pourquoi la transparence dans l'application des principes économiques de tarification et la consultation des usagers sur la façon de mesurer les coûts marginaux (y compris les prévisions de trafic pertinentes et la qualité appropriée du service à fournir) sont particulièrement importantes.

5.6 Une approche économique s'efforce de refléter le fonctionnement de marchés concurrentiels où la concurrence conduit à des prix qui tiennent compte des coûts marginaux, ce qui maximise le bien-être économique. Dans des marchés concurrentiels, cependant, on ne considère pas que les coûts marginaux et les coûts moyens diffèrent sensiblement, et l'intérêt de modifier les redevances fondées sur des principes comptables pour traduire des principes économiques de tarification est limité. En revanche, lorsqu'il y a des

1. Cela est prévu au paragraphe 22, alinéa 8), du Doc 9082/7 : « ... étant entendu que l'État ou l'autorité responsable en matière de redevances peut décider de recouvrer un montant inférieur aux coûts totaux en échange des avantages retirés sur le plan local, régional ou national ».

différences sensibles entre le coût marginal² et le coût moyen, les possibilités sont plus grandes. Par ailleurs, il faut savoir concilier les différences entre les redevances fixées sur la base des coûts comptables moyens et celles qui reflètent les coûts marginaux. Si, par exemple, le coût unitaire du trafic supplémentaire est sensiblement différent du coût unitaire moyen, fixer une redevance égale au coût marginal pourrait produire des recettes nettement inférieures ou supérieures aux montants nécessaires pour couvrir les coûts. Il faut donc moduler éventuellement les principes économiques de tarification de façon que l'on ne recouvre pas plus que l'assiette des coûts.

5.7 Les aéroports ne sont pas tous dans la même situation par rapport au marché. Lorsqu'un aéroport se trouve dans une situation de quasi-monopole local ou national, il y a risque d'abus de pouvoir et de recouvrement excessif des coûts comptables en l'absence de réglementation effective des redevances d'aéroport ou de contre-pouvoir suffisant des compagnies aériennes pour résister aux abus. En revanche, lorsqu'un aéroport fonctionne dans un cadre largement concurrentiel, les inquiétudes quant à un recouvrement excessif des coûts tendent à disparaître puisque la concurrence limite les possibilités d'abuser de ce pouvoir sur le marché.

5.8 Étant donné les difficultés pratiques inhérentes à l'application des principes économiques de tarification indiquées ci-dessus, il est recommandé de les appliquer lors de l'établissement de redevances conformes à la *Politique de l'OACI sur les redevances* (Doc 9082) en mettant l'accent sur la nécessité de recouvrer les coûts de façon efficace et équitable auprès des usagers des services d'aéroport. D'un point de vue économique, les redevances devraient être établies dans le but de recouvrer les coûts, d'assurer un rendement raisonnable des capitaux investis, le cas échéant, et d'augmenter la capacité s'il y a lieu. L'application de principes économiques de tarification devrait donc être abordée avec prudence, se faire de manière transparente et après consultation des usagers, et uniquement s'il existe une réglementation économique et/ou un régime robuste en matière de concurrence qui soit en mesure de remédier à tout abus de pouvoir sur le marché ou à tout excédent de recouvrement des coûts qui pourrait se produire.

RABAIS, REMISES SPÉCIALES ET AUTRES RÉDUCTIONS SUR LES REDEVANCES

5.9 Il faut bien réfléchir avant d'accorder des rabais, des remises spéciales ou d'autres types de réductions sur les redevances normalement payables pour les installations et services aéroportuaires afin d'éviter que certaines compagnies aériennes ne soient traitées de façon inéquitable et de répondre aux impératifs de non-discrimination et de transparence. Ces rabais, remises spéciales et autres réductions peuvent être offerts dans les deux situations suivantes :

- a) rabais qui traduisent des différences de services, et donc des coûts correspondants, à condition :
 - qu'ils soient transparents et indiqués dans la liste des redevances publiées ;
 - que toutes les compagnies aériennes qui utilisent ou envisagent d'utiliser l'aéroport puissent en bénéficier ;
 - qu'ils aient un but justifiable et bien défini.

2. La notion de coût marginal n'est cependant pas sans ambiguïté parce qu'elle dépend par exemple de l'ampleur du changement et de la durée pendant laquelle il se produit. Si, par exemple, le changement incrémentiel comporte un investissement dans une capacité supplémentaire, l'échelle du changement peut être considérable étant donné que les investissements en infrastructures aéroportuaires se font généralement sous forme de montants de grande ampleur correspondant à une augmentation de la capacité suffisante pour répondre à au moins plusieurs années de croissance du trafic.

Par exemple, la réduction accordée pour les vols d'entraînement (les posés-décollés), où les usagers n'utilisent pas tous les services visés par la redevance d'atterrissage normale.

- b) réductions offertes par les aéroports aux compagnies qui lancent de nouveaux services afin d'augmenter leurs volumes de trafic. Il faut toutefois veiller à ce que ces réductions ne faussent pas la concurrence entre les compagnies présentes à l'aéroport. Ces réductions devraient :
- respecter les dispositions de l'article 15 de la Convention de Chicago ;
 - être offertes seulement pour un temps limité et de façon non discriminatoire ;
 - être transparentes, leur existence et les tarifs, de même que les conditions auxquelles elles sont offertes, devant être publiés.

5.10 Si ces rabais, remises spéciales ou autres réductions sur les redevances sont accordés à des catégories particulières d'usagers, les gouvernements devraient s'assurer dans la mesure du possible qu'aucune part des coûts dûment imputables aux usagers qui ne serait pas recouvrée du fait de l'arrangement ne soit portée à la charge d'autres usagers.

B — REDEVANCES INDIVIDUELLES

5.11 La Partie A du Chapitre 4 donne des indications sur la façon de procéder pour déterminer l'assiette des diverses redevances. À ce propos, il est à noter que, hormis les dépenses engagées par l'aéroport même pour assurer les services dont il est directement responsable, il peut être nécessaire de procéder à des ajustements des coûts par voie de transferts à cause de services qui auront été fournis à l'aéroport par d'autres départements ou organismes publics, ou inversement.

5.12 De même que pour les coûts, il se peut qu'une part des recettes que génère l'aéroport au moyen de ses redevances revienne à un autre département ou à un autre service public. C'est le cas, par exemple, des redevances d'atterrissage, lorsqu'elles comprennent un élément correspondant aux services de navigation de route que fournit un autre organisme. Il faut alors, après sa perception, virer cette partie de la recette de l'aéroport à l'organisme en cause. Il faudrait procéder de manière inverse dans le cas, par exemple, où les redevances de route perçues par une administration publique autre que l'aéroport comprennent aussi un élément correspondant aux services de contrôle d'approche et d'aérodrome, dont les coûts sont imputés à l'aéroport. Cet élément de recette doit alors revenir à l'aéroport, en contrepartie des coûts qui lui sont imputés à ce titre, ce qui abaisse les coûts qui forment la base de calcul des redevances imposées par l'aéroport.

5.13 Lorsque l'on établit les redevances, un des principaux objectifs consiste généralement à déterminer les montants qu'il faudrait percevoir dans le futur immédiat, c'est-à-dire normalement au cours du prochain exercice. Cela exige l'établissement de prévisions de l'assiette des diverses redevances de l'exercice à venir, que l'on calcule à partir des coûts du dernier exercice.

5.14 Pour arrêter les montants des redevances à des niveaux qui permettent d'atteindre les objectifs déjà fixés en matière de recettes et de recouvrement des coûts, il faut aussi établir des prévisions de trafic pour l'exercice à venir. Il s'agit alors de prévoir le nombre total de mouvements d'aéronefs, que l'on ventile en tenant compte de critères tels que le poids maximal au décollage, et éventuellement l'heure d'arrivée, le nombre total de passagers des vols internationaux et des vols intérieurs à l'arrivée et au départ, le volume total du fret à l'arrivée et au départ, la durée de stationnement des aéronefs, en fonction de leurs dimensions, sur les aires de stationnement, etc. Parfois, il sera nécessaire de faire des prévisions à plus long terme pour établir des projections de tendance des recettes que l'on peut escompter à l'avenir des redevances d'aéroport, en tant qu'éléments à incorporer dans le processus d'établissement du budget décrit

au Chapitre 3. On peut se référer à ce sujet aux éléments indicatifs sur les prévisions de trafic aérien à moyen et à long terme contenues dans le *Manuel de prévision du trafic aérien* (Doc 8991). Il est souhaitable que, pour établir leurs prévisions du trafic, les aéroports consultent les usagers réguliers ou les organisations qui les représentent. Quant à la détermination des coûts unitaires des différentes redevances, la méthode à suivre normalement consiste à diviser l'assiette de ces redevances par la masse ou le poids cumulé des avions ou encore par le nombre cumulé de passagers, le dénominateur utilisé étant fonction de la base de calcul de la redevance (masse ou poids des avions, ou nombre de passagers, par exemple).

REDEVANCES D'ATTERRISSAGE

5.15 Il est recommandé dans la Politique de l'OACI sur les redevances (Doc 9082/7, paragraphe 26, alinéa 1), que « les redevances d'atterrissage (soient)... fondées sur le poids en prenant comme base de calcul le poids maximal admissible au décollage ». C'est la pratique que suivent les États à très peu d'exceptions près, car il a été constaté que ce paramètre est particulièrement utile et acceptable pour montrer comment l'usage, et l'utilisation, des installations fournies par l'aéroport tendent à croître en rapport direct avec le poids des aéronefs. Il convient de signaler que bien qu'il soit question de « redevance d'atterrissage », son calcul est effectué en fonction du poids maximal admissible au décollage, habituellement mesuré en kilogrammes (kg) ou en livres (lb). Le taux, généralement exprimé par tonne métrique (1 000 kg) ou par tonne courte (2 000 lb), est déterminé en divisant l'assiette prévisionnelle des redevances d'atterrissage à percevoir au cours de l'exercice à venir par la somme des poids maximaux admissibles au décollage de l'ensemble des aéronefs qui, selon les prévisions, décolleront de l'aéroport au cours de ce même exercice. On peut établir deux séries de divisions, l'une pour le trafic international et l'autre pour le trafic intérieur, si les coûts le justifient.

5.16 Le taux par tonne n'est en général qu'une valeur moyenne. Très souvent, il n'est pas constant dans toute la gamme des poids, et il comporte plusieurs niveaux. La fourchette de progression et le nombre de niveaux dépendent de facteurs tels que la composition du parc aérien et, bien entendu, la politique de recouvrement des coûts qui est suivie. La fourchette de progression du taux de la redevance sert à répartir de façon plus équitable les coûts additionnels de l'extension des pistes, des voies de circulation et des aires de trafic qu'exigent les avions gros-porteurs. Toutefois, dans certains aéroports, les gros-porteurs se voient aujourd'hui appliquer un barème strictement linéaire et même des taux unitaires décroissants au-delà d'un certain poids. C'est avantageux pour l'aéroport dont les dépenses d'investissement imputables aux gros-porteurs ont été amorties et dont la capacité des pistes arrive maintenant à saturation dans la mesure où les transporteurs utilisant de plus gros avions pour acheminer davantage de trafic, l'aéroport pourra remettre à plus tard les coûteux investissements que représente la construction de nouvelles pistes.

5.17 Dans les cas où la redevance augmente en fonction du poids de l'aéronef, il est suggéré de structurer les tarifs de façon à simplement multiplier le poids maximal de l'aéronef par le taux applicable (par tonne) à l'intérieur de la fourchette de poids dans laquelle s'inscrit l'appareil. Une autre façon de procéder consiste à multiplier chaque tranche de poids de l'aéronef par le taux correspondant à cette tranche, et à additionner ensuite ces différents chiffres, dont la somme correspond à la redevance d'atterrissage à payer. Toutefois, cette dernière méthode prend plus de temps et augmente les risques d'erreur de calcul.

5.18 Il est indiqué dans le paragraphe 4.33 de la Partie B du Chapitre 4 que l'assiette des redevances d'atterrissage dépend, entre autres, de la gamme des installations et services qui sont pris en compte. Il est fait mention également du Doc 9082/7, paragraphe 26, alinéa 5) : « Une redevance unique devrait être appliquée pour les coûts d'un nombre aussi élevé que possible d'installations et services d'aéroport normalement utilisés au décollage et à l'atterrissage... ». Il convient également de citer à ce propos l'alinéa 7) du paragraphe 26 : « La redevance d'atterrissage devrait comporter l'utilisation du balisage lumineux d'aéroport et des aides radio spéciales à l'atterrissage lorsque ceux-ci sont requis, car il est dans l'intérêt de la sécurité aérienne que la perception d'une redevance distincte ne risque pas de

dissuader les exploitants d'aéronefs de faire usage de ces aides. Si des redevances distinctes étaient perçues pour l'usage d'installations de ce genre, elles devraient être perçues non pas sur la base d'une utilisation facultative mais uniformément pour tous les atterrissages effectués au cours de périodes déterminées par l'exploitant de l'aéroport ». C'est particulièrement vrai, par exemple, dans le cas des redevances de balisage lumineux, car l'aéroport ne commettrait pas normalement une grande injustice en intégrant les coûts du balisage dans l'assiette des redevances d'atterrissage, comme il est couramment d'usage dans un grand nombre d'États. Cela a aussi le mérite de simplifier le mécanisme d'établissement des redevances.

5.19 La congestion de la circulation aérienne devenant un phénomène de plus en plus répandu, des efforts ont été faits pour moduler le flux du trafic aux aéroports en imposant des redevances d'atterrissage (ainsi que des redevances de services passagers et des redevances de stationnement des aéronefs) plus élevées durant les heures de pointe, de fortes redevances fixes par mouvement d'aéronef durant les heures de pointe, ou des redevances d'atterrissage minimales relativement élevées. L'utilisation de redevances plus élevées en période de pointe comme facteur de régulation du trafic est cependant d'une efficacité limitée du fait que la différence de niveau doit être très grande pour que les transporteurs acceptent les inconvénients commerciaux et opérationnels des arrivées ou des départs hors pointe. D'un autre côté, ces redevances ont permis aux aéroports de recouvrer les coûts imputables aux périodes de pointe. Une façon différente de réguler le trafic, et qui donne de bons résultats lorsque les vols d'aviation générale représentent une part relativement élevée du total des vols, a été de fixer le montant minimal de la redevance d'atterrissage à un tel niveau qu'il incite ces exploitants à utiliser d'autres aéroports. Toutefois, le choix d'une structure de redevances pour réguler le trafic doit se faire conformément aux dispositions de la Convention de Chicago et aux principes énoncés dans le Doc 9082, et plus particulièrement le paragraphe 23, alinéas 1) et 3). Une méthode satisfaisante de régulation du trafic d'aéroport repose sur la coordination des horaires entre les transporteurs et l'administration de l'aéroport et, s'il y a lieu, avec l'État.

REDEVANCES DE BALISAGE LUMINEUX

5.20 Il est mentionné ci-dessus qu'il est souhaitable d'intégrer dans la redevance d'atterrissage le coût du balisage lumineux nécessaire aux mouvements d'aéronefs. Cependant, si l'on perçoit une redevance de balisage lumineux distincte, on peut avoir recours à la même méthode que celle qui est utilisée pour la redevance d'atterrissage. Il s'agit de diviser l'assiette prévisionnelle des redevances de balisage lumineux à percevoir au cours de l'exercice à venir par la somme des poids maximaux admissibles au décollage de l'ensemble des aéronefs qui, selon les prévisions, décolleront et atterriront, en période de balisage, au cours de ce même exercice. Les redevances de balisage lumineux pourraient également être perçues par mouvement.

REDEVANCES DE CONTRÔLE D'APPROCHE ET D'AÉRODROME

5.21 Le paragraphe 26, alinéa 3), du Doc 9082/7 indique que si « les coûts du contrôle d'approche et d'aérodrome sont imputés, dans le cadre de la redevance d'atterrissage ou de façon distincte, le poids de l'aéronef pourra être pris en compte, mais dans une mesure moindre que directement proportionnelle ».

5.22 La raison en est que, contrairement aux coûts des aires de mouvement des aéronefs, par exemple, les coûts des services de contrôle de la circulation aérienne et des services connexes ne sont pas sensiblement influencés par le poids de l'aéronef. Mais pour tenir compte de la valeur des services de contrôle de la circulation aérienne pour l'exploitant d'aéronefs, ces redevances sont normalement établies en fonction du poids. Elles sont calculées de la même façon que la redevance d'atterrissage, en divisant

l'assiette prévisionnelle des redevances de contrôle d'approche et d'aérodrome à percevoir au cours de l'exercice à venir par la somme des poids maximaux admissibles au décollage de l'ensemble des aéronefs qui, selon les prévisions, décolleront de l'aéroport au cours de ce même exercice. Toutefois, contrairement à l'usage courant en ce qui concerne les redevances d'atterrissage, les redevances de contrôle d'approche et d'aérodrome n'augmentent pas de façon aussi directement proportionnelle au poids des aéronefs.

REDEVANCES DE STATIONNEMENT

5.23 La Politique de l'OACI sur les redevances prévoit, au sujet des redevances de stationnement et de hangar, que pour « le calcul des redevances associées à l'utilisation des aires de stationnement, des hangars et des abris de stationnement prolongé des aéronefs, il convient de prendre pour base, dans la mesure du possible, le poids maximal admissible au décollage ou les dimensions des aéronefs (superficie occupée), ou les deux. » [Doc 9082/7, paragraphe 27, alinéa 1]. La superficie occupée est généralement calculée en multipliant la longueur de l'aéronef par son envergure (l'envergure des rotors dans le cas des hélicoptères, à moins que les rotors ne soient repliés). Toutefois, la grande majorité des aéroports ne retiennent, pour le calcul de cette redevance, que le poids de l'aéronef et sa durée de stationnement, habituellement mesurée en tranches de 12 ou de 24 heures. Souvent, ils offrent aussi des tarifs à la semaine, au mois et même à l'année, surtout aux petits aéronefs de l'aviation générale.

5.24 Il est normal que la redevance d'atterrissage comprenne une période de stationnement gratuit, d'une durée variable, immédiatement après l'atterrissage. Cette pratique est évoquée dans la Politique de l'OACI sur les redevances, où il est noté que la durée du stationnement gratuit devrait être fixée localement en tenant compte des horaires des aéronefs, de l'espace disponible et d'autres facteurs pertinents [Doc 9082/7, paragraphe 27, alinéa 2]. Le coût des postes de stationnement de l'aérogare est donc normalement inclus dans l'assiette de la redevance d'atterrissage, mais, dans certains cas, des redevances distinctes sont perçues pour le stationnement sur l'aire de trafic ou à l'extérieur de celui-ci (voir aussi le paragraphe 5.25). On peut fixer la redevance de stationnement en estimant tout d'abord le nombre d'aéronefs/de tonnes (poids maximal admissible au décollage) qui stationneront sur l'aéroport au cours de l'exercice à venir et qui feront l'objet de redevances de stationnement, et en calculant le nombre total d'heures de stationnement, pour obtenir le nombre total de tonnes/heures de stationnement pour l'exercice en question. On divise ensuite l'assiette prévisionnelle des redevances de stationnement par ce chiffre pour obtenir le taux de base de la redevance. Une progression en fonction du poids de l'aéronef, comme ce qui se fait normalement dans le cas de la redevance d'atterrissage, est ordinairement aussi appliquée à la redevance de stationnement, mais les paliers en sont généralement moins nombreux. En pratique toutefois, il n'est pas toujours possible de suivre strictement cette méthode de calcul de la redevance de stationnement, par exemple dans le cas décrit au paragraphe suivant.

5.25 Les redevances de stationnement ont souvent un but de régulation. Ainsi, pour encourager le chargement et le déchargement rapide des aéronefs et mettre les postes de stationnement au contact à la disposition d'un plus grand nombre d'appareils, les redevances de stationnement au contact, une fois écoulée la période de gratuité, sont non seulement plus élevées que les redevances pour stationnement à distance mais elles peuvent aussi augmenter plus rapidement.

REDEVANCES DE PASSERELLE

5.26 Les redevances de passerelle ne sont pas perçues par beaucoup d'aéroports, le coût des passerelles étant généralement inclus dans l'assiette des redevances de services passagers. Puisque le nombre de passagers qui l'utilisent est une bonne indication de l'usure de la passerelle, on peut fixer les

redevances de passerelle en divisant l'assiette prévisionnelle des redevances de passerelle au cours de l'exercice à venir par le nombre total prévisionnel de passagers au départ ou à l'arrivée au cours de ce même exercice. Par ailleurs, afin d'encourager le chargement et le déchargement rapide des aéronefs, là où c'est nécessaire, on peut modifier le calcul des redevances en se basant non seulement sur le nombre de passagers, mais aussi sur la durée d'utilisation de la passerelle, durée qui peut se mesurer, par exemple, en tranches d'une heure, deux heures, etc.

REDEVANCES DE HANGAR

5.27 Les redevances de hangar sont fixées de la même façon que les redevances de stationnement, c'est-à-dire en divisant l'assiette prévisionnelle des redevances de hangar par le nombre total prévisionnel de tonnes/heures de stationnement d'aéronefs sous hangar.

REDEVANCES DE SERVICES PASSAGERS

5.28 Les redevances de services passagers ne sont ordinairement perçues que pour ou en rapport avec les services fournis au départ des passagers, bien qu'elles s'appliquent aussi aux passagers à l'arrivée dans certains cas. On perçoit généralement deux redevances de services passagers différentes, l'une pour les passagers des vols internationaux et l'autre pour ceux des vols intérieurs. La redevance de services passagers pour les vols internationaux est établie en divisant l'assiette prévisionnelle de ces redevances pour l'exercice à venir par le nombre total prévisionnel de passagers internationaux au départ et, le cas échéant, à l'arrivée au cours de ce même exercice. On calcule la redevance de services passagers pour les vols intérieurs à l'aide de la même formule, mais en utilisant l'assiette prévisionnelle des redevances de services passagers pour les vols intérieurs et le nombre prévisionnel de passagers des vols intérieurs. Les prévisions du trafic de passagers doivent, dans les deux cas, exclure les passagers qui ne sont pas assujettis à la redevance de services passagers, y compris les passagers en transit direct, le cas échéant. La question de savoir si la redevance doit être payée directement par le transporteur aérien ou par le passager fait l'objet de la Partie C du présent chapitre.

REDEVANCES DE FRET

5.29 Des redevances de fret ne sont pas encore perçues par beaucoup d'aéroports, mais elles devraient être établies de la même façon que les redevances de services passagers, c'est-à-dire en divisant l'assiette prévisionnelle des coûts par le nombre total de tonnes de fret qu'il est prévu de charger et/ou de décharger à l'aéroport. On peut percevoir des redevances différentes pour le fret international et pour le fret intérieur, à condition d'établir une assiette différente dans chaque cas, et à condition aussi que les différences de coûts justifient cette distinction.

REDEVANCES DE SÛRETÉ

5.30 Tel qu'indiqué au paragraphe 1.14 du Chapitre 1, il convient d'accorder une attention particulière à l'établissement de la redevance de sûreté. Il est également fait mention à cet égard du paragraphe 29 du Doc 9082/7, et plus spécifiquement du principe évoqué à l'alinéa 3) selon lequel cette redevance devrait viser à ne recouvrer que les coûts correspondants. Les « coûts correspondants » peuvent comprendre ceux des actifs directement reliés à la prestation du service de sûreté concerné. Lorsque ces

actifs ne sont pas entièrement financés par emprunt, ils peuvent justifier un rendement pour autant que celui-ci traduise le risque moins élevé lié au recouvrement de coûts engagés par suite du respect d'une obligation réglementaire. Ce rendement peut être moindre que celui qu'implique le paragraphe 22, alinéa 7), de la *Politique de l'OACI sur les redevances*, mais il ne peut pas lui être supérieur.

5.31 En ce qui concerne la façon de calculer cette redevance, il est recommandé que, en ce qui concerne le trafic aérien, les redevances soient fondées soit sur le nombre de passagers, soit sur le poids de l'aéronef, soit sur une combinaison de ces deux éléments, et qu'elles puissent être recouvrées par addition à d'autres redevances déjà existantes ou sous la forme de redevances distinctes [Doc 9082/7, paragraphe 29, alinéas 5) et 6)]. La plupart des aéroports semblent préférer couvrir leurs coûts de sûreté par le moyen de redevances de sûreté distinctes. Pour imposer des redevances de sûreté fondées sur le nombre de passagers ou sur le poids des aéronefs, il faudrait normalement établir des assiettes différentes de façon à séparer les éléments de coûts imputables aux passagers (par exemple, les aérogares de passagers) et ceux qui sont imputables aux aéronefs (par exemple, les aires de mouvement).

5.32 Une redevance de sûreté ou une redevance supplémentaire fondée sur le nombre de passagers peut être calculée en divisant l'assiette prévisionnelle des redevances de sûreté à percevoir au cours de l'exercice à venir par le nombre total prévisionnel de passagers au départ pendant ce même exercice. Même si, suivant l'Annexe 17 — *Sûreté*, chaque État contractant doit veiller à ce que les principes qui régissent les mesures visant à protéger l'aviation civile internationale contre les actes d'intervention illicite soient appliqués dans la mesure du possible aux vols intérieurs, les mesures de sûreté intéressant le trafic international peuvent être différentes de celles qui intéressent le trafic intérieur. On peut donc établir des redevances distinctes pour les passagers internationaux et pour les passagers intérieurs, à condition que l'assiette se prête à une telle division. Si la redevance est fondée sur le poids des aéronefs, on peut utiliser une formule voisine, selon laquelle l'assiette prévisionnelle des redevances de sûreté de l'exercice à venir est divisée par la somme des poids maximaux admissibles au décollage des aéronefs qui, selon les prévisions, décolleront de l'aéroport au cours de ce même exercice, une distinction étant à nouveau faite, le cas échéant, entre le trafic international et le trafic intérieur.

REDEVANCES LIÉES AU BRUIT

5.33 Jusqu'à présent, très peu d'aéroports perçoivent des redevances liées au bruit. Quant aux circonstances dans lesquelles elles seraient appliquées, il est recommandé dans le paragraphe 30, alinéa 1), du Doc 9082/7 que les « redevances liées au bruit ne devraient être perçues qu'aux aéroports où se posent des problèmes de bruit et elles devraient être destinées à recouvrer exclusivement les dépenses effectuées pour atténuer ou éliminer ces problèmes. » Ainsi, comme il a été noté ci-dessus à propos des redevances de sûreté, les redevances liées au bruit ne sont pas censées être sources de bénéfices pour les aéroports.

5.34 En ce qui concerne le système d'imposition, il est précisé dans le paragraphe 30, alinéa 2), du Doc 9082/7 que toute « redevance liée au bruit devrait être associée à la redevance d'atterrissage, au moyen de surtaxes ou d'abattements, par exemple, et tenir compte des dispositions de l'Annexe 16³ sur la certification acoustique en ce qui concerne les niveaux de bruit des aéronefs. » Aucune méthode de calcul de la redevance ou de l'abattement n'est expressément recommandée, mais le niveau effectif de bruit perçu (EPNL) de l'aéronef concerné pourrait servir de paramètre. Le degré de perfectionnement ou de complexité dans l'établissement du barème variera en fonction des circonstances et des besoins locaux. Ce barème pourrait être linéaire ou comporter des paliers. Pour en faciliter l'utilisation, on pourrait l'accompagner d'une liste indiquant la redevance ou l'abattement applicable aux différents types d'aéronefs dont on sait qu'ils

3. Annexe 16 — *Protection de l'environnement*.

atterrissent à l'aéroport et qui seraient soit sujets au paiement de redevances liées au bruit, soit bénéficiaires d'abattements.

AUTRES REDEVANCES

5.35 Les autres types de redevances de la circulation aérienne seraient normalement calculées en divisant l'assiette prévisionnelle de l'installation ou du service en question par les chiffres prévisionnels se rapportant au paramètre qui reflète le mieux l'utilisation de l'installation ou du service pour lequel la redevance est perçue.

REDEVANCES DE PRÉFINANCEMENT

5.36 L'imposition de redevances spécifiques pour le préfinancement de projets fait l'objet des paragraphes 12 à 14 de l'Appendice 6.

C — PERCEPTION DES REDEVANCES

REDEVANCES IMPOSÉES AUX EXPLOITANTS D'AÉRONEFS

5.37 Après calcul des diverses redevances aéronautiques, il faut établir les factures, les émettre conformément aux modalités en vigueur à l'aéroport et percevoir les paiements auprès des exploitants intéressés. Habituellement, l'échéance des factures n'est pas immédiate mais, dans certains cas, l'aéroport peut préférer percevoir la redevance directement après l'atterrissage ou avant le décollage des vols considérés. Un État peut employer les deux méthodes, selon les types d'exploitants. Lorsqu'il y a beaucoup de vols assurés par des transporteurs qui desservent l'aéroport régulièrement, il est normalement plus pratique et plus économique d'adresser les factures aux exploitants à intervalles réguliers que d'envoyer une facture distincte pour chaque vol. La plupart des aéroports envoient habituellement les factures au moins une fois par mois. Quant à la facturation immédiatement après l'atterrissage ou avant le décollage, son principal avantage est la réception rapide des montants en cause, ce qui peut être particulièrement utile dans le cas des usagers qui ne recourent aux services que de façon occasionnelle ou exceptionnelle, car la perception pourrait s'avérer difficile autrement. Cependant, cette méthode n'est généralement ni appliquée ni recommandée dans les autres cas, car elle peut exiger des arrangements administratifs plus complexes pour que les paiements soient correctement reçus et comptabilisés.

5.38 Quelle que soit la méthode retenue, il faut procéder à la facturation dès que possible une fois les vols en cause terminés, non seulement pour accélérer le flux des recettes de l'aéroport, mais aussi afin de faciliter, pour l'exploitant d'aéronefs intéressé, la vérification des vols en cause et des services ou installations utilisés et facturés. Une facturation très tardive (par exemple, plusieurs mois, voire un an, après le déroulement du vol) risque de retarder le paiement, puisque l'exploitant peut alors éprouver des difficultés à effectuer sa vérification.

5.39 La facture doit fournir à l'exploitant les renseignements suffisants aux fins de vérification et de paiement, par exemple le type de redevance et le montant dû, les vols en cause et la date d'échéance du paiement (qui devrait être raisonnablement proche de la date de facturation afin d'éviter des retards inutiles dans les rentrées de fonds de l'aéroport). La facture doit aussi indiquer les conditions de paiement et l'adresse à laquelle le paiement doit être envoyé (par exemple, à l'aéroport même ou à une banque, auquel cas le numéro de compte doit être précisé). Au besoin, elle peut indiquer également que, si le paiement n'est pas effectué à l'échéance, des intérêts de retard seront imposés, à la discrétion de l'autorité

compétente. On trouvera un exemple de facture de redevances d'atterrissage et de redevances connexes dans l'Appendice 4.

PERCEPTION DES REDEVANCES DE SERVICES PASSAGERS

5.40 La perception des redevances de services passagers peut nécessiter des arrangements particuliers. Il est reconnu dans le Doc 9082/7 que les recettes générées par ces redevances sont indispensables à l'économie d'un nombre important d'aéroports. En ce qui concerne leur perception, il est noté dans le paragraphe 28 du Doc 9082/7 que la perception directe des redevances de services passagers auprès de ces derniers crée souvent des problèmes majeurs en matière de facilitation, en particulier aux grands aéroports, et que ces difficultés vont vraisemblablement s'aggraver en raison de l'accroissement constant du trafic passagers et du nombre d'aéronefs gros porteurs utilisé, surtout aux aéroports bien occupés pendant les heures de pointe.

5.41 Ayant connu ces difficultés ou cherché à éviter qu'elles se produisent, un nombre de plus en plus grand d'aéroports choisissent de percevoir les redevances de services passagers en tant qu'élément distinct (et reconnaissable), qui est ajouté à la redevance d'atterrissage et donc imputé aux exploitants. Cette façon de procéder a éliminé les problèmes de facilitation que posait la perception des redevances de services passagers directement auprès des voyageurs. Elle a réduit aussi les coûts de perception pour les aéroports et amélioré le contrôle et la vérification des recettes générées par ces redevances. En revanche, la perception de ces redevances auprès des passagers permet à l'aéroport d'encaisser immédiatement les sommes en cause. Les redevances peuvent être perçues par les compagnies aériennes au nom de l'aéroport, ou par l'aéroport même. Compte tenu des différentes situations possibles, la méthode de perception des redevances de services passagers sera fonction des circonstances.

PERCEPTION DES REDEVANCES DE PRÉFINANCEMENT

5.42 La question spécifique de la perception des redevances de préfinancement fait l'objet du paragraphe 17 de l'Appendice 6.

PERCEPTION DE TAXES PAR L'AÉROPORT EN TANT QU'AGENT DU GOUVERNEMENT

5.43 Il incombe parfois aux aéroports de percevoir certaines taxes, par exemple, une taxe sur la valeur ajoutée applicable aux redevances d'aéroport ou une taxe de départ imposée par le gouvernement pour contribuer à ses recettes, générales ou particulières, ou encore pour d'autres raisons qui sont sans rapport avec les activités aéroportuaires. L'aéroport agit alors uniquement en qualité d'agent du gouvernement. Les taxes perçues doivent être comptabilisées à part des recettes de l'aéroport, même si elles sont perçues en même temps que les redevances d'aéroport (par exemple, lorsque l'aéroport perçoit simultanément une taxe de départ et une redevance de services passagers). À mesure qu'elles sont perçues, les taxes devraient être virées directement à un compte du Trésor ou à tout autre compte spécifié par le gouvernement. Cependant, si l'aéroport n'est tenu de virer les taxes perçues qu'à intervalles donnés (une fois par mois, par exemple), il peut d'abord placer les sommes reçues avant la date du virement dans un compte à son nom portant intérêt.

PROBLÈMES DE PERCEPTION

5.44 Des problèmes peuvent se poser au niveau de la perception des redevances aéronautiques. À cet égard, les moyens mis en œuvre et les frais consentis devraient être proportionnés aux montants en cause. Le degré de difficulté de perception des montants en souffrance variera selon que les parties en cause seront établies ou non dans l'État où se trouve l'aéroport qui impose la redevance. Dans le premier cas, il peut être plus facile de percevoir les redevances, car le débiteur est plus accessible. Dans les cas extrêmes, il peut être nécessaire d'empêcher l'aéronef de décoller, de le saisir ou de saisir d'autres biens du débiteur. Lorsqu'un aéroport connaît des problèmes fréquents de non paiement, il pourrait signer un contrat avec une agence de recouvrement de créances. Lorsque l'exploitant en cause n'est pas implanté dans l'État, il est peut-être bon dans certaines circonstances, comme l'indique le paragraphe 5.37, d'exiger le paiement avant que l'aéronef ne redécolle. Une autre solution, pour l'exploitant qui fait souvent escale à l'aéroport mais n'est pas implanté dans l'État de ce dernier, consiste à nommer dans cet État un agent qui sera responsable du paiement des redevances exigibles. L'aéroport devrait subordonner son acceptation de cet arrangement à l'obtention, par l'agent, d'un agrément en bonne et due forme de l'exploitant et à sa capacité d'honorer les paiements en question. Plus généralement, et lorsque les circonstances le justifient, on peut envisager d'exiger de tous les exploitants qu'ils versent un acompte ou donnent toute autre forme appropriée de cautionnement, pour garantir que les redevances applicables seront payées. Si un usager quelconque n'acquiesce pas les redevances de l'aéroport, il ne faut pas que son manquement entraîne une hausse des redevances perçues auprès des autres usagers.

D — CONSULTATION DES USAGERS

NATURE DE LA CONSULTATION

5.45 Dans la *Politique de l'OACI sur les redevances* (Doc 9082/7, paragraphe 31), il est recommandé que les aéroports consultent les usagers lorsqu'ils envisagent d'apporter des modifications importantes aux systèmes de redevances d'aéroport ou aux niveaux des redevances. Il est bien entendu, cependant, que l'objet de la consultation est de faire en sorte que les fournisseurs donnent suffisamment de renseignements pour permettre aux usagers de comprendre le changement proposé et prennent en considération l'avis des usagers et les incidences que les redevances auront sur eux. L'objectif de la consultation devrait être, chaque fois que possible, que les changements soient apportés d'un commun accord entre usagers et fournisseurs ; à défaut d'un tel accord, les fournisseurs seraient libres d'imposer les redevances en cause.

5.46 Les consultations peuvent offrir l'occasion d'observations et de suggestions utiles afin d'améliorer la gestion du système de redevances et d'en réduire le coût tant pour les fournisseurs que pour les usagers. Elles peuvent aussi mettre en lumière des aspects des redevances proposées qui risquent de créer, par inadvertance, des discriminations injustes à l'encontre de certains groupes d'usagers. Toujours en ce qui concerne les consultations, le Conseil, dans le Doc 9082/7, paragraphe 32, estime qu'il est souhaitable que les usagers habituels des aéroports ou les associations qui les représentent soient consultés dès que possible lors de la planification de nouveaux aéroports ou de grands travaux à réaliser aux aéroports existants, particulièrement du fait des coûts très élevés et sans cesse croissants de ces projets. Les consultations sont utiles pour faire en sorte que les aménagements envisagés répondent aux besoins des usagers, et que les usagers soient conscients des implications financières, du point de vue des redevances qu'ils devront payer lorsque les nouvelles installations seront ouvertes. Les consultations régulières attirent aussi l'attention des usagers sur la responsabilité qu'ils ont de fournir à l'avance aux différentes administrations d'aéroport des prévisions concernant leurs activités, leurs besoins et autres questions pertinentes.

MÉTHODE DE CONSULTATION, Y COMPRIS LES PRÉAVIS

5.47 Le processus de consultation que le Conseil a recommandé suppose que l'on donne un préavis raisonnable aux usagers lorsqu'une redevance est instaurée ou majorée, afin qu'ils puissent prendre les dispositions voulues pour faire face aux coûts supplémentaires qui en découlent. Au paragraphe 31, alinéa 1), du Doc 9082/7, il est recommandé que, dans la mesure du possible, les principaux usagers soient avisés soit directement, soit par l'entremise des organismes qui les représentent, au moins quatre mois à l'avance d'une révision importante des redevances existantes ou de l'institution de nouvelles redevances. Pour ces consultations, le Doc 9082/7, paragraphe 31, alinéa 2), prévoit que les usagers devraient obtenir des renseignements financiers adéquats et transparents. Les résumés des principaux postes de recettes et de dépenses ainsi que d'autres données financières qui figurent au Chapitre 3, Partie B, illustrent le type de renseignements dont il s'agit. Il convient de souligner que la nécessité de communiquer des renseignements financiers transcende la forme de gestion de l'aéroport. Les organismes qui représentent les usagers en question comprennent les diverses associations régionales ou mondiales de transporteurs aériens et les associations représentant des propriétaires d'aéronefs ou des usagers d'aéronefs privés. Le préavis, qui revêt d'habitude la forme d'une lettre circulaire et/ou d'un NOTAM de deuxième classe, décrira entre autres les redevances nouvelles ou révisées ou les nouveaux systèmes de redevances prévus, et il précisera la date d'entrée en vigueur ainsi que la date à laquelle les observations relatives aux redevances proposées doivent être reçues.

5.48 Les consultations peuvent être menées par divers moyens, les principaux étant l'examen d'observations écrites et les discussions avec les usagers, les organismes ou les associations qui les représentent. Après examen et, éventuellement, discussion de leurs représentations, la décision finale devrait être notifiée aux usagers dans les meilleurs délais, si possible dans les limites du délai de préavis de quatre mois mentionné au paragraphe précédent. Lorsque les vues des usagers n'ont pas été acceptées, les motifs de la décision devraient être fournis.

CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES RELATIVES AU PRÉFINANCEMENT DE PROJETS AU MOYEN DE REDEVANCES

5.49 Le paragraphe 6 de l'Appendice 6 traite spécifiquement des éléments qui doivent être pris en compte en ce qui concerne l'utilisation de redevances de préfinancement.

RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

5.50 En raison de la croissance rapide du nombre d'autorités aéroportuaires qui ne relèvent pas de l'administration directe de l'État, il peut être nécessaire de disposer, au niveau local, des services d'une partie neutre (un mécanisme de « premier recours ») pour prévenir et résoudre les différends liés aux redevances d'aéroport avant qu'ils ne soient portés sur la scène internationale. Il serait plus efficace de concilier les intérêts des usagers comme des fournisseurs en prévoyant des mesures de prévention exigeant notamment une consultation préalable et un traitement rapide des plaintes au niveau local. Un mécanisme de « premier recours » devrait être souple et mettre l'accent sur la conciliation ou la médiation, mais il pourrait aussi s'étendre à un arbitrage complet ou même au litige si l'État concerné le décide. La procédure exacte pour les consultations de ce type devra être adaptée aux divers cadres administratifs, financiers et juridiques dans lesquels les aéroports fonctionnent. La procédure adoptée par chaque aéroport devra également tenir compte du volume et de l'envergure de ses activités. Cette fonction de résolution des différends pourrait être incluse dans le mandat d'un organe de réglementation indépendant doté des responsabilités beaucoup plus générales de la supervision des activités des fournisseurs de services autonomes dont il est question dans la Partie B du Chapitre 2, ou elle pourrait être établie séparément.

CHAPITRE 6

Développement et gestion des activités extra-aéronautiques

Ce chapitre est consacré à la question du développement et de la gestion des activités extra-aéronautiques.

La Partie A analyse la politique de l'OACI en matière de développement des activités extra-aéronautiques des aéroports, et examine l'importance de la structure d'organisation dans le cadre de laquelle l'aéroport exerce ses activités, ainsi que l'importance du volume du trafic pour le développement de ces activités.

La Partie B présente différents types de concessions et locations, d'activités extra-aéronautiques exercées par les aéroports, et de zones franches.

La Partie C est consacrée à la planification et au choix des activités extra-aéronautiques, aux arrangements administratifs internes et à la promotion.

La Partie D examine la question de la détermination de la valeur marchande des activités extra-aéronautiques, la fixation des redevances de concession, plus particulièrement en ce qui concerne les concessions directement associées à l'exploitation des services de transport aérien, la fixation des loyers ainsi que l'utilisation et le contenu des appels d'offres.

La Partie E met l'accent sur les stipulations et les dispositions contractuelles en matière de concessions et de mise en location de locaux, de terrains nus et de terrains à bâtir, la durée des contrats, les contrats de gestion et les contrats relatifs aux entreprises implantées en zone franche.

A — ÉLÉMENTS DE BASE

POLITIQUE DE L'OACI

6.1 La *Politique de l'OACI sur les redevances* (Doc 9082/7) reconnaît l'importance que continuent d'avoir les recettes provenant d'activités extra-aéronautiques et elle recommande d'en encourager le développement optimal, sauf pour les concessions directement liées à des services de transport aérien, telles les concessions de carburant, de services de restauration à bord et d'assistance aéroportuaire (voir le Doc 9082/7, paragraphe 34). Il convient de noter que les recettes provenant d'activités extra-aéronautiques constituent, en fait, le principal moyen par lequel un nombre croissant d'aéroports peuvent recouvrer la totalité de leurs coûts, car les bénéfices qu'ils tirent de ces activités font plus que compenser les pertes que

la plupart d'entre eux subissent au niveau des activités côté piste. Ce qui ne veut pas dire, toutefois, que les activités aéronautiques ne sont pas intrinsèquement rentables. Dans certains cas, il semble que les recettes ne couvrent pas les coûts d'exploitation parce que l'administration de l'aéroport a établi ses redevances aéronautiques à un niveau trop bas pour recouvrer tous ses coûts. Il s'agit de trouver un juste équilibre en la matière en tenant compte, entre autres, du fait que le développement des recettes extra-aéronautiques ne doit pas compromettre de quelque façon que ce soit la sécurité ou la sûreté dans l'enceinte aéroportuaire (terrains et locaux) et que le rôle premier d'un aéroport est de faciliter la circulation aérienne.

Importance du volume de trafic

6.2 Alors qu'un grand nombre d'aéroports de plusieurs régions du monde s'efforcent de développer les recettes provenant des activités extra-aéronautiques, il semble que, dans certaines autres régions, ce développement se situe toujours en deçà de son potentiel compte tenu de facteurs comme le volume global de trafic et la forte proportion du trafic international. À ce propos, il a été observé que, à mesure que le trafic aéroportuaire augmente, non seulement les recettes provenant des activités extra-aéronautiques tendent à augmenter en valeur absolue, mais leur part dans le total des recettes aéroportuaires tend aussi à augmenter par comparaison aux recettes provenant des redevances aéronautiques. Il est vrai que sur certains aéroports, une gestion inappropriée de l'espace intérieur des aéroports, le manque de place dans les aéroports ainsi que le manque de moyens financiers peuvent nuire au développement des activités extra-aéronautiques.

Questions d'organisation

6.3 Des facteurs d'ordre organisationnel peuvent également constituer un obstacle au développement des activités extra-aéronautiques. Il se peut, par exemple, que l'administration aéroportuaire ne puisse exercer un contrôle sur l'octroi des concessions ou sur les locations parce que cette fonction a été confiée à un autre organisme, les recettes allant alors à cet organisme ou au Trésor national. Dans ces cas-là, les administrations aéroportuaires n'ont peut-être pas la même motivation pour développer les activités extra-aéronautiques que si elles étaient directement responsables de la gestion de ces activités et des recettes qu'elles génèrent. Il est important que l'exploitant de l'aéroport ait la possibilité de gérer les activités extra-aéronautiques pour tirer le maximum des possibilités commerciales dues à l'endroit où se trouve situé l'aéroport. L'expérience a montré qu'il faut constamment revoir la structure des activités commerciales pour faire en sorte que les aéroports continuent, dans un marché dynamique, à offrir les services et les produits que souhaitent se procurer leurs clients.

B — ACTIVITÉS EXTRA-AÉRONAUTIQUES — TYPES D'ACTIVITÉS ET RESPONSABILITÉ DE LEUR EXPLOITATION

TYPES DE CONCESSIONS ET DE LOCATIONS

6.4 Les activités extra-aéronautiques exercées dans les aéroports sont multiples et variées. Elles concernent une grande variété de boutiques et de services, des bureaux et d'autres locaux occupés par les compagnies aériennes et les administrations publiques, ainsi que les zones franches. Les recettes des aéroports provenant d'activités extra-aéronautiques sont principalement constituées des redevances perçues pour le droit d'exercer des activités commerciales à l'aéroport, des loyers pour les terrains ou les locaux et, à un bien moindre degré, des recettes provenant des activités commerciales exercées par l'aéroport lui-même. Les aéroports peuvent aussi tirer des recettes d'activités commerciales qui se déroulent à l'extérieur de leur périmètre mais qui dépendent du trafic aéroportuaire pour leur clientèle.

6.5 La gamme des activités extra-aéronautiques à but commercial est vaste. Les activités les plus fréquentes sont présentées par ordre d'importance dans le Tableau 6-1. Les plus courantes ont trait à la fourniture de carburant d'aviation et à la restauration (restaurants, bars, cafétérias, etc.). Parmi les autres activités d'importance, il y a lieu de mentionner les boutiques hors taxes, les banques et les bureaux de change, les services de restauration à bord, les services de taxi, les agences de location de voitures et les parcs de stationnement. Même les plus petites aéroports ont ordinairement des boutiques ou des kiosques qui vendent des confiseries, des journaux, des revues et des livres, ainsi que des souvenirs. À mesure que les aéroports deviennent plus importants, on tend à augmenter la diversification et la spécialisation, ainsi que la taille des entreprises individuelles. En ce qui concerne les marchandises, l'accent est mis sur les articles légers et compacts qui peuvent être portés en main et dont la valeur est relativement grande par unité de poids et de volume.

Tableau 6-1. Concessions les plus fréquentes dans les aéroports internationaux

- Fournisseurs de carburant d'aviation
 - Concessions de restauration (restaurants, bars, cafétérias, distributrices, etc.)
 - Boutiques (autres que hors taxes)
 - Banques/bureaux de change
 - Services de restauration à bord
 - Services de taxi
 - Location de voitures
 - Stationnement de voitures
 - Publicité à l'aéroport
 - Services de transport en commun aéroport/ville (cars, limousines, etc.)
 - Boutiques hors taxes :
 - Spiritueux et tabacs
 - Parfums et cosmétiques
 - Montres
 - Appareils d'optique et appareils électroniques
 - Stations-service pour automobiles
 - Coiffeurs
 - Distributrices (autres que d'aliments et de boissons)
 - Hôtels/motels
 - Groupeurs/transitaires ou agents de fret
 - Boutiques de souvenirs
-

6.6 Il existe des boutiques hors taxes dans la plupart des aéroports internationaux, quoique dans les petits aéroports, les ventes soient limitées aux spiritueux, au tabac et aux parfums. À mesure que le trafic augmente, les ventes hors taxes ont tendance, souvent rapidement, à se porter sur les montres, les appareils photographiques et appareils d'optique, les radios et autres matériels de reproduction du son, divers appareils électroniques (ordinateurs, calculatrices, jeux, etc.) et sur les accessoires vestimentaires de luxe, chers mais légers. Bien que l'accent soit mis sur les articles portatifs de valeur, les ventes en franchise dans plusieurs aéroports se sont étendues ces dernières années aux articles de grandes dimensions tels que les voitures et les grands appareils de télévision et de reproduction acoustique. Fournir des produits et des services de grande qualité à des prix concurrentiels demeure une condition nécessaire mais désormais insuffisante pour assurer un succès commercial. Les recettes publicitaires des aéroports retiennent de plus en plus l'attention comme source majeure de revenus pour beaucoup d'aéroports. Les possibilités de plus en plus fréquentes de transport facile des gens dans les limites de l'aéroport, qui offrent aux passagers du temps pour regarder autour d'eux, ont mené à une augmentation des publicités sur certains aéroports. Des publicités ont été efficacement déployées également dans les couloirs des passerelles d'embarquement, ainsi que dans des aménagements divers, notamment sur les planchers, à proximité des portes tournantes

ou dans d'autres zones où il est possible de capter l'attention des passagers. La zone de réclamation des bagages, où les passagers doivent souvent attendre, constitue un autre endroit logique pour la publicité. Il y a évidemment des limites aux activités publicitaires d'un aéroport, car elles ne doivent aucunement nuire à une bonne signalisation dans l'aéroport.

6.7 L'accès aux boutiques hors taxes a traditionnellement été limité aux passagers au départ ; depuis quelques années cependant, un nombre restreint mais croissant d'aéroports exploitent en outre, avec succès, des magasins en franchise pour les passagers à l'arrivée. L'implantation de magasins en franchise dans les zones d'arrivée peut évidemment nécessiter dans la plupart des États de modifier la législation douanière et les réglementations connexes. Une autre innovation est la création de boutiques hors taxes situées à l'extérieur de l'aéroport et dont les marchandises sont remises aux passagers côté piste. La création de sites web par les aéroports peut également faciliter ce genre de commerce. Beaucoup d'aéroports disposent de sites web très sophistiqués grâce auxquels ils fournissent des renseignements utiles aux passagers et au public. Ces sites web fournissent souvent en temps réel des renseignements sur les vols, les horaires des compagnies aériennes, les plans de l'aéroport et les transports terrestres. Beaucoup d'exploitants d'aéroports les utilisent également pour informer les passagers au sujet de leurs installations de vente au détail et de leurs boutiques hors taxes. Certains aéroports offrent aux passagers la possibilité de commander à l'avance des produits (hors taxes ou non) qui leur sont livrés au moment du départ. Les sites web des aéroports peuvent jouer un rôle utile non seulement du point de vue des services à la clientèle mais aussi comme moyen de bonifier les recettes extra-aéronautiques.

6.8 Le regroupement autour des aéroports d'entreprises de traitement prioritaire de produits stimule encore davantage les activités de fret, de messagerie et de transport de colis, ainsi que celles des groupements, transitaires et autres services de logistique à destination et en provenance de grandes plates-formes aéroportuaires. Certains grands prévisionnistes s'attendent à ce que le transport de fret progresse plus rapidement que le transport de passagers au cours des vingt prochaines années. Les entreprises de transport de colis par messagerie et les autres services de transport prioritaire devraient connaître les taux de croissance les plus rapides de cette période. Les exploitants d'aéroport s'intéressent de plus en plus au transport de fret qui constitue une excellente alternative pour optimiser l'utilisation d'une capacité aéroportuaire limitée, car le fret peut être transporté de nuit ou à d'autres heures que pendant les périodes de pointe du transport de passagers. Les aéroports disposant de très grandes superficies aménagent parfois des « villages de fret » qui permettent le transport par camion, la mise en conteneur, l'entreposage et d'autres activités de fret dans les limites de l'aéroport. Ces activités représentent une source importante de revenus sous la forme de loyers payés à l'exploitant de l'aéroport et elles créent également des emplois.

6.9 À l'origine, la majeure partie du commerce des concessions était destinée aux voyageurs, ainsi qu'aux amis et parents qui les accompagnaient. Cependant, un nombre croissant d'aéroports accordent une plus grande attention au marché constitué par les personnes qui travaillent sur place et par celles qui demeurent dans les localités avoisinantes, en attribuant des concessions de supermarchés, cinémas et restaurants destinés avant tout à ces personnes. Comme il n'est pas nécessaire d'implanter ce genre d'établissement à des endroits de premier choix dans les zones où circulent les passagers, ou au voisinage immédiat des aéroports, cela permet de mieux tirer parti des espaces existants (bâtiments et terrains).

6.10 Certaines activités assimilables à des concessions sont souvent établies à un aéroport, non pas parce qu'elles peuvent procurer des recettes à l'aéroport, mais parce qu'elles fournissent un service qui est jugé essentiel ou très souhaitable pour les passagers et/ou les personnes qui travaillent à l'aéroport (cafétérias d'employés, bureaux de poste, kiosques d'information touristique du gouvernement, par exemple).

6.11 En ce qui concerne les locations, outre les locaux destinés au commerce de détail, il est également possible de louer des bureaux dans les aéroports. En règle générale, ils sont surtout loués aux compagnies aériennes et aux administrations publiques. La location par l'aéroport de hangars, d'ateliers et

d'entrepôts (autres que les entrepôts en douane) est généralement moins courante, étant donné qu'ils appartiennent souvent à d'autres entités, même s'ils sont ordinairement construits sur des terrains loués de l'aéroport.

Activités extra-aéronautiques exercées par les aéroports

6.12 Étant donné qu'ils ne possèdent pas toujours toutes les connaissances spécialisées nécessaires, notamment en marketing, et aussi pour limiter leurs engagements financiers, certains aéroports préfèrent confier les activités commerciales extra-aéronautiques à des entreprises extérieures spécialisées dans ce type de commerce, tout en conservant un contrôle global grâce à des arrangements contractuels. Les aéroports peuvent aussi envisager de rendre les concessionnaires ou les locataires responsables de la finition et de l'ameublement des locaux qu'ils occupent. Ces travaux devraient néanmoins se faire sous le contrôle de l'aéroport, être soumis à son approbation et être conformes à ses plans, afin d'assurer l'harmonie générale et un équilibre visuel de l'aménagement tant intérieur qu'extérieur. Dans certaines circonstances, cependant, il se peut qu'un aéroport trouve avantage à assurer lui-même l'exploitation de certaines activités, notamment celles qui ne nécessitent pas de connaissances spécialisées, de grosses mises de fonds ou de stocks importants, tels que les parcs de stationnement pour automobiles, mais des activités qui exigent davantage de ressources, comme la fourniture d'installations et de services de conférences, ont aussi été introduites. Même lorsqu'ils n'ont aucune expérience directe du commerce de détail, les aéroports ont beaucoup appris au sujet des caractéristiques de leur clientèle en procédant à des enquêtes sophistiquées qui leur ont fourni des indications utiles sur les orientations à prendre pour développer leur commerce. Les résultats de ces enquêtes ont rendu possible l'établissement de stratégies bien pensées de ventes au détail adaptées aux besoins et aux niveaux de revenus des passagers grâce à une segmentation fine du marché.

6.13 Il est question dans la Partie E d'une autre situation quelque peu similaire, à savoir lorsqu'un aéroport est propriétaire d'un commerce extra-aéronautique, par exemple un hôtel, mais passe un contrat avec une entreprise spécialisée extérieure pour gérer cette activité, tout en demeurant propriétaire et en continuant à encaisser les recettes produites.

Concept de la « cité aéroportuaire »

6.14 Le concept de la « cité aéroportuaire » est fondé sur le fait que les grands aéroports s'apparentent à de vraies villes. Ils développent leurs services extra-aéronautiques bien au-delà de leur objet premier qui est d'offrir un lieu de services aux passagers. Les aéroports deviennent non seulement des catalyseurs d'emplois et de croissance économique, mais ils attirent toute une panoplie d'entreprises commerciales dans leur voisinage, un peu comme c'était le cas au cours des siècles précédents dans les environs des ports de mer et des grands deltas. Les aéroports modernes deviennent des lieux de rencontre et même des destinations en soi, des entreprises organisant des réunions sur place ou à proximité pour utiliser au mieux le temps précieux dont disposent leurs gestionnaires. Beaucoup de chaînes hôtelières reconnaissent que leurs hôtels d'aéroport sont parmi leurs plus profitables, non seulement à cause de la forte demande pour leurs chambres, mais aussi grâce aux revenus tirés des services de conférence et de restauration. Les cités aéroportuaires sont habituellement aménagées en partie seulement sur les terrains appartenant à l'aéroport ; elles débordent aussi les limites de l'aéroport, ce qui peut mener à un traitement différencié des revenus qu'en tirent les exploitants d'aéroport.

Zones franches

6.15 Un nombre limité de zones franches exploitées par les aéroports ont été créées, le plus souvent pour répondre aux besoins d'entreposage en douane qui, dans la plupart des cas, visent surtout à approvisionner les boutiques hors taxes situées à l'aéroport.

6.16 L'établissement d'une zone franche dans un aéroport peut imposer des engagements financiers non négligeables à l'aéroport et à l'État en cause, suivant l'importance des avantages consentis pour inciter les entreprises à venir s'y implanter. Ces avantages sont en général les suivants :

- a) l'exonération des marchandises importées, exportées, entreposées ou transformées de tous droits ou taxes sur l'importation, l'exportation, le transit ou la transformation ;
- b) le fait de faire bénéficier les marchandises produites des accords commerciaux auxquels l'État serait partie ;
- c) la possibilité de pénétrer un nouveau marché ou d'améliorer sa position sur le marché ;
- d) l'exonération ou le dégrèvement de l'impôt sur les bénéfices tirés de l'exportation ;
- e) la liberté de rapatrier les capitaux et les bénéfices ;
- f) l'aménagement de zones sûres, bien planifiées, avec des bâtiments récents et des terrains à bâtir entièrement viabilisés ;
- g) la disponibilité des matériaux, de l'énergie et de main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée à bon marché ;
- h) la disponibilité de services de transport aérien et routier pratiques.

Le choix des avantages consentis pour maximiser les chances de succès d'une zone franche dépendra des conditions ainsi que de la législation et de la réglementation locales.

6.17 Quoique limitée, l'expérience passée indique que les entreprises les plus susceptibles d'être attirées vers les zones franches sont principalement celles qui s'occupent de la fabrication de produits d'une valeur élevée par unité de poids et de volume, ou bien celles pour lesquelles une main-d'œuvre qualifiée et/ou non qualifiée à bon marché est un facteur essentiel, ou les deux. Compte tenu des exigences qui devraient éventuellement être satisfaites, les zones franches pourraient ne pas constituer une proposition saine du point de vue économique pour un grand nombre d'aéroports ou d'États. Cependant, les aéroports peuvent toujours trouver qu'il est possible et souhaitable d'établir des entrepôts et des parcs d'entreposage en douane ou de leur donner de l'expansion, afin de tenir compte d'activités limitées relatives au groupement et à l'assemblage, car de telles mesures pourraient souvent ne pas imposer des engagements financiers importants à l'aéroport ou à l'État en cause.

Activités à l'extérieur de l'aéroport

6.18 Un certain nombre d'activités industrielles et commerciales sont réalisées au voisinage des aéroports. Elles tirent profit de la proximité de l'aéroport mais sans devoir s'installer sur les terrains de l'aéroport, ou sans le pouvoir par manque de place. On peut citer en exemple les hôtels, les restaurants, les centres de convention, les centres d'achats, les transitaires, les entreprises d'entreposage, les centres de distribution de commerces électroniques, les centres de distribution de la presse, les industries légères et les activités liées aux transports terrestres. La situation en ce qui concerne les revenus que les exploitants

d'aéroport peuvent tirer de ces activités n'est pas aussi simple que dans le cas des activités sur les lieux de l'aéroport et tout dépendra des circonstances et de la réglementation locale.

C — GESTION

PLANIFICATION ET CHOIX DES ACTIVITÉS EXTRA-AÉRONAUTIQUES

6.19 Pour un certain nombre de raisons, il peut être nécessaire d'établir des priorités quant au choix des concessions qui donneront probablement les recettes nettes les plus élevées, tout en ne perdant pas de vue leur commodité pour le public. De même, il est nécessaire d'assurer la coordination dans le développement des activités commerciales ainsi que l'harmonisation de l'aménagement. Tous ces facteurs sont particulièrement importants au début du processus d'établissement du plan de masse et au stade ultérieur de la conception d'une aérogare ou d'un aéroport nouveau, lorsqu'il faut faire des compromis entre les caractéristiques nécessaires aux activités fondamentales de l'aéroport et celles qui assurent l'exploitation rentable des activités extra-aéronautiques. Afin de s'assurer que l'espace disponible est utilisé de façon optimale, il faudrait que les diverses activités occupant des espaces dans les aéroports soient l'objet de révisions périodiques visant à déterminer si le rendement est satisfaisant et si elles ne devraient pas être remplacées par des activités plus lucratives.

6.20 Étant donné que le marché desservi par les boutiques et les services d'aéroports est constitué des passagers, des visiteurs et des employés de l'aéroport, il convient d'obtenir des renseignements sur ces trois catégories de clients quant à leurs revenus, à leurs besoins et aux facteurs qui influencent leurs achats. À ce propos, en effectuant des études périodiques, il est possible d'obtenir des informations sur les types d'installations préférées, ainsi que des avis sur les prix pratiqués et la qualité des marchandises et des services offerts. Parmi les autres renseignements que l'administration aéroportuaire pourrait juger utiles, citons les volumes du trafic aérien dans le passé ainsi que les volumes actuels et prévus, avec une ventilation du nombre de passagers des vols internationaux et intérieurs en passagers à l'arrivée, au départ et en transit/correspondance, le nombre actuel et prévu de visiteurs et d'employés de l'aéroport, le temps moyen que les diverses catégories de passagers passent à l'aéroport et la répartition du trafic passagers sur les heures de la journée, les jours de la semaine et les mois de l'année.

Arrangements administratifs internes

6.21 Étant donné l'expansion que prennent les activités extra-aéronautiques, il se pourrait que les administrations aéroportuaires décident qu'il est nécessaire ou souhaitable d'en confier la supervision à un groupe de gestion distinct. Les responsabilités de ce groupe comprendraient ordinairement le choix de l'ensemble des services à fournir au public, celui des concessionnaires et des locataires, la négociation des contrats et des baux, y compris le choix de la structure appropriée pour les redevances de concession, le contrôle ultérieur des prix marqués et celui de la qualité des services, ainsi que toute autre disposition stipulée dans les conventions contractuelles.

Promotion

6.22 C'est surtout dans les premiers stades de développement des activités extra-aéronautiques qu'un aéroport doit veiller à assurer sa propre publicité, entre autres en préparant et diffusant des documents promotionnels qui décrivent, par exemple, le marché potentiel que représente l'aéroport, et donnent des indications sur la taille de ce marché et sur les possibilités d'y réaliser des revenus supérieurs

à la moyenne. Il devrait également utiliser les médias pour décrire l'aéroport en termes de place commerciale et nouer des contacts avec des groupes d'intérêts particuliers, par exemple les chambres de commerce locales. Ces divers aspects du développement et de la promotion des activités extra-aéronautiques montrent aussi combien il importe d'établir un plan général de marketing pour l'aéroport.

D — REDEVANCES ET LOYERS RELATIFS AUX ACTIVITÉS EXTRA-AÉRONAUTIQUES

MÉTHODES DE DÉTERMINATION DE LA VALEUR MARCHANDE

6.23 À l'exception des concessions axées sur des services spéciaux mentionnées au paragraphe 6.10, avant de fixer la redevance d'une concession ou le montant d'un loyer, il y a lieu de procéder à une estimation de ce que coûterait à l'aéroport la fourniture de locaux ou de terrains à chacun des différents concessionnaires ou locataires intéressés, pour pouvoir établir le montant minimal des redevances et loyers dans chaque cas. Il s'agit en effet d'éviter que l'aéroport enregistre des pertes à cause de ces activités. Toutefois, étant donné que le principal objectif de l'aéroport est normalement de réaliser le plus possible de bénéfices sur ses activités extra-aéronautiques, il est nécessaire, surtout dans le cas des activités commerciales, de déterminer la valeur marchande des divers terrains et locaux de l'aéroport en fonction des différentes activités extra-aéronautiques. Il convient de rappeler, à ce propos, que ce sont le potentiel d'achalandage et l'emplacement des lieux, non seulement à l'aéroport même, mais à l'intérieur du bâtiment (aérogare ou autre) ou de la zone aéroportuaire, qui déterminent l'attrait que ces lieux présentent pour un éventuel concessionnaire ou locataire et, par conséquent, la redevance que l'aéroport est en droit de demander pour leur occupation.

6.24 La valeur marchande peut être établie par la voie d'un appel d'offres, mais elle peut aussi faire l'objet d'une estimation par l'aéroport lui-même. La plupart des aéroports qui utilisent le système des appels d'offres en font une pratique générale et s'en servent pour renouveler les contrats de concession à leur expiration. D'autres aéroports ont recours à la méthode des appels d'offres sur une base sélective et limitent ordinairement l'application de cette méthode aux activités qui sont potentiellement les plus lucratives. Les appels d'offres sont examinés plus loin dans cette partie.

6.25 L'estimation de la valeur marchande des locaux ou terrains offerts se fait ordinairement par comparaison avec des locaux ou terrains analogues situés à proximité de l'aéroport ou dans le centre-ville, en prenant en considération des facteurs tels que la nature de l'activité commerciale, l'importance du marché potentiel et le chiffre d'affaires. À ce propos, il convient de noter que certaines zones ou certains emplacements à l'intérieur de l'aéroport, notamment dans les aérogares, sont beaucoup plus attrayants que d'autres du point de vue commercial, du fait de leur meilleure exposition et du meilleur accès qu'ils offrent aux clients éventuels. L'aéroport peut donc diviser la surface bâtie et les terrains en différentes zones, en établissant une gamme de valeurs marchandes en fonction de la surface bâtie (à l'intérieur, par exemple, du bâtiment de l'aérogare) ou non bâtie, de l'emplacement et du type d'activité prévu. En général, plus le local ou le terrain en question est éloigné des aérogares, plus sa valeur marchande est faible.

Fixation des redevances de concession

6.26 Hormis des exceptions comme celles évoquées ci-après, les redevances de concession peuvent être variables ou fixes, ou une combinaison des deux. La redevance de type combiné est normalement à préférer, notamment en ce qui concerne des activités majeures telles que les restaurants, bars, boutiques hors taxes et boutiques de souvenirs, ainsi que les locations d'automobiles et les parcs de

stationnement, car elle constitue un moyen incitatif approprié pour les commerçants et les concessionnaires, surtout lorsque l'on manque de place à des fins commerciales dans un aéroport. La gamme des activités auxquelles s'applique cette redevance croît généralement avec la taille de l'aéroport, et dans les aéroports où le volume de trafic annuel est très élevé, on tend à évaluer la plupart des redevances de concession de cette manière.

6.27 Les parties fixe et variable d'une redevance de concession devraient permettre de recouvrer tous les coûts de l'aéroport qui sont attribuables à la concession, ainsi que de réaliser le bénéfice visé. Il appartient à chaque aéroport de déterminer dans quelle proportion les coûts et les bénéfices seront couverts par la partie fixe de la redevance applicable à la concession. La partie variable de la redevance devrait normalement être exprimée sous forme de pourcentage du chiffre d'affaires du commerce concerné plutôt qu'en pourcentage du bénéfice net, étant donné que ce dernier est plus difficile à surveiller et à vérifier et donc plus difficile à appliquer d'une manière satisfaisante. Bien qu'il soit d'usage d'utiliser un pourcentage qui reste constant pour une activité, sans égard au volume des affaires, dans certains cas, le pourcentage à payer augmente en raison directe du volume des affaires surtout lorsqu'il s'agit de concessions importantes.

6.28 Il est possible qu'on éprouve des difficultés à déterminer le chiffre d'affaires des activités faisant l'objet d'une concession lorsque l'on cherche à fixer les redevances applicables. L'aéroport devra, par conséquent, définir les méthodes de comptabilité, de vérification et de contrôle pour surveiller le niveau des chiffres d'affaires, et inclure les dispositions nécessaires dans les contrats de concession [voir aussi le paragraphe 6.43, alinéa h)].

6.29 Les redevances de concession fixes sont ordinairement appliquées de façon sélective aux activités spécialisées susceptibles de réaliser seulement des bénéfices modestes (comme, par exemple, les boutiques de fleuristes, de coiffeurs, les librairies, les photomaton, les taxis et les comptoirs de réservations d'hôtel). Les contrats de ce genre devraient, toutefois, être conclus pour des périodes relativement courtes ou prévoir la révision des redevances à des intervalles périodiques si les termes sont plus longs.

6.30 Il existe certaines formes de redevances de concession différentes de celles qui sont le plus souvent utilisées. Les plus intéressantes d'entre elles sont peut-être celles qui consistent à percevoir de certains types de boutiques un montant fixe pour chaque passager à l'arrivée et au départ, à percevoir des compagnies de location d'automobiles un montant fixe pour chaque voiture louée ou un loyer fixe plus un montant fixe pour chaque passager utilisant l'aéroport et, dans le cas des services de taxi, à imposer une redevance à chaque taxi autorisé à exploiter des services à l'aéroport.

6.31 La prudence est conseillée lorsqu'il s'agit d'augmenter les recettes d'aéroport en majorant les redevances de concession. Une évaluation et un suivi minutieux sont recommandés pour éviter que les concessionnaires n'augmentent leurs prix de vente au détail au point que cela soit préjudiciable à leurs recettes brutes (de même qu'à l'entretien et à l'aspect des locaux en cause) et, par voie de conséquence, aux recettes de l'aéroport. La direction de l'aéroport devrait donc exercer un contrôle raisonnable sur les prix qui y sont pratiqués, afin de s'assurer qu'ils sont équitables et compétitifs, comparés à ceux pratiqués dans les principaux aéroports de destination et de départ de son trafic.

Redevances de concessions directement liées aux services de transport aérien

6.32 La *Politique de l'OACI sur les redevances* (Doc 9082/7, paragraphe 34) encourage le développement optimal des recettes provenant des activités extra-aéronautiques, sauf dans le cas des concessions qui sont directement liées à des services de transport aérien, telles les concessions de carburant, de services de restauration à bord et d'assistance aéroportuaire. Ce groupe d'activités continue

néanmoins de faire l'objet de concessions et n'est donc pas soumis aux mêmes restrictions qu'il est recommandé d'appliquer lorsqu'il s'agit de redevances aéronautiques, bien que la prudence soit conseillée dans la détermination des redevances applicables à leur cas. Ainsi, en ce qui concerne les services de restauration à bord, par exemple, la redevance qui sera appliquée à ce type de concession sera moins élevée que pour les concessions de restauration à l'aéroport. Étant donné leur caractère spécifique, les concessions de carburant et de services d'assistance aéroportuaire sont examinées séparément ci-dessous.

Concessions de carburant d'aviation

6.33 Il convient d'accorder une attention particulière aux concessions de carburant d'aviation, dont les redevances prennent souvent la forme de redevances de fourniture de carburant. Il est recommandé, au paragraphe 35 du Doc 9082/7 « ... que, lorsque des redevances de fourniture de carburant sont imposées, les administrations d'aéroport les considèrent comme des redevances de concession de caractère aéronautique et que les concessionnaires de carburant ne soient pas autorisés à les ajouter automatiquement au prix du carburant facturé aux exploitants d'aéronefs, bien qu'ils puissent à juste titre les faire figurer parmi leurs éléments de coût lorsqu'ils négocient le prix de la fourniture du carburant avec les exploitants d'aéronefs. Le niveau des redevances de fourniture de carburant peut refléter la valeur des concessions accordées aux fournisseurs de carburant et devrait être lié aux coûts des installations et services éventuellement fournis. Le Conseil recommande en outre que, là où elle existe, toute redevance de ce genre soit fixée par les administrations d'aéroport de manière à n'avoir aucun caractère discriminatoire, direct ou indirect, à l'égard des distributeurs de carburant comme à l'égard des exploitants d'aéronefs, et à ne pas constituer un obstacle au progrès technique de l'aviation civile. »

6.34 La *Politique de l'OACI sur les redevances* (Doc 9082) prévoit donc que la redevance des concessions de carburant d'aviation peut refléter la valeur de ce type de concession pour le concessionnaire. Dans la pratique, les concessionnaires ajoutent la redevance de fourniture de carburant directement au prix du carburant vendu aux exploitants. Ce qui a provoqué beaucoup de mécontentement chez les exploitants d'aéronefs, à la suite de quoi certains aéroports ont remplacé ou envisagent de remplacer la redevance de fourniture de carburant par une autre forme de redevance (cela pourrait se traduire par un relèvement de la partie fixe de la redevance de concession).

Concessions et redevances de services d'escale

6.35 Dans la plupart des aéroports, les services d'escale sont assurés soit par les compagnies aériennes, soit par des concessionnaires, bien qu'un grand nombre d'aéroports fournissent ces services eux-mêmes, en partie ou en totalité. En ce qui concerne tout d'abord l'assistance au sol fournie par l'aéroport, il convient de noter que l'étendue et la nature de ces services, s'ils couvrent par exemple l'enregistrement des passagers et/ou le chargement et le déchargement de l'avion, etc., déterminent l'ampleur de la redevance correspondante. Parmi les autres considérations à prendre en compte figurent les questions suivantes : devrait-il y avoir une ou plusieurs redevances, et quels sont les paramètres sur lesquels il y a lieu de la ou de les fonder ? Les barèmes applicables pourraient être calculés en divisant le montant prévisionnel des coûts de l'assistance aéroportuaire pour l'exercice à venir par le nombre total de passagers internationaux et intérieurs prévu pour ce même exercice, et/ou le poids total des bagages et du fret manutentionné, et/ou la somme des poids maximaux admissibles au décollage des aéronefs, ce qui déterminera le coût unitaire estimatif de base. Pour arriver au taux unitaire de base du barème de la ou des redevances, il faudra ajouter à cela la marge bénéficiaire de l'aéroport. Les taux unitaires peuvent augmenter par palier en fonction du volume acheminé dans chaque cas. Il y a lieu de noter que la condition requise pour avoir deux ou plusieurs assiettes distinctes de redevances d'assistance aéroportuaire est la possibilité de subdiviser en conséquence l'assiette globale.

6.36 Lorsque les services d'escale sont confiés à des concessionnaires, que ce soit à des compagnies aériennes et/ou à d'autres agents ou entreprises spécialisées, la redevance de concession peut se composer d'un élément fixe auquel s'ajoute un pourcentage du chiffre d'affaires. Lorsque les services d'escale sont fournis par une ou plusieurs entreprises autres que l'aéroport, ce dernier devrait surveiller attentivement les redevances qui sont exigées des exploitants d'aéronefs pour éviter que la perception de redevances excessivement élevées par rapport à celles pratiquées dans un aéroport voisin ne provoque le déplacement du trafic chez le voisin. Il est à noter que la concurrence dans la fourniture des services d'escale peut avoir pour effet favorable de réduire les redevances applicables à ces services sans compromettre la qualité du service fourni.

Fixation des loyers

6.37 La méthode de fixation des loyers est sensiblement la même que celle qui a été décrite pour l'établissement des redevances de concession. L'évaluation de la valeur marchande des espaces intérieurs et des terrains qui sont loués doit tenir compte des loyers exigés pour des locaux ou des terrains semblables dans le voisinage de l'aéroport ou d'autres zones analogues.

6.38 Étant donné que la valeur marchande d'une propriété locative dépend dans une très large mesure de son emplacement, un aéroport divisera ordinairement les espaces intérieurs et les terrains en différentes zones et fixera un éventail de loyers par unité de surface au sol (notamment à l'intérieur des aérogares) et de superficie de terrain, avec des montants bien inférieurs pour les emplacements situés dans les zones les plus éloignées de l'aéroport. À ce propos, les aéroports pourraient envisager de faire la distinction entre les surfaces dont les compagnies aériennes ont absolument besoin pour exercer leurs activités à l'aéroport et celles dont elles ont besoin pour d'autres usages. À part les compagnies aériennes, l'aéroport pourrait aussi choisir de percevoir des loyers moins élevés de certaines catégories d'occupants comme, par exemple, les autres entreprises aéronautiques, les aéro-clubs, certaines administrations publiques et les organisations sans but lucratif. De plus, certains aéroports pratiquent des loyers que l'on pourrait qualifier d'inférieurs au rendement normal que l'on peut attendre de la location d'emplacements à l'aéroport lorsqu'ils veulent encourager l'implantation de certaines activités.

Appels d'offres

6.39 La pratique de lancer des appels d'offres publics est largement utilisée pour proposer des concessions et aussi, parfois, pour louer des locaux ou des terrains dans les aéroports, car c'est souvent la méthode la plus pratique pour déterminer la valeur marchande d'un commerce ou d'un local à l'aéroport. Pour la direction de l'aéroport, l'appel d'offres constitue aussi un moyen bien accepté de choisir ses clients et locataires à des conditions favorables. Il importe de noter qu'il n'est peut-être pas nécessairement souhaitable d'accepter la soumission la plus élevée, car d'autres facteurs, tels que la qualité du service et les prix compétitifs, peuvent jouer un rôle important lorsqu'il s'agit de faire le choix le plus avantageux pour l'aéroport. Beaucoup d'aéroports suivent des procédures spécifiques dans le lancement et le traitement des appels d'offres afin de veiller à ce que toutes les conditions soient remplies. Dans certains cas, surtout lorsqu'il s'agit de concessions importantes, le processus comporte deux étapes : la première consiste à choisir les candidats qui possèdent les qualifications requises pour fournir un service de la qualité voulue, et la seconde à inviter ces candidats à présenter des soumissions pour qu'elles puissent être étudiées.

6.40 Les appels d'offres publics des aéroports contiennent ordinairement des renseignements qui permettront aux intéressés de soumissionner, ainsi que des indications spécifiques sur les informations qui sont requises à l'appui des soumissions et la manière dont les soumissions doivent être présentées. Dans le cas des locations simples, les renseignements suivants sont généralement donnés :

- a) détails des dimensions, de l'emplacement et de l'état des lieux ;
- b) la nature des activités qui seraient éventuellement entreprises sur les lieux ;
- c) la date proposée d'entrée en vigueur du bail et sa durée ;
- d) l'entretien et les services fournis ;
- e) les améliorations que le locataire devra apporter ;
- f) les exigences relatives aux cautionnements ;
- g) la date limite de présentation des soumissions.

6.41 Pour les activités commerciales par concession, les documents de l'appel d'offres contiennent ordinairement des renseignements sur certains ou tous les points supplémentaires ci-après :

- a) les renseignements spécifiques sur le ou les types d'activités envisagées pour ces concessions, y compris les différents produits et services à fournir ;
- b) la nature de tous droits commerciaux exclusifs accordés ;
- c) les qualifications du personnel et autres exigences connexes ;
- d) les normes applicables aux produits, services, aménagements et ameublements ;
- e) la nature du mobilier et des aménagements que devra fournir le concessionnaire ;
- f) les exigences en matière d'assurance ;
- g) les données sur le volume du trafic dans le passé et les prévisions pour l'avenir ;
- h) les chiffres de vente dans le passé, le cas échéant ;
- i) les heures de service ;
- j) l'étendue du contrôle qui sera exercé par les autorités aéroportuaires.

E — CONTRATS

GÉNÉRALITÉS

6.42 Une fois le concessionnaire choisi, il faut rédiger un contrat établissant et définissant les rapports entre l'aéroport et le concessionnaire. Normalement, c'est l'aéroport qui prépare le projet de contrat. Si le siège du concessionnaire et l'aéroport se trouvent dans des États différents, le contrat doit être établi et régi en vertu des lois de l'État dans lequel l'aéroport est situé. Le contrat doit également stipuler qu'en cas d'échec des procédures d'arbitrage, tout différend éventuel doit être réglé devant les tribunaux de cet État. Les mêmes considérations générales sont applicables en ce qui concerne les baux.

CONTRATS DE CONCESSION

6.43 Outre ce qui a été énoncé au paragraphe précédent, en règle générale, les contrats de concession comportent des stipulations, dispositions et conditions du type suivant :

- a) durée du contrat ;
- b) spécification de l'activité qui sera exercée à l'endroit prévu et interdiction de faire des changements quelconques dans l'utilisation prévue des lieux ;
- c) arrangements concernant les sous-locations, le cas échéant ;
- d) taux des redevances de concession, modalités de paiement et arrangements pour la révision des redevances ;
- e) paiement des frais d'enregistrement du contrat, des divers services et des taxes et impôts ;
- f) nécessité de dépôts à titre de cautionnement ou de garantie ;
- g) obligation d'adopter des méthodes comptables appropriées et de présenter périodiquement des comptes vérifiés ;
- h) droit de l'aéroport d'avoir un accès total et illimité à tous les livres comptables et états financiers du concessionnaire qui se rapportent à la concession ;
- i) désignation des lieux à occuper, déclaration par laquelle les parties concernées précisent qu'elles ont inspecté les lieux, et droit de l'administration aéroportuaire d'inspecter et de contrôler les lieux ;
- j) obligation de maintenir les lieux dans leur état initial, ou encore obligation de saisir la direction de l'aéroport de tout projet de modification des lieux et dispositions relatives à l'évacuation des lieux à l'expiration du contrat, y compris l'engagement de remettre les lieux dans leur état initial ;
- k) conditions régissant l'entretien, la réparation et le nettoyage des locaux ;
- l) spécifications relatives à l'assurance et détermination de la responsabilité :
 - 1) pour les accidents survenant aux occupants ou à des tiers ;
 - 2) pour les vols avec ou sans effraction qui s'accompagnent de dommages aux locaux ;
 - 3) pour les dommages causés par l'incendie ou l'eau, les inondations, la foudre et autres causes naturelles ;
- m) obligation d'observer les lois et règlements en vigueur ;
- n) conditions régissant la publicité et les panneaux sur les lieux ;
- o) causes de résiliation du contrat (faillites, condamnations, non-conformité aux dispositions du contrat, etc.) et conditions relatives à l'application de sanctions en pareils cas ;

- p) procédures d'arbitrage ;
- q) définition des termes utilisés ;
- r) options sur le renouvellement du contrat.

6.44 Selon la nature de l'activité faisant l'objet de la concession, il est possible d'ajouter diverses autres clauses, telles que :

- a) garantie du droit exclusif d'exploiter le type de concession spécifié ;
- b) heures d'ouverture et de fermeture ;
- c) obligation de vendre des marchandises à des prix compétitifs et aux prix marqués, et nature du contrôle des prix exercé par l'aéroport ;
- d) normes de qualité, contrôle des marchandises et questions relatives à la vente d'aliments et de boissons, telles que :
 - 1) qualité, préparation et entreposage des aliments et des boissons ;
 - 2) qualité, état, entretien et propreté de l'équipement, des tables, des sièges, etc. ;
 - 3) normes d'hygiène applicables au personnel ;
- e) droit d'installer du matériel spécial ;
- f) qualifications exigées du personnel affecté à des services spécialisés et aux procédures de sûreté.

BAUX APPLICABLES AUX LOCAUX, TERRES ET TERRAINS À BÂTIR

6.45 Les baux de location, qui portent principalement sur l'occupation et l'utilisation de propriétés de l'aéroport, sont généralement moins complexes quant à la variété des dispositions qu'ils contiennent, bien qu'il puisse être nécessaire à l'occasion de détailler davantage certaines clauses. Il est inhabituel que ces baux contiennent des dispositions sur les procédures comptable du locataire, ou qu'ils lui imposent une quelconque obligation de présenter des états de compte à l'aéroport, et les clauses qui portent sur la nature de l'entreprise à exploiter pourraient souvent être moins spécifiques que s'il s'agissait d'un contrat de concession.

6.46 Étant donné que les baux signés pour des terrains, et particulièrement pour les terrains à bâtir, portent généralement sur une période bien plus longue que celle normalement prévue dans les baux de location d'espaces à l'aéroport ou dans les contrats de concession, il est d'autant plus nécessaire que ces baux contiennent des dispositions prévoyant la révision périodique des loyers afin de tenir compte de la réévaluation des propriétés. Dans ce genre de contrat, il est prudent d'être tout à fait explicite quant au droit de l'aéroport de reprendre possession de la propriété à l'expiration du contrat et aux conditions et dispositions en vertu desquelles la reprise de possession peut être effectuée. Il faut préciser que l'aéroport peut aussi reprendre possession de sa propriété en cas de défaut de paiement de la part du locataire, pour les besoins de l'exploitation ou dans l'intérêt public. Il conviendrait peut-être également de faire mention de l'indemnisation qui doit être versée, le cas échéant, lorsqu'il y a reprise de possession.

DURÉE DU CONTRAT

6.47 La durée du contrat est ordinairement influencée par des facteurs tels que la nature de l'entreprise ou de la location en question et les montants investis en immobilisations par le concessionnaire ou le locataire. Les contrats à long terme sont habituellement offerts lorsque les montants investis sont importants. En règle générale, les contrats contiennent des dispositions expresses concernant leur renouvellement.

6.48 Bien que les contrats de concession soient conclus pour des durées variables, la plupart se situent dans la fourchette de un à cinq ans. La location des emplacements à l'aéroport se fait ordinairement pour des périodes quelque peu plus courtes pouvant aller en général jusqu'à trois ans. Pour la location de terrains à l'aéroport en vue de la construction de bâtiments par le locataire, la durée du contrat semble être généralement de dix à quarante ans et la période la plus courante est d'environ vingt ans. Ces durées reflètent la reconnaissance du besoin d'accorder un contrat suffisamment long aux locataires de terrains à bâtir pour leur permettre d'amortir leurs investissements, qui sont ordinairement importants. Abstraction faite des cas où les contrats de concession ou de location sont de courte durée, il est important de prévoir des dispositions en vue de la révision périodique (par exemple, une fois par an) des redevances perçues durant la période de validité du contrat, afin de s'assurer qu'ils continuent de correspondre aux besoins.

CONTRATS DE GESTION

6.49 Comme l'indique la Partie B, les « contrats de gestion » sont une forme de contrat spécial qui peut être utilisé par les aéroports dans les cas où ils désireraient engager des personnes possédant les compétences nécessaires à l'exercice de certaines activités commerciales tout en conservant la propriété et le contrôle de l'affaire. Ces contrats devraient spécifier le type d'activité à exercer moyennant une redevance de gestion, tout en stipulant que les recettes nettes reviendront à l'aéroport, après la déduction éventuelle d'une commission.

CONTRATS RELATIFS AUX ENTREPRISES IMPLANTÉES EN ZONE FRANCHE

6.50 Le concept des zones franches dans les aéroports a connu jusqu'ici une mise en application limitée. La nature des zones franches et les arrangements contractuels qui s'y rapportent dépendent dans une large mesure des conditions locales. Les contrats et les baux passés avec les entreprises commerciales installées en zone franche devraient en toute probabilité contenir certaines clauses que l'on ne retrouve pas dans les autres types de contrats énumérés ci-dessus, y compris, éventuellement (lorsque des entreprises étrangères sont en cause), une référence aux exigences imposées par les lois ou les règlements gouvernementaux.

6.51 La création d'une zone franche et les diverses questions rattachées à son exploitation par l'administration chargée de la gérer (qu'il s'agisse de l'aéroport lui-même ou d'un organisme auxiliaire créé par ce dernier) seraient probablement régies par des lois spéciales, et les droits et obligations d'une entreprise exerçant ses activités dans la zone seraient définis dans ses statuts. Les stipulations s'appliquant aux entreprises étrangères en ce qui concerne la propriété, l'expatriation des capitaux et des bénéficiaires, l'emploi de ressortissants, etc., ne seraient par conséquent pas normalement précisées dans un arrangement contractuel quelconque établi par l'autorité responsable de la zone franche, étant donné que ces questions seraient déjà régies par les lois administratives ou corporatives de la juridiction nationale, de l'État, ou toute autre.

CHAPITRE 7

Financement de l'infrastructure aéroportuaire

Ce chapitre traite des divers aspects du financement dont il faut tenir compte quand on s'engage dans un projet d'investissement dans l'infrastructure aéroportuaire, qu'il s'agisse de construire un nouvel aéroport ou d'accroître la capacité d'un aéroport existant.

La Partie A traite de l'importance et du contenu des prévisions de trafic dans le contexte de l'élaboration et du financement des projets, ainsi que de la politique générale et des éléments indicatifs disponibles.

La Partie B présente les types d'experts susceptibles d'intervenir dans un projet d'infrastructure.

La Partie C traite de l'importance et de l'objet des analyses économiques et financières et indique les différents éléments qui doivent y figurer.

La Partie D examine l'utilité des plans financiers ; elle traite aussi des besoins en monnaies nationales et étrangères, ainsi que du remboursement des emprunts.

La Partie E porte d'abord sur les sources de financement possibles à l'échelon national, puis sur les sources étrangères et les autres sources, dont le préfinancement, auxquelles on peut faire appel pour financer un projet d'investissement aéroportuaire.

A — PRÉVISIONS DE TRAFIC

7.1 On ne saurait envisager un projet d'expansion de l'infrastructure aéroportuaire et son financement sans s'appuyer sur de solides prévisions de trafic. Le principal objectif de ces prévisions est de déterminer l'évolution du trafic et d'établir les besoins correspondants de l'aéroport en matière de capacité. Les prévisions devraient couvrir la durée de vie prévue du projet, le volume annuel (international et national, régulier et non régulier) des mouvements d'aéronefs et du trafic de passagers et de fret, ainsi que, le cas échéant, le trafic d'aviation générale et les vols exemptés, y compris le trafic militaire. Il faudrait aussi établir une ventilation du trafic par mois, par jour de la semaine (et, au besoin, par période de la journée), afin de déceler les tendances du trafic et les périodes de pointe, et d'obtenir des données sur les types d'aéronefs qui seront sans doute utilisés.

7.2 Pour plus d'information sur la préparation des prévisions de trafic, il convient de consulter le *Manuel de prévision du trafic aérien* (Doc 8991). Il convient aussi de consulter le Doc 9082/7, où il est recommandé au paragraphe 32 que les usagers des aéroports, et en particulier les compagnies aériennes, fournissent à l'avance « aux différentes administrations d'aéroport, des prévisions pour les cinq ou dix

années à venir, en ce qui concerne les futurs types d'aéronefs qu'ils comptent utiliser, leurs nombres et leurs caractéristiques, l'accroissement prévu du volume des passagers et du fret qu'il faudra acheminer, les installations spéciales que les usagers des aéroports souhaitent trouver et autres questions pertinentes ».

B — RECOURS AUX EXPERTS

7.3 Durant la phase de planification, et pendant toute la période de mise en œuvre d'un projet d'investissement aéroportuaire, il est souvent souhaitable et avantageux, pour un aéroport qui n'a pas de compétences suffisantes dans le domaine de la planification, de s'adresser à un ou à plusieurs consultants indépendants. Dans ce cas, toutefois, il importe de choisir un consultant qui ait toute la compétence voulue dans le domaine et, de préférence, qui ne soit affilié à aucune grande banque ou banque d'investissement ni à aucun grand entrepreneur ou fabricant de matériel aéroportuaire, ce qui risquerait d'influencer les spécifications techniques qu'il établira ou qui seront établies d'après son rapport. La direction de l'aéroport doit également collaborer étroitement avec le consultant, en contrôlant régulièrement son travail et en examinant avec soin son rapport afin de déterminer, par exemple, s'il est réaliste et s'il tient bien compte des circonstances nationales et locales. (En ce qui concerne le recrutement d'experts, consulter le paragraphe 7.51 dans la Partie E.) Différents types d'experts sont généralement appelés à intervenir dans un projet d'investissement aéroportuaire :

- des économistes spécialisés dans l'évaluation des coûts et des avantages des investissements publics ;
- des conseillers financiers connaissant bien le financement des aéroports pour contribuer aux négociations avec les banques et autres bailleurs de fonds (ils doivent être indépendants de l'entité qui fournit le prêt) ;
- des avocats expérimentés en rédaction de documents relatifs à des projets d'investissement aéroportuaire ;
- des sociétés de gestion de projets, généralement des sociétés d'ingénierie ayant l'expérience de la planification et des travaux de construction.

C — ANALYSES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES

7.4 Toutes les organisations sont amenées à prendre des décisions sur la meilleure façon d'atteindre leurs objectifs. Pour guider leurs décisions en matière d'investissement, elles se servent de techniques d'évaluation axées sur les différentes options et sur la recherche de celle qui maximise les avantages nets. Toute grande décision en matière d'investissement prise par un aéroport devrait être étayée par des analyses montrant les coûts et les avantages que l'investissement dans des infrastructures apporte aux fournisseurs, aux usagers et, le cas échéant, à la collectivité. La consultation des usagers devrait aider les États à guider leurs grandes décisions relatives aux investissements. Pour ce qui est des analyses à faire, il serait souhaitable d'avoir une approche commune à l'intérieur d'un État ou d'une région.

7.5 Les analyses économiques et financières des grands projets aéroportuaires deviennent un élément de plus en plus important des propositions qui sollicitent un financement public ou privé. Ces activités sont essentielles car les aéroports peuvent contribuer de façon significative à l'économie nationale en générant des emplois et d'autres activités économiques, non seulement à l'aéroport et dans la collectivité qui l'entoure, mais même dans l'ensemble du pays.

7.6 Les paragraphes suivants décrivent divers types d'analyses à envisager avant de lancer un projet d'investissement de grande ampleur. Il s'agit de l'analyse d'impact économique, de l'analyse coûts-avantages, du bilan de rentabilité et de l'analyse financière.

ANALYSE D'IMPACT ÉCONOMIQUE

7.7 Une évaluation de l'impact économique d'un grand projet d'investissement aéroportuaire¹ identifie les effets économiques cumulatifs du projet sur l'économie au niveau national, régional ou local. Elle transcende la question des revenus et des emplois existants ou prévus et évalue la contribution plus globale qu'apporte ou devrait apporter le projet au développement économique national, régional ou local. Les résultats de ces études sont souvent utilisés dans le cadre du processus décisionnel en vue de déterminer la viabilité économique d'un investissement d'infrastructure aéronautique.

7.8 La contribution de l'aéroport à l'économie peut être évaluée à partir d'un certain nombre de facteurs d'évaluation de l'activité économique directe, indirecte et induite, à savoir le revenu des entreprises, le revenu des particuliers, les recettes fiscales, les investissements et l'emploi. C'est ainsi que les études d'impact économique peuvent être conçues de manière à recueillir des informations sur de nombreux aspects de l'activité économique qui se déroule à l'aéroport et en dehors de celui-ci, tant au niveau régional que national.

7.9 Les études d'impact économique fournissent des informations sur le nombre d'emplois créés directement par l'exploitant de l'aéroport, les transporteurs aériens et les autres employeurs associés à l'aéroport, notamment les prestataires de services de navigation aérienne et les entreprises spécialisées d'acquisition de biens et services, de maintenance et de réparation d'aéronefs. Les emplois directs et indirects pourraient constituer une source de revenus considérables pour les particuliers et une part importante de l'économie régionale ou nationale.

7.10 À l'impact économique direct et indirect de l'aéroport sur l'économie s'ajoute l'impact induit par les dépenses liées aux revenus des particuliers attribuables aux activités économiques directes et indirectes. C'est ainsi que des modèles d'intrants-extrants peuvent être appliqués à un aéroport de taille moyenne ou grande² pour identifier les effets multiplicateurs³ dans les industries contributives et les industries de consommation. Une étude d'impact économique peut identifier les avantages économiques attribuables au tourisme et à ses diverses activités. Les activités économiques attribuables à l'industrie touristique qui dépendent fortement des services de transport aérien peuvent être pris en compte au niveau des effets catalytiques sur la demande dans le cadre d'une étude d'impact économique élargie.

7.11 Une étude d'impact économique peut être structurée de manière à recueillir des renseignements sur la part du produit intérieur brut (PIB) d'un État que l'on peut attribuer aux services de transport aérien et à ses effets multiplicateurs. Les décisions en matière d'investissements en capacité ou en infrastructures supplémentaires peuvent dépendre de la connaissance de la contribution de l'aéroport au PIB.

7.12 Les paragraphes qui précèdent font ressortir les avantages possibles de la construction ou de l'agrandissement d'un aéroport, mais il faut reconnaître que ces projets comportent souvent des inconvénients. Il se peut, par exemple, qu'il faille acheter à l'étranger l'équipement spécialisé nécessaire à la

1. Il pourrait s'agir de construire un nouvel aéroport ou d'agrandir un aéroport existant.

2. Voir la Circulaire 292, *Contribution économique de l'aviation civile*.

3. Voir la définition dans l'Appendice 1.

sûreté ou au traitement des bagages, ce qui peut susciter certaines préoccupations au niveau de la balance des paiements et des comptes nationaux d'une économie en développement. Il se peut aussi que les projets de construction grèvent fortement des ressources humaines, matérielles et financières nationales limitées, et qu'ils obligent à retarder ou à reporter d'autres projets. En outre, le projet peut imposer à d'autres infrastructures (par exemple, les systèmes de navigation aérienne, les voies d'accès et le réseau d'alimentation électrique) une demande excessive par rapport à leur capacité, exigeant de réduire les services fournis à d'autres usagers ou à lancer d'autres agrandissements coûteux. Par ailleurs, le projet peut poser des problèmes environnementaux ou écologiques, comme la pollution par le bruit des aéronefs ou par les émissions des moteurs. Certains de ces inconvénients devraient être déterminés et, dans la mesure du possible, quantifiés séparément, alors que d'autres feront l'objet d'une analyse dans le cadre d'une étude complémentaire d'impact sur l'environnement.

7.13 Une étude d'impact économique positive qui a été bien réalisée et bien préparée peut aider à obtenir un financement, ou des conditions financières plus avantageuses, pour un projet aéroportuaire. À l'inverse, l'absence d'études solides de l'impact économique peut rendre plus difficile l'obtention d'un financement auprès de sources gouvernementales étrangères, telles que les banques et les fonds de développement, qui tiennent compte dans leur processus d'évaluation de l'impact du projet proposé sur l'économie nationale.

7.14 Pour terminer, il convient de souligner que si l'on parvient à bien coordonner les projets aéroportuaire avec les projets de développement régional, en tenant compte des préoccupations environnementales, et en y ajoutant une étude complète de l'impact économique, on dispose d'un outil de planification et de gestion utile qui peut favoriser l'investissement. Il en résulte un message clair à l'intention des pouvoirs publics, des entreprises et des investisseurs, ce qui peut entraîner d'autres investissements et par conséquent favoriser l'économie nationale.

ANALYSE DES COÛTS-AVANTAGES

7.15 Dans le cas de projets aéroportuaire financés par des fonds publics, il faut envisager une méthodologie qui fasse ressortir les avantages et les coûts aussi bien publics que privés. L'analyse des coûts-avantages permet d'identifier, parmi toutes les options d'investissement, celle qui est la plus apte à réaliser l'objectif économique consistant à maximaliser les avantages nets pour la société. Manifestement, cela va bien au-delà d'une simple évaluation financière (voir les paragraphes 7.28 et 7.29) qui se polarise sur les comptes financiers et les marges brutes d'autofinancement d'un projet. En outre, il existe des différences entre une évaluation financière et une analyse des coûts-avantages en ce qui concerne le traitement des dépenses en capital. Tandis qu'une évaluation financière retraite normalement les dépenses en capital en amortissement et frais d'intérêt annuels, une analyse des coûts-avantages mesure les coûts en capital sur la base des mises de fonds requises au cours des exercices futurs — et non sur la base de l'amortissement et des intérêts. Le flux de trésorerie au titre des dépenses est comparé au flux des profits, et les montants annuels nets sont escomptés en vue d'établir une valeur actualisée nette (VAN)⁴ pour l'option d'investissement.

7.16 Pour illustrer la différence au niveau des objectifs entre une évaluation financière et une analyse des coûts-avantages, prenons le cas de l'agrandissement d'une aérogare de passagers. L'évaluation financière s'intéressera aux flux de trésorerie et aux redevances d'usage normalement exigées

4. Valeur actualisée des revenus (ou avantages) futurs d'un investissement donné moins la valeur actualisée des coûts prévus. Une VAN positive indique que l'investissement est avantageux. On utilise aussi dans ce contexte le taux de rendement interne (TRI), qui se définit comme étant le taux d'actualisation auquel la VAN est égale à zéro. Celui-ci est largement utilisé comme moyen d'évaluation des investissements car il tient compte des flux de trésorerie dans le temps.

en rapport avec cet investissement, alors que l'analyse des coûts-avantages en considérera les coûts et les avantages pour toutes les parties intéressées. Cela concernera aussi bien les avantages résultant d'une amélioration du traitement des passagers pour les transporteurs aériens que les gains de temps pour les passagers eux-mêmes. De plus, si l'on considère l'impact social en général, il faudra tenir compte des conséquences négatives qu'entraîneront les augmentations du trafic et du bruit pour les personnes qui habitent ou travaillent au voisinage de l'aéroport.

7.17 Il existe également des gains potentiels de productivité pour l'aéroport, dont il faut tenir compte. Par exemple, un investissement dans un système amélioré de traitement des bagages pourrait réduire le nombre d'employés nécessaires à l'avenir, ce qui diminuera les dépenses d'exploitation futures. Les transporteurs aériens pourraient aussi bénéficier de l'efficacité des transports, par exemple, sous forme d'économies résultant de la rotation accélérée des avions et peut-être d'une plus grande fiabilité et prévisibilité des services. Des considérations analogues à celles qui sont évoquées dans la dernière phrase du paragraphe précédent sont également valables.

7.18 L'évaluation des avantages procurés par la sécurité exige l'analyse des risques, ce qui implique un travail de mesure composite de la probabilité et de la gravité d'un événement défavorable. Dans l'analyse des coûts-avantages, on considère les conséquences mises en lumière par l'analyse des risques, et on leur attribue une valeur pécuniaire spécifique. Lorsque des accidents entraînent des pertes de biens tangibles, par exemple immobiliers, on peut attribuer une valeur aux risques d'accident en se fondant sur les coûts de remplacement ou de réparation. Lorsque les pertes ont des conséquences intangibles telles que des lésions corporelles ou des décès, l'attribution d'une juste valeur à un risque d'accident devient plus incertaine, voire subjective, et doit être faite avec circonspection. Étant donné les difficultés à mesurer les avantages tirés de la sécurité, ceux-ci sont généralement absents de ces analyses, sauf s'ils présentent des différences au niveau des options considérées ou s'ils sont déterminants dans l'établissement d'un bénéfice net positif dans le cas d'un investissement d'infrastructure unique. Lorsqu'un projet ne peut être justifié au chapitre des avantages non liés à la sécurité, il peut être nécessaire de chercher à savoir si le projet se soldera par une amélioration du niveau de sécurité.

7.19 Les projets peuvent avoir des effets négatifs ou positifs pour des tiers (par exemple, les impacts sur l'environnement). L'identification et la mesure de ces effets sont plus difficiles et il peut n'y avoir aucun avantage commercial évident. Il est néanmoins utile de les énumérer et de les quantifier, dans la mesure du possible, à l'aide des techniques analytiques.

7.20 Les effets sur l'environnement sont un aspect important de nombre de projets d'envergure dans le domaine des transports. Qu'ils soient considérés comme des coûts ou des avantages négatifs (les effets environnementaux sont souvent involontaires et en général négatifs), ces effets sont difficiles à mesurer de façon précise. Il est néanmoins important de les déterminer et de les évaluer soigneusement. Il existe pour cela une documentation considérable.

7.21 Une fois que tous les avantages et tous les coûts ont été déterminés et prévus, pour juger de la rentabilité d'un projet ou pour évaluer quelle option donnera les profits nets les plus élevés, on actualise les avantages et les coûts en termes de marge nette d'autofinancement, de façon à établir une valeur unique correspondant à la valeur actualisée nette. L'option préférée, d'un point de vue économique, sera celle qui présente la VAN la plus élevée. La nécessité d'une actualisation procède du fait que la valeur accordée aux recettes et aux dépenses dépend du moment où celles-ci se produisent. Une unité de monnaie à percevoir dans un an a moins de valeur que cette même unité tombant dans notre poche aujourd'hui, à cause des occasions qui seront manquées pendant l'année.

7.22 Les avantages et les coûts ne suivent pas nécessairement la même répartition des mouvements de trésorerie émanant d'une évaluation financière. En outre, il se peut que les avantages pour les usagers aéronautiques ne suffisent pas à couvrir le coût total du projet.

BILAN DE RENTABILITÉ

7.23 Le bilan de rentabilité a pour objectif important de faciliter la coordination entre toutes les parties intéressées et de soutenir les négociations avec les institutions financières. L'élaboration d'un bilan de rentabilité est souvent complexe et fait appel à un certain nombre d'hypothèses et d'appréciations. Les analyses (ou évaluations) financières constituent une partie importante d'un bilan de rentabilité, qui inclut souvent également, entre autres éléments, une analyse des coûts-avantages et une section sur la gestion du risque. Les données utilisées pour construire le bilan de rentabilité vont au-delà des budgets et des plans d'entreprise (voir le Chapitre 3).

7.24 Un bilan de rentabilité présente la situation en contexte, identifie le ou les problèmes à résoudre et donne une description détaillée de la proposition retenue, ainsi que des raisons de son choix parmi d'autres, ainsi qu'une évaluation complète de ses avantages, de ses coûts et de ses risques. Il faudrait aussi décrire les autres options envisagées, ainsi que leurs avantages, coûts et risques. Un bilan de rentabilité peut en outre présenter une analyse et des informations sur les produits et services, les marchés, le personnel, les technologies, les installations, l'équipement, le financement des immobilisations, les plans circonstanciels, etc. Il identifie les principaux facteurs de risques ainsi que les indicateurs de changements dans les résultats. Des mesures d'atténuation de chaque facteur de risques devraient être indiquées. Il faudrait aussi évaluer l'impact sur l'organisation et sur les ressources humaines en termes de recrutement, de réaffectations, de formation et de licenciements.

7.25 Le bilan de rentabilité devrait aussi déterminer quels sont les activités et les processus commerciaux de l'aéroport qui subiront des répercussions, évaluer ces répercussions et proposer des mesures appropriées pour y faire face. Par exemple, dans le cas de la construction ou de l'agrandissement d'une aérogare, le bilan de rentabilité s'efforcera d'en dégager les répercussions sur les usagers de l'aéroport tels que les compagnies aériennes, les passagers, l'aviation générale et sur les prestataires de services, par exemple les services d'assistance en escale, de restauration et autres. Il examinera aussi les répercussions sur les ressources humaines pour savoir s'il faudra recruter, mettre à pied, réaffecter ou former du personnel.

ANALYSE FINANCIÈRE

7.26 Pour les aéroports en quête de capitaux auprès de sources privées ou quasi privées, il faudra vraisemblablement une évaluation financière pour obtenir le financement du projet proposé. Une évaluation financière bien réalisée donnera une analyse complète des flux de trésorerie correspondant à chaque option d'investissement, y compris les risques des produits des activités d'aval, et elle aidera aussi à choisir entre des solutions de remplacement. La façon de réaliser l'évaluation dépend largement du public visé. La plupart des évaluations débutent cependant par une estimation du coût en capital, par une projection des extrants tels que le nombre d'embarquements ou de mouvements d'avions ainsi que par les recettes et dépenses annuelles et les déductions. On utilise souvent des mesures telles que la valeur actualisée nette (VAN), le taux de rendement interne (TRI) et les délais de récupération pour résumer l'attrait financier d'un projet proposé et des solutions de rechange. Souvent, l'analyse financière contient aussi un état du bénéfice pro forma, des tableaux de paiements de la dette et des états des flux de trésorerie.

7.27 Certains estiment qu'il faut une analyse financière de tout projet aéroportuaire à financement public. Cependant, une telle analyse ne mesure pas les coûts et avantages économiques complets d'un

projet et, dans ces conditions, est donc d'un intérêt limité pour l'État. Les facteurs suivants peuvent faire que les avantages publics diffèrent de ceux qu'envisagent le constructeur et l'exploitant du projet :

- Les producteurs (les aéroports) créent quelquefois des avantages pour d'autres membres de l'économie, mais sans pouvoir en obtenir un paiement, ou, à l'inverse, il se peut qu'ils causent des pertes à d'autres sans avoir à payer l'intégralité des coûts. On parle alors d'avantages ou de coûts externalisés. Un des coûts externalisés des activités d'un aéroport que l'on cite fréquemment est le bruit des avions. Dans le cas des avantages externalisés, la mesure des avantages nets pour le producteur ne sera pas la même que celle des avantages nets pour le public.
- Les coûts et les avantages publics ne sont pas toujours pleinement pris en compte dans les transactions commerciales en raison d'une information imparfaite. Les passagers n'apprécient pas toujours à leur pleine valeur les gains de temps ou l'amélioration de la sécurité aérienne résultant d'un investissement, et il se peut donc qu'il soit difficile d'en recouvrer le coût par des tarifs aériens ou des redevances aéroportuaires plus élevés.
- Certains aéroports ont en fait le monopole de la prestation de services aéroportuaires régionaux pour certaines catégories d'avions. Si ces aéroports haussent leurs redevances pour couvrir le coût d'un projet, leurs usagers n'ont pas de solutions de rechange raisonnables, que le projet ait ou non des avantages équivalents à la hausse de la redevance. (Le fait qu'un aéroport puisse couvrir les coûts d'un projet par une hausse des redevances n'est donc pas nécessairement synonyme d'une justification économique du projet du point de vue du public.)
- Même si la réalisation d'un projet dans un aéroport présente des avantages importants, il se peut que certains usagers soient en mesure de la bloquer (par exemple en refusant une hausse des droits d'atterrissage). Ainsi, une compagnie aérienne en position dominante pourrait s'opposer à l'addition d'une nouvelle capacité qui profiterait de façon disproportionnée à ses concurrents ou, en raison de problèmes financiers à court terme, pourrait rejeter tout projet offrant des avantages futurs qui augmenterait ses coûts actuels.

D — PLAN DE FINANCEMENT

BUT ET CONTENU D'UN PLAN DE FINANCEMENT

7.28 Avant de s'engager dans un projet d'investissement aéroportuaire et d'obtenir le financement nécessaire, il faut réunir diverses données. Aussi faut-il préparer des prévisions de l'ampleur générale des coûts du projet et, ainsi qu'il est indiqué dans la Partie A, des prévisions du trafic annuel pour la période correspondant à la durée de vie utile de l'infrastructure aéroportuaire faisant l'objet du projet. Il faut déterminer les sources de financement possibles du projet, ainsi que les sources de recettes éventuelles dont l'aéroport aura besoin par la suite pour assurer le service de la dette dont il sera responsable. Tous ces renseignements ont également leur importance pour la préparation des analyses déjà mentionnées.

7.29 Une fois que le projet a fait l'objet d'une décision ferme, il faut élaborer un plan beaucoup plus détaillé — le plan de financement — qui doit contenir notamment les renseignements de base suivants :

- a) des prévisions des différents éléments de coût (main-d'œuvre, matières, matériel, éventualités, etc.) de chaque partie distincte de l'ensemble du projet ;

- b) les flux de trésorerie nécessaires pour faire face aux paiements prévus lors des différentes phases de la mise en œuvre du projet, y compris les coûts de construction et les remboursements de la dette correspondante ;
- c) les devises dans lesquelles les paiements devront être faits ;
- d) la provenance des fonds :
 - 1) l'exploitation de l'aéroport même (par exemple, bénéfices non répartis) ;
 - 2) d'autres sources, ainsi que les conditions applicables (taux d'intérêt, échéances de remboursement, etc.).

7.30 Il convient également de souligner qu'il importe de disposer de données qui renseignent sur la tendance de la situation financière de l'aéroport au cours des dernières années ainsi que sur son évolution prévue au cours de la période de remboursement de l'emprunt. Les données financières chronologiques se trouvent dans les comptes d'aéroport, qui contiennent les données décrites dans la Partie B (Comptabilité) du Chapitre 3. À cet égard, l'inscription des recettes et des dépenses par poste principal revêt une importance particulière. Les prévisions relatives à l'évolution future de la situation financière se dégagent des budgets de l'aéroport et des plans financiers à long terme. À ce sujet, il y a lieu de se reporter au texte sur le processus budgétaire présenté dans la Partie A (Aspects fondamentaux du contrôle financier et de la comptabilité) du Chapitre 3. Sans ces données financières, il sera beaucoup plus difficile pour les personnes extérieures à l'aéroport de décider, d'abord, si le prêt ou les arrangements de financement demandés doivent être accordés et, dans l'affirmative, selon quelles modalités.

7.31 Il est entendu qu'à part les évaluations régulières qui précèdent la décision de mettre en œuvre le projet aéroportuaire, il faudra, une fois que cette décision sera prise, examiner et actualiser l'estimation des coûts et des recettes établis à l'origine. Ce processus devrait se poursuivre tout au long de la phase de construction et de mise en œuvre du projet.

BESOINS EN DEVICES

7.32 La réalisation d'un projet aéroportuaire dépend beaucoup — et cela peut parfois être déterminant — des besoins en devises étrangères et de la proportion des coûts qui peuvent être payés en monnaie nationale. Il arrive souvent que les coûts d'un projet doivent être payés en devises étrangères et que la monnaie nationale ne puisse pas être convertie librement ; il est alors indispensable de déterminer dès le départ s'il sera possible d'obtenir les devises étrangères nécessaires. L'obtention de ces devises devra être examinée avec les autorités financières compétentes et, à cette fin, il faudrait établir un document indiquant de façon aussi détaillée que possible les paiements à faire en devises étrangères et précisant dans quelle mesure les sources éventuelles de financement du projet sauront répondre aux besoins de devises étrangères. Bien que des arrangements permettant d'emprunter des fonds en devises étrangères, ou même d'obtenir des biens et services étrangers dans le cadre d'un crédit à long terme, permettent d'atténuer au début les problèmes de change, ils demeurent une source légitime de préoccupation pour les autorités financières car, pour rembourser la dette, il faudra en fin de compte prélever les fonds nécessaires sur les réserves de devises étrangères.

7.33 La mesure dans laquelle les coûts d'un projet pourront être payés en monnaie nationale ou en devises étrangères dépend d'un grand nombre de facteurs différents selon les situations et il n'est donc possible de fournir que des indications générales sur les types de coûts qui entreraient normalement dans chaque catégorie.

**Coûts normalement payables
en monnaie nationale**

7.34 Ces coûts peuvent comprendre :

- a) les travaux de construction et autres services fournis par des entrepreneurs et des firmes du pays ;
- b) l'acquisition de terrains, y compris les coûts relatifs aux éventuelles servitudes (par exemple, droit de passage sur la propriété d'autrui), etc. ;
- c) les traitements, salaires et autres dépenses connexes relatives au personnel national ;
- d) les matériaux, les fournitures et l'équipement nationaux dont le pays n'est pas importateur net ;
- e) l'intérêt sur le crédit accordé dans le pays même ;
- f) les impôts.

**Coûts normalement payables (en tout ou en partie)
en devises étrangères**

7.35 Ces coûts peuvent comprendre :

- a) les travaux de construction et autres services fournis par des entrepreneurs et des firmes de l'étranger ;
- b) l'équipement, les matériaux et les fournitures importés ;
- c) les salaires, traitements, allocations et autres dépenses relatives à l'emploi de personnel expatrié ;
- d) l'intérêt sur le crédit étranger.

Il convient de noter que des politiques et des arrangements contractuels pour une utilisation maximale de la main-d'œuvre et de matériaux du pays peuvent être un moyen efficace de limiter les besoins en devises étrangères.

REMBOURSEMENT DES EMPRUNTS

7.36 Dès les premières étapes du processus de planification, il faut établir la capacité future de l'aéroport d'assurer le service de sa dette. Des économistes et des conseillers financiers pourront prêter leur concours à l'aéroport pour déterminer sa capacité de rembourser ses emprunts. Cette capacité dépend dans une large mesure des recettes que l'aéroport peut générer, et qui peuvent augmenter sensiblement avec la mise en service des nouvelles installations ou des installations améliorées dont la réalisation sera financée par l'emprunt en question. À cet égard, il convient de rappeler que la plupart des aéroports ne recouvrent pas encore la totalité de leurs coûts et que ceux dont les volumes de trafic sont faibles ne peuvent pratiquement pas envisager, dans un proche avenir, d'y parvenir. Dans ce cas, le fardeau de l'obtention des fonds nécessaires au service de l'emprunt incombe normalement au gouvernement

concerné. Néanmoins, quand les circonstances le permettent, on insiste de plus en plus pour que les aéroports assument la responsabilité de fournir les fonds nécessaires pour payer une partie des versements de remboursement du principal et des intérêts sur un emprunt contracté pour financer un projet aéroportuaire.

7.37 Quand cette responsabilité incombe à l'aéroport, il faut établir un calendrier indiquant pour chaque emprunt ou partie d'emprunt en cause les dates et les montants des paiements de remboursement du principal et des intérêts, ainsi que les recettes ou les autres types de revenus que l'aéroport entend consacrer à ces engagements. Les sommes nécessaires pour assurer le service de la dette devront être dérivées du flux de recettes globales de l'aéroport, et principalement des recettes provenant des redevances de la circulation aérienne, de concessions et de location.

7.38 Les emprunts contractés à l'étranger doivent habituellement être remboursés en devises convertibles. Dans la mesure où il incombe à l'aéroport d'assurer le service de ce type d'emprunt, il peut être souhaitable de lui donner accès aux devises qu'il peut tirer de ses propres activités. L'aéroport, ou son fiduciaire, pourrait ainsi établir un ou plusieurs comptes en devises convertibles, sous réserve d'un contrôle éventuel exercé par les autorités financières de l'État pour s'assurer que les devises sont utilisées aux fins prévues.

E — SOURCES DE FINANCEMENT

7.39 Il convient d'entreprendre le plus tôt possible au cours du processus de planification une étude des sources éventuelles de financement du projet et de déterminer celles qu'il faudrait envisager. Des conseillers financiers peuvent aider à trouver des sources de financement des projets d'infrastructure. C'est important de procéder ainsi afin d'avoir dès le début une indication du financement disponible, de prévoir un délai suffisant pour les démarches préliminaires, assez longues en général, qui précéderont la conclusion des arrangements financiers, et de prendre connaissance des procédures prévues par ces arrangements, ainsi que de leurs autres dispositions, de manière à pouvoir incorporer ces dispositions directement au processus de planification même, chaque fois que cela pourra faciliter leur application.

7.40 Les sources éventuelles de financement varient beaucoup d'un État à l'autre et il faut pour chaque projet faire une étude et déterminer auxquelles il sera possible de s'adresser. Par le passé, les gouvernements, soit le gouvernement du pays ou un ou plusieurs gouvernements étrangers, constituaient la source la plus fréquente de financement des projets de développement aéroportuaire, que ce soit directement, ou par l'intermédiaire d'institutions financières publiques ou parapubliques, y compris les agences de développement ou de promotion des exportations. Enfin, une ou plusieurs institutions ou agences gouvernementales internationales pouvaient aussi participer au financement. Or, il semble que les bénéfices non répartis constituent actuellement l'une des principales sources de financement⁵, ce qui ne veut pas dire cependant que le financement est ou sera principalement assuré à partir de fonds propres. Beaucoup d'États continuent de compter dans une large mesure sur un financement public gouvernemental, bien que cette situation devrait sensiblement diminuer dans les prochaines années à mesure qu'augmentera le nombre d'organismes autonomes chargés d'exploiter les aéroports. Les prêts commerciaux, comparés à il y a quelques années, ont connu une augmentation remarquable, là encore à la suite de l'augmentation du nombre de structures autonomes dont on attend qu'elles assurent leur propre financement. Le rôle de plus en plus important que joue le marché obligataire et les actions constitue une tendance nouvelle et intéressante, qui est elle aussi clairement liée aux nouvelles structures d'organisation. Le préfinancement des projets d'immobilisations par le biais des redevances d'aéroport constitue une autre source de

5. Voir le Chapitre 3 de la Circulaire 286, *Points saillants du développement économique des aéroports et des services de navigation aérienne*, publiée en juin 2002.

financement qui est utilisée dans des circonstances particulières et dans certaines conditions (voir l'Appendice 6).

SOURCES DE FINANCEMENT NATIONALES

7.41 Les coûts qui doivent être payés en monnaie nationale peuvent être financés par différents moyens qui existent dans l'État même, notamment par des emprunts (et parfois des subventions) de sources publiques, par des emprunts commerciaux négociés auprès de banques et d'autres établissements financiers du pays et par des conditions de crédit accordées par les entrepreneurs et autres firmes qui participent au projet. Il convient aussi de considérer dans ce contexte le revenu que procure la vente de terrains aéroportuaires, en particulier lorsqu'un nouvel aéroport va remplacer un aéroport existant et que les terrains que ce dernier occupait peuvent donc être vendus. Il peut y avoir lieu de demander l'assistance du gouvernement sous forme d'emprunts sans intérêt, ou même de subventions, en raison des avantages locaux, régionaux et nationaux qui découlent de l'existence et de l'expansion des aéroports. Si, comme c'est actuellement le cas pour la plupart des aéroports internationaux, les recettes sont insuffisantes pour financer le total des coûts d'exploitation, y compris l'amortissement et l'intérêt, l'exécution de tout nouveau projet de développement dépendra inévitablement, dans une certaine mesure, de l'assistance du gouvernement et, par conséquent, les avantages mentionnés ci-dessus pourront jouer un rôle très important dans l'obtention de cette assistance. Il ne faut donc pas négliger l'évaluation de ces avantages, même si elle ne peut qu'être très générale et constitue l'un des principaux objectifs des études de l'impact économique, qui font l'objet de la Partie C. Bien entendu, il est possible de demander, en reconnaissance de ces avantages, l'assistance financière des pouvoirs publics au niveau local, régional et national mais, dans ce cas, l'aéroport doit pouvoir démontrer que les collectivités qui relèvent des administrations en question obtiendront effectivement certains avantages distincts, en plus de ceux qui existeront sur le plan national. En outre, afin qu'il soit possible de fournir les installations nécessaires, les usagers des aéroports ont de plus en plus tendance à participer au financement des immobilisations.

7.42 Lorsqu'un aéroport cherche à obtenir des emprunts commerciaux directement auprès de banques ou d'autres établissements financiers nationaux, il sera sans doute obligé de fournir des prévisions de ses dépenses et de ses recettes d'exploitation futures, pour que les éventuels prêteurs puissent évaluer sa capacité de rembourser ces emprunts. Si cette capacité est jugée suffisante, il pourra sans doute obtenir un financement commercial en s'engageant à le rembourser sur ses recettes futures mais, s'il est jugé incapable d'effectuer ce remboursement, il ne pourra probablement obtenir l'emprunt que si celui-ci est garanti par le gouvernement ou par un autre organisme acceptable.

SOURCES DE FINANCEMENT ÉTRANGÈRES

7.43 Tel qu'indiqué ci-dessus dans le paragraphe 7.32, pour défrayer un projet en devises étrangères il faut nécessairement puiser dans les réserves de devises de l'État ; son financement doit donc être négocié en général par l'intermédiaire, ou avec l'approbation, des autorités publiques compétentes. Les fluctuations de la valeur de ces devises peuvent augmenter le coût d'un projet de développement aéroportuaire, mais il est possible de créer des fonds de couverture pour réduire la volatilité et le risque liés au financement d'un projet en devises étrangères.

7.44 Selon l'ampleur des coûts et l'état des réserves de devises, le financement nécessaire peut parfois être obtenu par l'intermédiaire des établissements nationaux dont il est fait mention ci-dessus, mais cette solution n'est en général pas possible et il faut s'adresser à des sources étrangères. Quoi qu'il en soit, indépendamment de toute considération relative aux devises étrangères, il est toujours utile d'étudier ces sources étrangères, car les conditions qu'elles offrent sont quelquefois plus favorables que celles que l'on peut obtenir auprès des établissements nationaux (taux d'intérêt plus bas, possibilité de rembourser l'emprunt à plus long terme, etc.).

7.45 Pour la plupart des États, et particulièrement pour les États en développement, les sources de financement étrangères sont principalement publiques. Les paragraphes qui suivent portent principalement sur les sources étrangères publiques, comme les institutions bilatérales, ainsi que les banques et les fonds de développement, avant d'aborder les sources étrangères commerciales, comme les banques commerciales, les entrepreneurs et les fournisseurs.

Institutions bilatérales

7.46 On peut aussi parfois obtenir un financement auprès de gouvernements étrangers, sous la forme d'emprunts négociés directement avec le gouvernement du pays bénéficiaire. Ce genre de financement peut également être facilité par les différents organismes publics qui ont été institués dans le but premier de promouvoir les exportations du pays. Le développement des moyens de transport et les avantages qui en découleront sans doute pour l'économie du pays dans son ensemble peuvent permettre d'obtenir une telle assistance pour différentes raisons, notamment pour promouvoir les relations commerciales et culturelles entre les deux pays. En outre, cela a déjà été dit, le désir de faciliter l'exportation des techniques et du matériel nécessaires au projet et dont l'État sollicité dispose peut constituer un autre motif d'intérêt. En général, pour déterminer les modalités d'une telle assistance et pour procéder ensuite aux négociations nécessaires, il faut passer par l'intermédiaire des autorités compétentes de l'État dans lequel le projet sera entrepris.

7.47 Dans le cas particulier des pays en développement, ce genre d'assistance peut être obtenue dans le cadre des programmes d'assistance que certains gouvernements ont mis sur pied pour promouvoir le développement économique et social dans différentes régions du monde. Ces programmes permettent de négocier des emprunts dans des conditions préférentielles et d'obtenir directement des fournitures, du matériel et des services d'experts. Des exemples de ces sources de financement, par État, figurent dans la Partie A de l'Appendice 5.

7.48 Pour les projets qui ne répondent pas aux conditions requises pour l'obtention d'une assistance auprès de ces sources, il est possible de s'adresser aux agences spéciales de promotion des exportations créées par certains gouvernements. L'assistance que l'on peut obtenir de ces sources revêt différentes formes : emprunts accordés directement par l'agence, garanties sur emprunts privés, assurance pour les risques que courent les entreprises nationales en fournissant des biens et services à crédit, etc. Parmi les agences de ce genre, on compte la Société pour l'expansion des exportations du Canada, les « Export-Import Banks » du Japon et des États-Unis, la COFACE de France, HERMES en Allemagne, et l'« Export Credits Guarantee Department » du Royaume-Uni.

Banques et fonds de développement

7.49 Les banques et les fonds internationaux qui ont été créés pour aider à financer et à exécuter les projets visant à promouvoir le développement économique national sont sans doute les sources de financement étrangères les plus importantes auxquelles les États en développement peuvent s'adresser. Il convient toutefois de noter que les aéroports ne constituent qu'un élément parmi d'autres dans le large éventail d'activités économiques que couvrent les projets de ce genre. Parmi les banques et fonds en question, il convient de citer notamment la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, et ses filiales, à savoir l'Association internationale de développement et la Société financière internationale (le but de cette dernière étant toutefois de promouvoir le développement en prêtant au secteur privé), et différents fonds et banques régionaux de développement. Une liste de ces institutions figure dans la Partie B de l'Appendice 5.

7.50 Comme dans le cas du financement accordé par un gouvernement étranger, la possibilité d'obtenir une assistance financière auprès des établissements énumérés ci-dessus pour un projet de

développement aéroportuaire, ainsi que les procédures à suivre pour demander cette assistance feront inévitablement intervenir le gouvernement de l'État dans lequel le projet sera entrepris. Cette participation du gouvernement est nécessaire pour deux raisons : tout d'abord, parce que les prêts ou subventions sont versés au gouvernement, à une institution gouvernementale ou à un organisme privé bénéficiant d'un appui et d'une garantie du gouvernement ; ensuite, parce que, généralement, le premier critère qui permet de dire si un projet est acceptable consiste à déterminer si le secteur de l'économie dont ce projet relève, et le projet proprement dit, sont d'une importance prioritaire pour le développement et sont reconnus comme tels dans les plans de développement du gouvernement.

Programme des Nations Unies pour le développement

7.51 Les pays en développement ne devraient pas oublier que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) constitue une source d'aide pour le financement des projets aéroportuares. L'assistance des experts nécessaires pour l'examen, la planification et l'exécution des projets de développement aéroportuaire, notamment les études de faisabilité et les études coûts-avantages, pour l'élaboration des plans de masse et la phase de construction proprement dite, peut être demandée dans le cadre d'une assistance technique financée par le PNUD au titre de son programme pour l'État. En plus des experts, on peut également, par la voie du PNUD, obtenir des fonds pour former des ressortissants nationaux outre-mer et pour acheter le petit matériel nécessaire aux aéroports. Dans les cas où l'on devra obtenir cette assistance technique pour un projet de développement aéroportuaire, il faudra définir les besoins avec précision et les soumettre à l'approbation de l'administration nationale dans le cadre de tous les projets de développement du pays pour lesquels une assistance technique est demandée. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que le rôle principal du PNUD est de fournir des services d'experts mais non les fonds nécessaires au financement de la construction ou de l'expansion des aéroports.

Sources commerciales

7.52 Une des façons les plus simples de faire face aux coûts payables en devises étrangères est de confier aux entrepreneurs et fournisseurs étrangers qui bénéficieront directement du projet le soin de prendre les arrangements financiers nécessaires. Dans les négociations commerciales avec des entreprises étrangères, il est souvent d'usage de demander aux fournisseurs d'indiquer dans leurs soumissions les conditions de financement qu'ils sont disposés à accorder et aussi de charger les entrepreneurs d'obtenir un financement dans les conditions les plus favorables. Non seulement de telles pratiques aident à réduire les problèmes que pose le financement des projets aéroportuares, mais elles permettent aussi d'évaluer tous les aspects des soumissions, y compris l'aspect financier, afin de déterminer dans quelle mesure ces soumissions sont acceptables. Bien entendu, les soumissions devraient aussi indiquer séparément le prix des fournitures et le coût du financement, afin que ce coût puisse être comparé avec celui du financement offert par d'autres sources. Cependant, lorsque les coûts du projet sont financés de cette manière, il y a un danger dont il faut se méfier tout particulièrement, à savoir que, dans le processus de sélection des soumissions, on risque d'attacher à la capacité de financement d'une entreprise une importance trop grande par rapport à d'autres considérations qui sont plus indispensables à l'exécution du projet.

7.53 Bien entendu, pour obtenir une assistance financière, il est possible de s'adresser directement aux banques, sociétés de placements et autres établissements conventionnels de crédit commercial qui exercent leurs activités dans le secteur privé du pays de l'entrepreneur qui fournira du matériel, des fournitures et des services pour le projet. Toutefois, le crédit offert par ces établissements est en général plus onéreux que celui que l'on peut obtenir auprès des différentes sources publiques déjà mentionnées. Les établissements commerciaux du genre indiqué ci-dessus existent sous une variété de formes dans les différents États et, dans le cas de chaque État, c'est le gouvernement intéressé qui sera probablement le mieux placé pour déterminer les établissements qui seront le plus en mesure d'aider à financer un projet aéroportuaire.

FINANCEMENT DE LA DETTE

7.54 Le financement des améliorations des infrastructures aéroportuaires a pris différentes formes à travers le monde. Aux États-Unis et, plus récemment, au Canada et en Australie, le recours à la dette à long terme (obligations) pour financer les améliorations des immobilisations est devenu la règle. On fait souvent appel à la dette à court terme pour couvrir les périodes de taux d'intérêt élevés ou pendant la phase de construction où le risque de hausse des frais d'intérêt est compensé par le placement du capital emprunté. Les aéroports qui ont de grands programmes de travaux gardent souvent une partie de leurs dettes sous forme de dette à court terme, pondérant ainsi le risque de hausse des taux d'intérêt. Dans d'autres parties du monde, les aéroports ont recouru aux prêts bancaires ou à d'autres mécanismes de financement appuyés par l'État pour financer leur développement. Devant la perspective qu'un nombre croissant d'aéroports progressent vers une autosuffisance financière partielle ou complète, le financement par la dette à long terme et à court terme est de plus en plus envisagé comme une solution intéressante. Naturellement, les conditions auxquelles des titres de créance doivent être offerts pour être négociables, de même que le coût de l'émission, détermineront dans chaque cas si cette forme de financement est plus avantageuse que d'autres.

7.55 L'attrait des titres d'un aéroport pour les investisseurs sur les marchés financiers se mesure par trois indicateurs classiques de la qualité des investissements :

- a) les cotes de crédit — un système simple qu'emploient les grands services d'investissement pour classer les obligations selon la qualité de l'investissement ;
- b) les charges d'intérêt — l'intérêt versé par l'aéroport pour attirer les investisseurs, par rapport à ce que paient ceux qui émettent des obligations concurrentes ;
- c) l'exonération fiscale (par exemple l'exonération de l'impôt sur le revenu pour le prix d'achat d'une obligation ou sur l'intérêt versé) joue souvent un rôle important lorsqu'il s'agit de déterminer l'attrait de titres pour un investisseur potentiel.

7.56 Avant de se lancer dans l'émission de titres de créances, il est préférable de s'assurer la participation active d'experts en raison des appréciations qualitatives et quantitatives diverses et précises qu'il faut faire, de la connaissance approfondie du marché qui est nécessaire, des besoins en capitaux relativement importants que suppose une émission et des coûts de l'émission elle-même. Des conseillers financiers indépendants du fournisseur des prêts garantissent généralement une meilleure assurance par rapport aux risques et à la rémunération d'un financement de la part de l'émetteur.

Cotes de crédit

7.57 Une cote de crédit est une mesure de l'historique et de la capacité de rembourser des emprunts. Pour établir les cotes de crédit, un certain nombre de firmes se spécialisent dans l'évaluation des nouveaux titres de créance et dans la surveillance constante de la dette des entités. Des agences de notation examineront l'historique du crédit et analyseront les états financiers passés de l'aéroport. Ces agences examinent de nombreux aspects de l'historique et des prévisions concernant les finances et l'exploitation de l'aéroport pour évaluer sa capacité de rembourser ses dettes. Les critères qu'elles évaluent sont notamment les suivants :

- a) la solidité financière ;
- b) la situation concurrentielle ;
- c) la diversité des compagnies aériennes ;

- d) la maîtrise des installations ;
- e) la situation géographique ;
- f) la démographie ;
- g) les questions d'environnement ;
- h) la structure de gestion et la structure du capital social.

7.58 Les ratios financiers tels que la dette par passager, la couverture du service de la dette et le coût des compagnies aériennes par passager peuvent servir à évaluer la position financière d'un aéroport. Des ratios d'exploitation tels que l'utilisation des portes d'embarquement et l'utilisation relative par chaque transporteur aérien peuvent servir à déterminer la position concurrentielle d'un aéroport. La structure des créances et la gouvernance étant devenues plus complexes, les agences de notation examinent généralement les documents juridiques du financement correspondants pour établir une cote.

7.59 Pour donner une image instantanée de la solvabilité d'une entité commerciale telle qu'un aéroport, les agences de notation ont mis au point diverses échelles. Avec le temps, chaque agence a élaboré son propre système de classement, mais le but est toujours le même. Une grande société de notation financière classe la dette à long terme de la façon indiquée dans le tableau ci-dessous. La dette à long terme jugée de la plus haute qualité et présentant le plus faible risque pour l'investisseur reçoit la cote « triple A », suivie de la cote « double A » pour la dette jugée de haute qualité. La dette considérée de qualité moyenne supérieure reçoit la cote « A », suivie de la cote « triple B ». Les cotes inférieures à ce niveau sont attribuées à une dette considérée comme spéculative ou comme présentant un danger de défaut de paiement.

Échelle de notation du crédit obligataire		
Niveau investissement	AAA AA A BBB	Qualité la plus élevée Haute qualité Niveau moyen supérieur Niveau moyen
Niveau spéculatif	BB B CCC	Spéculatif Spéculatif, bas niveau Danger de défaut de paiement
Défaut de paiement	D	Valeur douteuse
<i>La notation des diverses sociétés varie légèrement et peut comporter des nuances par rapport à la norme, qui sont indiquées par « + » ou « - ».</i>		

7.60 Le risque pour la dette à court terme est limité au temps pendant lequel cette dette est détenue par l'investisseur, qui va d'un jour à un an.

PRÉFINANCEMENT DE PROJETS AU MOYEN DE REDEVANCES D'AÉROPORT

7.61 Lorsque les sources plus traditionnelles ne sont pas disponibles, le recours au préfinancement est reconnu comme un moyen acceptable de financer le développement d'un aéroport dans certaines

conditions. Des informations sur le préfinancement au moyen de redevances d'aéroport figurent dans l'Appendice 6 (voir les paragraphes 4 et 5).

AUTRES SOURCES

7.62 Certains aéroports ont jugé avantageux de vendre une participation à leur capital pour financer des projets de développement aéroportuaire. À la suite de l'émission de ces actions, les détenteurs d'une participation partagent les bénéfices et les risques de l'exploitation de l'aéroport.

7.63 Bien qu'elle soit relativement rare, il existe aussi une autre possibilité pour financer le développement aéroportuaire, à savoir les partenariats publics-privés de construction, exploitation et transfert. En vertu de ces arrangements, une entreprise s'engage à construire et à exploiter une installation aéroportuaire (une aérogare, par exemple) pendant une période déterminée au terme de laquelle la propriété de l'installation en question revient à l'aéroport.

7.64 La formule du crédit-bail, plutôt que l'achat pur et simple, peut se révéler avantageuse quand il est question, par exemple, de véhicules et de machines. L'aéroport peut en effet utiliser ces équipements sans avoir à déboursier de grosses sommes et peut les obtenir plus rapidement que s'il doit les acheter et, au préalable, obtenir le financement nécessaire. En outre, le crédit-bail n'influe pas sensiblement sur la dette globale de l'aéroport, et les modalités de crédit-bail se prêtent à un processus d'approbation en général plus court que les achats.

7.65 Par contre, en optant pour le crédit-bail, l'aéroport ne jouit pas des avantages de la propriété et, notamment, n'enrichit pas son actif, ce qui peut avoir des conséquences quand viendra le moment de financer d'autres projets aéroportuaires et qu'il faudra identifier les éléments d'actif à offrir en garantie. Mais ce qui est plus important encore, c'est que la formule du crédit-bail, à long terme, tend à être plus coûteuse pour le locataire car celui-ci doit absorber les frais généraux et les bénéfices du locateur. Dans certaines circonstances, il peut toutefois exister des facteurs compensatoires, par exemple quand les articles obtenus en crédit-bail sont renouvelés fréquemment, ce qui réduit les frais de maintenance de l'aéroport. Les lois fiscales de certains États peuvent également favoriser les arrangements de crédit-bail.

APPENDICE 1

Glossaire

Note.— Les définitions des termes ci-dessous s'appliquent au contenu du présent manuel. La liste des termes n'est pas exhaustive. D'autres termes, qui peuvent être définis dans le corps du texte, figurent dans l'index.

Actif. Ressource dont l'entité qui en a la propriété ou le contrôle s'attend à tirer des bénéfices économiques futurs.

Actif immobilisé. Biens acquis qu'il est prévu d'utiliser pendant un certain nombre d'exercices comptables.

Amortissement. Étalement graduel, jusqu'à son extinction, du coût d'une immobilisation par imputation périodique (annuelle) à des postes de dépenses ; s'applique habituellement aux immobilisations incorporelles (par exemple les coûts de développement).

Aviation générale. Activités de l'aviation civile autres que les services aériens réguliers et les transports aériens non réguliers effectués contre rémunération ou en vertu d'un contrat de location.

Commercialisation. Méthode de gestion d'installations et services qui applique des principes commerciaux ou met l'accent sur le développement des activités commerciales.

Concession. Droit d'exercer une certaine activité commerciale à l'intérieur de l'aéroport, fréquemment en exclusivité et en général à un emplacement bien spécifié.

Coût du capital. Coût de financement de la dette ou des fonds pour les immobilisations.

Dépréciation. Perte de valeur d'un actif pour cause d'usure, de détérioration, de désuétude ou d'obsolescence, normalement sur une période donnée (période de dépréciation, durée de la valeur comptable d'un actif).

Durée économique (d'un actif). Période durant laquelle un actif est supposé avoir un taux de rendement.

Effet multiplicateur. Normalement exprimé au moyen d'un facteur qui montre dans quelle mesure les retombées économiques directes d'un aéroport sont multipliées par les effets économiques indirects et induits résultant des activités de l'aéroport.

Fonds propres. Capitaux fournis par le ou les propriétaires d'une entité.

Location. Droit d'occuper certains locaux définis ou un terrain particulier en retour du paiement d'un certain montant.

Obligation. Document promettant le remboursement, avec intérêts et à une date définie ou pouvant être déterminée à l'avenir, d'un emprunt à long terme.

Passager en correspondance. Passager arrivant à l'aéroport d'un État et repartant par un autre vol du même aéroport ou d'un autre aéroport de cet État (différent du « passager en transit direct » défini ci-dessous).

Passager en transit direct. Passager arrivant à l'aéroport d'un État et en repartant à bord du même vol (différent du « passager en correspondance » défini ci-dessus).

Passif. Dettes d'une entité sous la forme de charges financières grevant un élément de son actif.

Redevance. Montant à payer, calculé et imposé dans le but spécifique de recouvrer les coûts de prestation d'installations et de services pour l'aviation civile.

Redevance de fourniture de carburant. Droit de concession imposé par un aéroport pour chaque litre (ou autre mesure de volume liquide) de carburant d'aviation vendu à l'aéroport.

Réglementation économique. Mesures prises par un État prenant la forme d'une législation, d'un règlement, d'un mécanisme réglementaire, etc. pour assurer ses fonctions de supervision économique.

Taxe. Montant à payer visant à accroître les revenus d'un gouvernement national ou local et qui n'est pas généralement utilisé entièrement pour l'aviation civile ou pour couvrir certains de ses coûts spécifiques.

APPENDICE 2

Extraits de la *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne* (Doc 9082/7)

« I. INTRODUCTION

Contexte financier

7. Le Conseil constate que la situation financière des aéroports et des services de navigation aérienne est en évolution, et que celle de leurs usagers principaux, à savoir les compagnies aériennes, fluctue en général selon les performances des économies nationales, régionales et mondiales¹.

Portée et prolifération des redevances

8. Le Conseil recommande que les États :

- 1) n'autorisent l'imposition de redevances qu'aux seuls services et fonctions qui sont fournis pour les activités de l'aviation civile, qui leur sont directement liés, ou qui sont dans leur intérêt en dernière analyse ;
- 2) s'abstiennent d'imposer des redevances à caractère discriminatoire pour l'aviation civile internationale vis-à-vis des autres modes de transport international.

9. À cet égard, le Conseil s'inquiète de la prolifération des redevances de trafic aérien et des mesures de rétorsion que cela risque d'entraîner.

Questions organisationnelles et de gestion

Autonomie et privatisation

10. Le Conseil fait remarquer que l'expérience acquise au niveau mondial indique que là où les aéroports et les services de navigation aérienne sont exploités par des entités autonomes, leur situation financière globale et l'efficacité de leur gestion ont généralement eu tendance à s'améliorer. Presque toutes les entités ont été créées par les gouvernements, bien que l'exploitation de beaucoup de ces entités, en particulier celles qui exploitent des aéroports, ait été depuis lors été transférée partiellement ou complètement au secteur privé.

1. On trouvera les tendances historiques et des renseignements récents sur la situation financière des diverses parties sur le site Web OACI des statistiques de l'aviation civile et dans les publications pertinentes de l'Organisation.

11. Le Conseil recommande donc que, lorsque cela est dans les meilleurs intérêts des fournisseurs et des usagers, les États envisagent de créer des entités autonomes pour exploiter leurs aéroports ou leurs services de navigation aérienne, reconnaissant que dans certaines circonstances une seule entité peut exploiter à la fois les aéroports et les services de navigation aérienne, et que cette entité peut prendre la forme d'une autorité de l'aviation civile autonome.

12. Le Conseil encourage également la coopération internationale dans la fourniture et l'exploitation des services de navigation aérienne, lorsque cela est dans l'intérêt des fournisseurs et des usagers concernés. (Voir aussi le paragraphe 18 concernant la perception des redevances.)

13. En ce qui concerne la participation du secteur privé, le Conseil souligne que les États, lorsqu'ils envisagent la commercialisation ou la privatisation des aéroports et des fournisseurs de services de navigation aérienne, devraient garder à l'esprit que c'est l'État qui est responsable en dernière analyse de la sécurité et de la sûreté, ainsi que de la supervision économique des opérations des aéroports et des services de navigation aérienne, compte tenu de leur nature monopolistique.

14. Le Conseil souligne également que lorsqu'une entité ou un organisme autonome est établi, que ce soit par un gouvernement ou par des intérêts privés, pour exploiter un ou des aéroports et/ou des services de navigation aérienne, l'État devrait stipuler comme condition de son approbation de la nouvelle entité ou du nouvel organisme, qu'il se conforme à toutes les obligations pertinentes de l'État précisées dans la *Convention relative à l'aviation civile internationale* et dans ses Annexes. Les États devraient recommander ou exiger, s'il y a lieu, que les entités ou les organismes autonomes se conforment à d'autres politiques et pratiques de l'OACI, telles que celles qui figurent dans le présent document².

Mécanisme indépendant pour la réglementation économique des aéroports et des services de navigation aérienne

15. Le Conseil constate que, du fait de la croissance rapide de l'autonomie de la fourniture et de l'exploitation des aéroports et des services de navigation aérienne, de nombreux États peuvent souhaiter établir un mécanisme indépendant pour la réglementation économique des aéroports et des services de navigation aérienne. Ce mécanisme, dont l'établissement en pareils cas est recommandé par le Conseil, superviserait les pratiques économiques, commerciales et financières, et ses objectifs pourraient être repris ou adaptés de la liste suivante, qui n'est pas nécessairement exhaustive :

- 1) veiller à respecter la non-discrimination dans l'application des redevances ;
- 2) veiller à ce qu'il n'y ait pas de redevances excessives ou d'autres pratiques anticoncurrentielles ou un abus d'une position dominante ;
- 3) assurer la transparence ainsi que la disponibilité et la présentation de toutes les données financières nécessaires pour déterminer l'assiette des redevances ;
- 4) évaluer et encourager l'efficacité et l'efficacités des activités des fournisseurs ;
- 5) établir et examiner des normes, la qualité et le niveau des services fournis ;
- 6) suivre et encourager les investissements, de façon à répondre à la demande future ;
- 7) veiller à ce que les points de vue des usagers soient adéquatement pris en considération.

2. Des éléments d'orientation sur les structures organisationnelles des aéroports et des services de navigation aérienne figurent respectivement dans le *Manuel sur l'économie des aéroports* (Doc 9562) et le *Manuel sur l'économie des services de navigation aérienne* (Doc 9161).

Développement et application de paramètres de performances

16. Le Conseil recommande que les États encouragent leurs aéroports et les fournisseurs de services de navigation aérienne :

- 1) à développer et recueillir des données sur les performances dans la fourniture de leurs services (portant sur des aspects tels que la sécurité, les retards, la prévisibilité, la souplesse, l'efficacité, la disponibilité, l'accès, l'environnement et le coût des services) ;
- 2) à utiliser ces paramètres pour évaluer et améliorer la qualité des services fournis ;
- 3) à prendre en compte ces paramètres pour contribuer à étayer les décisions d'investissement ;
- 4) à procéder à des consultations avec les usagers pour parvenir à une entente mutuelle et à un consensus ;
- 5) à élaborer et maintenir des systèmes d'établissement des coûts qui permettraient aux usagers et aux fournisseurs de comprendre les coûts réels de la fourniture des services.

Meilleure pratique commerciale pour les aéroports et les services de navigation aérienne

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. Il recommande donc que les États appliquent la meilleure pratique commerciale dans des domaines comme les suivants :

- 1) qualité et opportunité des services ;
- 2) évaluation des propositions d'investissement ;
- 3) processus de consultation et traitement des usagers ;
- 4) pratiques comptables et transparence ;
- 5) subventions ;
- 6) plans de développement.

Perception des redevances

18. Pour mener à bien la perception des redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne, il est essentiel que les aéroports ou les entités chargées des services de navigation aérienne, ou, s'il y a lieu, l'État, établissent une politique de perception et que les fonctions ci-après soient à jour : législation nationale ; facturation exacte ; bases de données complètes et actualisées sur les compagnies aériennes ; système de recouvrement des coûts transparent, avec traitement équitable et égal de tous les usagers ; comptabilité précise et correcte ; contrôle du crédit ; procédures de recouvrement par contrainte. Pour ce qui est des services de navigation aérienne, le Conseil recommande que les États ou les fournisseurs de services délégués par eux envisagent de participer à des organismes conjoints de perception des redevances lorsque c'est avantageux.

Autres facteurs touchant la situation économique des aéroports et des services de navigation aérienne

19. Le Conseil note qu'il est vraisemblable que plusieurs autres facteurs exerceront une influence importante sur l'organisation et le développement économique des aéroports et des services de navigation aérienne. Parmi ces facteurs, on peut citer la libéralisation croissante des services aériens, la concentration des transporteurs aériens, y compris les fusions, les changements intervenus dans les méthodes de financement (les aéroports — en particulier — et les fournisseurs de services de navigation aérienne devant devenir les principaux responsables du financement des investissements dans leurs infrastructures), la gestion de la capacité, l'encombrement des aéroports et de l'espace aérien, et les préoccupations relatives à l'environnement. En outre, on s'attend à ce que le nombre des entités autonomes exploitant des aéroports et services de navigation aérienne augmente. Cela se traduit par un plus grand nombre de situations où un aéroport est exploité par une entité différente de celle qui assure les services de navigation aérienne (à la fois les services de contrôle d'approche et d'aérodrome, et les services de navigation aérienne de route). On aura aussi besoin de ressources supplémentaires pour s'occuper du problème de l'encombrement des aéroports et de l'espace aérien, et pour mettre en œuvre les systèmes satellitaires de communications, de navigation et de surveillance (CNS) et de gestion du trafic aérien (ATM), ainsi que d'autres installations et services multinationaux et d'autres améliorations d'infrastructure.

20. Le Conseil remarque que, dans ces conditions, beaucoup d'aéroports et de fournisseurs de services de navigation aérienne se trouveront peut-être dans la nécessité de majorer leurs redevances et, dans le cas des aéroports, de s'attacher davantage à développer encore les recettes extra-aéronautiques. Toutefois, reconnaissant que les exploitants d'aéronefs font face à des restrictions dans le choix des aéroports et des routes qu'ils utilisent, le Conseil recommande que l'on fasse preuve de prudence lorsque l'on cherche à compenser l'insuffisance des recettes, et que l'on tienne compte des effets d'une majoration des redevances sur les exploitants d'aéronefs, qui peuvent se trouver dans l'obligation de répondre par des ajustements tarifaires aux augmentations de leurs coûts découlant d'un relèvement de ces redevances. Le Conseil estime aussi 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, vu l'importance que le système de transport aérien présente pour les États et son influence dans la stimulation des échanges économiques, culturels et sociaux entre États. Cela vaut particulièrement en période de difficultés économiques. Le Conseil recommande donc 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 tous soient raisonnablement réparties entre eux.

II. POLITIQUE DE L'OACI SUR LES REDEVANCES D'AÉROPORT

Assiette des redevances d'aéroport

21. Le Conseil estime, à titre de principe général, qu'il est souhaitable que, lorsqu'un aéroport est mis à la disposition des vols internationaux, les usagers supportent, en définitive, une part juste et équitable du coût de sa mise en œuvre. Il importe donc que les aéroports tiennent une comptabilité qui fournisse des renseignements adéquats à la fois pour leurs propres besoins et pour les besoins des usagers, et que les installations et services liés aux redevances d'aéroport soient identifiés de façon aussi précise que possible. Dans la détermination et la ventilation du coût total à recouvrer par l'imputation de redevances aux services aériens internationaux, on pourra prendre pour guide la liste figurant à l'Appendice 1 en ce qui concerne les installations et services à prendre en compte (y compris les services par satellite). Les aéroports devraient tenir une comptabilité sur la base de laquelle les coûts à recouvrer puissent être déterminés et ventilés de façon satisfaisante ; ils devraient publier régulièrement leurs états financiers et fournir aux usagers, lors de consultations, des renseignements financiers adéquats³. En outre, le Conseil recommande que les États envisagent l'application, lorsqu'il y a lieu, de normes comptables reconnues à l'échelle internationale pour les aéroports.

22. Le Conseil déclare également que, pour la détermination des coûts qui serviront de base au calcul des redevances d'aéroport, il convient d'appliquer les principes suivants :

- 1) Le coût à partager comprend la totalité des dépenses relatives à l'aéroport et à ses services auxiliaires essentiels, y compris les coûts du capital et l'amortissement des immobilisations, ainsi que les frais d'entretien, d'exploitation, de gestion et d'administration, mais compte tenu de toutes les recettes aéronautiques et de l'apport des recettes extra-aéronautiques que l'exploitation de l'aéroport procure à l'organisme qui assure cette exploitation.
- 2) De manière générale, les exploitants d'aéronefs et les autres usagers des aéroports ne devraient pas être imposés pour des installations et services qu'ils n'utilisent pas et qui ne sont pas ceux prévus et mis en œuvre dans le cadre du plan régional de navigation aérienne de l'OACI.
- 3) Seul le coût des services et installations utilisés en commun par les services aériens internationaux devrait être inclus ; celui des installations ou locaux loués ou occupés à titre exclusif et faisant l'objet de redevances distinctes devrait être exclu.
- 4) Une imputation de coûts devrait être prise en considération pour l'usage de locaux ou d'installations par les services publics.
- 5) La proportion des coûts imputables aux différentes catégories d'usagers, y compris les aéronefs d'État, 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.
- 6) Les coûts afférents à la mise en œuvre du contrôle d'approche et d'aérodrome devraient être identifiés de façon distincte. (Les principes applicables au recouvrement de ces coûts sont examinés plus avant dans la politique sur les redevances de services de navigation aérienne.)

3. Les éléments indicatifs sur la comptabilité qui figurent dans le *Manuel sur l'économie des aéroports* (Doc 9562) pourront être utiles dans ce contexte général, bien qu'il y ait d'autres façons d'aborder ce problème.

- 7) Les aéroports peuvent réaliser des recettes suffisantes pour dépasser la totalité des coûts d'exploitation directs ou indirects (y compris ceux qui se rapportent à l'administration générale, etc.) et assurer ainsi un rendement raisonnable des actifs à un niveau qui permette d'obtenir un financement à des conditions favorables sur les marchés des capitaux pour financer la construction ou l'expansion de l'infrastructure d'un aéroport et, le cas échéant, rémunérer convenablement les actionnaires de l'aéroport.
- 8) La capacité de paiement de l'utilisateur ne devrait être prise en considération qu'une fois les coûts pleinement évalués et répartis sur une base objective. À ce stade, on devra tenir compte de la capacité contributive des États et collectivités intéressés, étant entendu que l'État ou l'autorité responsable en matière de redevances peut décider de recouvrer un montant inférieur aux coûts totaux en échange des avantages retirés sur le plan local, régional ou national.

Systemes de redevances d'aéroport

23. Le Conseil recommande de choisir les systèmes de redevances à appliquer aux aéroports internationaux conformément aux principes suivants :

- 1) Dans toute la mesure possible, tout système de redevances devrait être simple et susceptible d'application générale aux aéroports internationaux.
- 2) Les redevances ne devraient pas être imposées d'une manière qui puisse décourager l'usage des installations et services nécessaires à la sécurité.
- 3) Les redevances devraient être déterminées sur la base de principes comptables rationnels et pourraient tenir compte, s'il y a lieu, d'autres principes économiques, à condition que ceux-ci soient en conformité avec l'article 15 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale* et d'autres principes figurant dans le présent document.
- 4) Les redevances ne doivent pas établir de discrimination entre les usagers étrangers et les usagers qui ont la nationalité de l'État où l'aéroport est situé et qui exploitent des services internationaux similaires, ni entre deux ou plusieurs usagers étrangers d'un aéroport.
- 5) Lorsque des tarifs préférentiels de redevances, des réductions spéciales ou d'autres formes de réductions sur les redevances normalement imposées pour les installations et services d'aéroport sont accordés à des catégories particulières d'usagers, les gouvernements devraient garantir, dans la mesure du possible, qu'aucune part des coûts dûment imputables aux usagers en cause, qui ne serait pas recouvrée du fait de l'application de l'arrangement, ne sera portée à la charge d'autres usagers.
- 6) Pour ne pas causer de perturbations excessives aux usagers, les augmentations de redevances devraient être appliquées graduellement. Toutefois, il est admis que, dans certains cas, une dérogation à ce principe peut être nécessaire.
- 7) Lorsque des redevances sont imposées par différentes entités à un aéroport, ces redevances devraient, dans la mesure du possible, être groupées en une redevance unique ou en un très petit nombre de redevances, les recettes ainsi combinées étant alors réparties entre les diverses entités de façon appropriée.
- 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 au fur et à mesure de leur mise au point.

- 9) Les redevances d'aéroport imposées à l'aviation civile internationale devraient être évaluées raisonnablement, eu égard au coût des installations et services nécessaires et utilisés, et au fait qu'il faut s'efforcer de promouvoir le développement solide de l'aviation civile internationale dans son ensemble.

Préfinancement des projets

24. Le Conseil estime qu'en dépit du principe de la relation entre les coûts et les redevances, et du principe de la protection des usagers contre l'imposition de redevances pour des installations et des services qui n'existent pas ou qui ne sont pas fournis (actuellement ou à l'avenir), on peut, après avoir pris en compte les contributions éventuelles des recettes non aéronautiques, accepter le préfinancement des projets dans certaines circonstances particulières, lorsqu'il constitue le moyen le plus approprié de financer un investissement à long terme et à grande échelle, à condition que des mesures strictes de précaution soient mises en place, incluant les éléments suivants :

- 1) réglementation économique efficace et transparente pour les redevances d'usage et la prestation connexe des services, y compris l'audit des résultats obtenus et la comparaison avec les critères de productivité d'autres entreprises semblables ;
- 2) comptabilité exhaustive et transparente garantissant que toutes les redevances d'usage dans le domaine de l'aviation sont et demeureront réservées aux services ou projets intéressant l'aviation civile ;
- 3) consultations préalables, approfondies et transparentes par les fournisseurs, et, dans toute la mesure possible, entente avec les usagers en ce qui concerne les projets importants ;
- 4) application pour une période limitée, les usagers bénéficiant de redevances moins élevées et d'une transition plus facile aux nouvelles redevances que cela n'aurait été le cas autrement, une fois que les nouvelles installations ou infrastructures sont en place.

Questions monétaires

25. Le Conseil recommande :

- 1) que, dans des circonstances normales, les redevances d'usage soient libellées et payables dans la monnaie locale de l'État concerné ;
- 2) que, dans des circonstances spéciales, par exemple là où la conjoncture économique n'est pas stable, lorsqu'un État propose ou permet que les redevances d'usage soient libellées dans une autre monnaie que la monnaie locale, les entreprises de transport aérien puissent employer la même monnaie de libellé, en appliquant le même taux de change, pour leurs ventes locales en billets ;
- 3) qu'aucun effort ne soit épargné pour lever les obstacles empêchant un transporteur aérien basé dans un État de transférer vers un autre État dans une monnaie convertible ses recettes nettes provenant des ventes⁴.

4. D'autres aspects de la conversion des devises, du transfert des recettes et du paiement des dépenses locales sont traités dans le document intitulé *Politique et éléments indicatifs sur la réglementation économique du transport aérien international* (Doc 9587).

Redevances d'atterrissage

26. Le Conseil recommande de tenir compte des principes suivants dans l'établissement des redevances d'atterrissage :

- 1) Les redevances d'atterrissage devraient être fondées sur la masse en prenant comme base de calcul la masse maximale au décollage certifiée portée au certificat de navigabilité (ou dans un autre document prescrit). Il faudrait cependant permettre l'utilisation d'une redevance fixe par aéronef ou une combinaison d'une redevance fixe et d'un élément lié au poids, dans certaines circonstances comme aux aéroports encombrés et pendant les périodes de pointe.
- 2) Le barème des redevances d'atterrissage devrait être fondé sur un taux constant par 1 000 kg ou livres, mais le taux peut varier selon un ou plusieurs niveaux de poids, si on le juge nécessaire.
- 3) Si les coûts du contrôle d'approche et d'aérodrome sont imputés, dans le cadre de la redevance d'atterrissage ou de façon distincte, le poids de l'aéronef pourra être pris en compte, mais dans une mesure moindre que directement proportionnelle. (Les principes applicables à ces redevances sont examinés plus avant dans la politique sur les redevances de services de navigation aérienne.)
- 4) Les taux appliqués aux vols internationaux ne devraient pas varier en fonction de la longueur de l'étape parcourue.
- 5) Une redevance unique devrait être appliquée pour les coûts d'un nombre aussi élevé que possible d'installations et services d'aéroport normalement utilisés au décollage et à l'atterrissage (en excluant généralement les hangars, certaines installations de l'aérogare et autres normalement fournies en vertu de contrats de location ou autres arrangements commerciaux en usage).
- 6) Lorsque les limitations de l'aéroport imposent des réductions de la charge payante des aéronefs, il faudrait envisager d'ajuster localement la redevance d'atterrissage indiquée dans le barème poids dans les cas où les réductions sont notables et durables.
- 7) La redevance d'atterrissage devrait comporter l'utilisation du balisage lumineux d'aéroport et des aides radio spéciales à l'atterrissage lorsque ceux-ci sont requis, car il est dans l'intérêt de la sécurité aérienne que la perception d'une redevance distincte ne risque pas de dissuader les exploitants d'aéronefs de faire usage de ces aides. Si des redevances distinctes étaient perçues pour l'usage d'installations de ce genre, elles devraient être perçues non pas sur la base d'une utilisation facultative mais uniformément pour tous les atterrissages effectués au cours de périodes déterminées par l'exploitant de l'aéroport.

Redevances de stationnement et de hangar

27. Le Conseil recommande d'appliquer les principes suivants dans la détermination des redevances de stationnement et de hangar :

- 1) Pour le calcul des redevances associées à l'utilisation des aires de stationnement, des hangars et des abris de stationnement prolongé des aéronefs, il convient de prendre pour base, dans la mesure du possible, le poids maximal admissible au décollage et/ou les dimensions des aéronefs (superficie occupée) ainsi que la durée de séjour.

- 2) La durée du stationnement gratuit des aéronefs immédiatement après l'atterrissage devrait être fixée localement en tenant compte des horaires des aéronefs, de l'espace disponible et d'autres facteurs pertinents.

Redevances de services passagers

28. 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 de ces redevances auprès des passagers soulève souvent de grands problèmes de facilitation, en particulier aux grands aéroports, et ces problèmes pourraient continuer à s'accroître en raison de l'accroissement constant du trafic passagers et du nombre d'aéronefs à grande capacité qui sont mis en service, surtout aux aéroports actifs pendant les heures de pointe. Le Conseil recommande donc que les États veillent à ce que l'imposition de redevances de services passagers ne crée pas de files d'attente et de retards supplémentaires aux aéroports, s'il y a lieu en évitant que ces redevances soient perçues directement et séparément auprès du passager à l'aéroport. Le Conseil recommande plus particulièrement que, lorsque la perception d'une redevance de services passagers directement auprès des passagers à un aéroport donne lieu à des problèmes de facilitation, cette redevance soit perçue auprès des transporteurs aériens, dans la mesure du possible. Le Conseil souligne aussi la nécessité de consultations entre entités aéroportuaires et transporteurs aériens au niveau local, en vue d'atténuer les problèmes de perception.

Redevances de sûreté

29. Le Conseil note que c'est aux États qu'il incombe d'assurer la mise en œuvre de mesures de sûreté adéquates aux aéroports, conformément aux dispositions de l'Annexe 17 à la Convention relative à l'aviation civile internationale — *Sûreté*, et qu'ils peuvent déléguer la tâche d'assurer certaines fonctions de sûreté à des organismes tels que les entités aéroportuaires, les transporteurs aériens ou la police locale. Le Conseil note aussi que les États peuvent déterminer dans quelles circonstances et dans quelle mesure les coûts afférents à la mise en œuvre des installations et services de sûreté devraient être pris en charge par l'État, les entités aéroportuaires ou d'autres organismes responsables. En ce qui a trait au recouvrement des coûts des mesures de sûreté auprès des usagers, le Conseil recommande que les principes généraux ci-après soient appliqués :

- 1) Il devrait y avoir des consultations avant que les coûts de toute mesure de sûreté soient imputés aux aéroports, aux transporteurs aériens ou à d'autres entités.
- 2) Les entités concernées peuvent recouvrer les coûts des mesures de sûreté auprès des usagers de manière juste et équitable, après consultation.
- 3) Toutes redevances ou tous transferts des coûts des mesures de sûreté devraient être liés directement au coût de la fourniture des services de sûreté et devraient viser à ne recouvrer que les coûts correspondants.
- 4) L'aviation civile ne devrait pas avoir à payer les coûts de fonctions plus générales de sûreté assurées par les États telles que les activités générales de police, de renseignement et de sûreté nationale.
- 5) Il ne devrait pas y avoir de discrimination entre les diverses catégories d'usagers dans les redevances qui leur sont imposées pour le niveau de sûreté assuré. Les coûts additionnels résultant d'un renforcement des services de sûreté mis en œuvre habituellement à la demande de certains usagers peuvent aussi être facturés à ces usagers.

- 6) Quand les coûts des mesures de sûreté aux aéroports sont recouverts au moyen de redevances, la méthode utilisée devrait être choisie librement, mais les redevances devraient être fondées soit sur le nombre de passagers, soit sur le poids de l'aéronef, soit sur une combinaison de ces deux éléments. Les coûts des mesures de sûreté imputables aux locataires des aéroports peuvent être recouverts dans les loyers ou au moyen d'autres redevances.
- 7) Les redevances peuvent être recouvrées par addition à d'autres redevances déjà existantes ou sous la forme de redevances distinctes, et doivent faire l'objet d'une identification distincte des coûts et d'une explication appropriée.

Redevances liées au bruit

30. Le Conseil reconnaît que, malgré les réductions qui sont en voie d'être réalisées dans le bruit des aéronefs à la source, beaucoup d'aéroports devront continuer à appliquer des mesures d'atténuation ou de prévention du bruit. Le Conseil estime que les dépenses occasionnées par l'application de ces mesures pourraient être imputées aux aéroports et recouvrées auprès des usagers, si les États en décidaient ainsi, et que les États doivent avoir la latitude de déterminer quelles méthodes de recouvrement et d'imputation des coûts seront utilisées, au regard des conditions locales. S'il est décidé de percevoir des redevances liées au bruit, le Conseil recommande que des consultations aient lieu au sujet de tout élément de dépenses à recouvrer auprès des usagers et que les principes ci-après soient appliqués :

- 1) Les redevances liées au bruit ne devraient être perçues qu'aux aéroports où se posent des problèmes de bruit et elles devraient être destinées à recouvrer exclusivement les dépenses effectuées pour atténuer ou éliminer ces problèmes.
- 2) Toute redevance liée au bruit devrait être associée à la redevance d'atterrissage, au moyen de surtaxes ou d'abattements, par exemple, et tenir compte des dispositions de l'Annexe 16 à la Convention relative à l'aviation civile internationale — *Protection de l'environnement* sur la certification acoustique en ce qui concerne les niveaux de bruit des aéronefs.
- 3) Les redevances liées au bruit devraient être établies sans discrimination entre les usagers et à des niveaux qui ne rendent pas prohibitif le coût d'exploitation de certains aéronefs.

Consultations avec les usagers

Redevances

31. Le Conseil souligne combien il importe de consulter les usagers d'aéroports avant d'apporter des modifications aux systèmes de redevances ou aux niveaux des redevances. L'objet de la consultation est de faire en sorte que les fournisseurs donnent suffisamment de renseignements aux usagers sur le changement proposé, et prennent convenablement en considération l'avis des usagers et l'effet que les redevances auront sur eux. L'objectif devrait être, chaque fois que possible, que les changements soient apportés d'un commun accord entre usagers et fournisseurs. À défaut d'un tel accord, les aéroports continueraient à être libres d'imposer les redevances en cause, sous réserve du droit d'appel des usagers auprès d'un organisme indépendant de l'aéroport, lorsqu'un tel organisme existe, mais la procédure d'appel devrait être compatible avec le régime réglementaire de l'État en cause (voir aussi le paragraphe 33). Il n'est pas possible de prescrire une procédure spécifique pour des consultations de ce genre en raison du

manque d'uniformité des structures administratives, financières et juridiques des aéroports. Les procédures aux divers aéroports devront également tenir compte de l'ampleur et de l'étendue des activités de l'aéroport. Cependant, sous réserve de ces considérations, le Conseil recommande ce qui suit :

- 1) Lorsqu'un exploitant d'aéroport ou toute autre entité compétente envisage de procéder à une révision des redevances ou d'instituer de nouvelles redevances, les usagers ou les organismes qui les représentent devraient normalement en être avisés au moins quatre mois à l'avance, conformément aux règlements applicables dans chaque État.
- 2) Lorsqu'il est procédé à une telle révision ou à l'institution de nouvelles redevances, les usagers devraient avoir l'occasion de faire connaître leurs points de vue à l'aéroport ou aux entités compétentes et d'avoir des consultations avec eux. À cette fin, les usagers devraient obtenir des renseignements transparents et adéquats d'ordre financier, opérationnel, etc., qui leur permettent de présenter des observations en connaissance de cause.
- 3) Un préavis raisonnable de la décision finale au sujet d'une révision des redevances ou de l'institution de nouvelles redevances devrait être donné aux usagers.

Planification des aéroports

32. Le Conseil juge aussi important que, eu égard au coût très élevé et sans cesse croissant des nouveaux aéroports et des grands travaux à réaliser aux aéroports existants, il est souhaitable que les usagers ou les associations qui les représentent soient consultés avant que les plans relatifs aux divers projets soient arrêtés. L'objectif de ces consultations est de faire en sorte que, dans la mesure du possible, les travaux en cause répondent aux besoins des usagers, et que ceux-ci soient au courant de leurs implications financières au niveau des redevances qu'ils devraient payer. De même, pour que les entités d'aéroport puissent mieux prévoir leurs futurs besoins financiers, les usagers des aéroports, et en particulier les transporteurs aériens, devraient pour leur part fournir à l'avance, aux différentes entités d'aéroport, des prévisions pour les cinq ou dix années à venir, en ce qui concerne les futurs types d'aéronefs qu'ils comptent utiliser, leur nombre et leurs caractéristiques, l'accroissement prévu de volume des passagers et du fret qu'il faudra acheminer, les installations spéciales que les usagers des aéroports souhaitent trouver et autres questions pertinentes. La meilleure façon de réaliser cette planification serait de procéder à des consultations bilatérales entre les aéroports et les transporteurs aériens, soit directement, soit par l'intermédiaire des associations qui les représentent⁵.

Mécanisme de « premier recours »

33. En ce qui concerne particulièrement les redevances, le Conseil estime qu'en raison de la croissance rapide du nombre d'aéroports qui ne relèvent pas de l'administration directe de l'État, il peut être dans l'intérêt des aéroports et de leurs usagers de disposer, au niveau local, des services d'une partie neutre (un mécanisme de « premier recours ») pour prévenir et résoudre les différends avant qu'ils ne soient portés sur la scène internationale. Ce mécanisme devrait être souple et mettre l'accent sur la conciliation ou la médiation, mais il pourrait aussi couvrir l'arbitrage complet si l'État concerné le décide. Cette fonction pourrait être incluse dans le mandat d'un organe indépendant doté des responsabilités beaucoup plus générales de la supervision des opérations des fournisseurs de services autonomes (paragraphe 15), ou elle pourrait être établie séparément.

5. Des éléments indicatifs détaillés sur la planification des aéroports figurent dans le *Manuel de planification d'aéroport* (Doc 9184).

Développement des recettes réalisées sur les concessions, la location d'emplacements et les zones franches

34. Le Conseil reconnaît l'importance que continuent de revêtir pour les aéroports les recettes provenant de sources telles que les concessions, la location d'emplacements et les zones franches. Il recommande, sauf dans le cas des concessions qui sont directement liées à des services de transport aérien, telles les concessions de carburant, de services de restauration à bord et d'assistance aéroportuaire, d'encourager le développement optimal des recettes de ce genre, en gardant à l'esprit la nécessité de faire preuve de modération en ce qui concerne les prix imposés au public, d'assurer l'efficacité des aérogares et de répondre aux besoins des passagers. Toutes les possibilités de développer les recettes provenant de concessions devraient être étudiées, et l'OACI devrait être tenue au courant des méthodes et des conclusions à cet égard, afin que tous puissent profiter de l'expérience acquise⁶.

Redevances de concession de carburant

35. Le Conseil recommande que, lorsque des redevances de fourniture de carburant sont imposées, les entités d'aéroport les considèrent comme des redevances de concessions de caractère aéronautique et que les concessionnaires de carburant ne soient pas autorisés à les ajouter automatiquement au prix de carburant facturé aux exploitants d'aéronefs, bien qu'ils puissent à juste titre les faire figurer parmi leurs éléments de coûts lorsqu'ils négocient le prix de la fourniture du carburant avec les exploitants d'aéronefs. Le niveau des redevances de fourniture de carburant peut refléter la valeur des concessions accordées aux fournisseurs de carburant et devrait être lié aux coûts des installations et services éventuellement fournis. On peut aussi envisager, si cela est possible, de remplacer les redevances de fourniture de carburant par des redevances de concessions fixes reflétant la valeur de la concession et liées aux coûts des installations et services éventuellement fournis. Le Conseil recommande en outre que, là où elle existe, toute redevance de ce genre soit fixée par les administrations d'aéroport de manière à n'avoir aucun caractère discriminatoire, direct ou indirect, à l'égard des distributeurs de carburant comme à l'égard des exploitants d'aéronefs, et à ne pas constituer un obstacle au progrès technique de l'aviation civile.

6. Dans l'établissement et la détermination des redevances de concessions directement liées à des services de transport aérien, on pourrait s'inspirer des éléments d'orientation pertinents figurant dans le *Manuel sur l'économie des aéroports* (Doc 9562) et de la clause type sur les services d'escale pour application facultative dans les accords sur les services aériens, qui figure dans le document de l'OACI intitulé *Politique et éléments indicatifs sur la réglementation économique du transport aérien international* (Doc 9587).

APPENDICE 1**GUIDE DES INSTALLATIONS ET SERVICES À PRENDRE EN COMPTE
DANS LA DÉTERMINATION DES COÛTS DES AÉROPORTS⁷*****Installations et services d'approche, d'atterrissage et de décollage***

Aire d'atterrissage avec approches et voies de circulation dégagées, y compris l'assèchement, les clôtures, etc., nécessaires. En outre, balisage lumineux d'approche, d'atterrissage, de circulation au sol et de décollage, télécommunications et autres aides spéciales d'approche, d'atterrissage et de décollage (assurées parfois par des organismes autres que les administrations d'aéroport).

Contrôle d'approche et contrôle d'aérodrome : contrôle de la circulation aérienne pour l'approche, l'atterrissage, la circulation au sol et le décollage, et services de communications, de navigation et de surveillance nécessaires à ce contrôle. (Le contrôle d'approche et d'aérodrome est assuré parfois, en partie ou en totalité, par des organismes autres que les administrations d'aéroport. Voir aussi l'Appendice 2.)

Services météorologiques (fréquemment assurés par des organismes autres que les administrations d'aéroport). (Voir aussi l'Appendice 2 quant aux cas où l'imputation de leurs coûts devrait être prise en considération, au prorata de leur utilisation pour la navigation aux aéroports.)

Service d'incendie et d'ambulances.

***Aérogares, stationnement d'aéronefs, hangars et autres installations
et services fournis par les exploitants aériens***

Salles d'attente des passagers et du public ; salles des départs et des arrivées, y compris l'installation de chauffage et d'éclairage nécessaire, le personnel de garde et d'entretien, les voies d'accès, etc.

Locaux pour les bureaux, les comptoirs et le personnel navigant des transporteurs aériens, pour l'acheminement des passagers et la manutention des marchandises.

Aide fournie pour l'acheminement des passagers et la manutention des marchandises, et équipement correspondant.

Opérations spéciales de petit entretien des aéronefs (climatisation, nettoyage, etc.).

Remorquage et autres opérations de manutention des aéronefs.

Aires de stationnement des aéronefs et abris de stationnement prolongé.

Hangars, ateliers, entrepôts, garages et autres aménagements techniques.

Terrains loués aux exploitants d'aéronefs à diverses fins.

Fourniture de carburant d'aviation (assurée ordinairement par des concessionnaires) et autres fournitures à usage technique ; services de maintenance et de réparation des aéronefs.

7. De plus amples éléments indicatifs sur la comptabilité aéroportuaire figurent dans le document de l'OACI intitulé *Manuel sur l'économie des aéroports* (Doc 9562).

Installations et services de télécommunications (messages d'exploitation — Classe B).

Services généraux (éclairage, chauffage, énergie électrique et combustibles).

**Mesures, matériel, aménagements et personnel de sûreté
pour les fonctions suivantes**

Contrôle de sûreté, y compris le filtrage des passagers et de leurs bagages de cabine.

Contrôle de sûreté, y compris le filtrage des bagages de soute.

Contrôle de sûreté du fret, de la poste et autres marchandises.

Contrôle de sûreté du personnel des aéroports et des compagnies aériennes.

Surveillance des aéronefs et des zones réglementées de sûreté.

Vérification des antécédents des personnes ayant accès aux zones réglementées de sûreté.

Systèmes d'identification aux aéroports à des fins de sûreté.

Formation du personnel de sûreté.

Note.— Ces fonctions se rapportent aux normes et pratiques recommandées de l'Annexe 17 de l'OACI (et aux définitions qu'elle contient), qui imposent à chaque État contractant d'avoir comme objectif primordial d'assurer la sécurité des passagers, des équipages, du personnel au sol et du public dans toutes les questions relatives à la protection contre des actes d'intervention illicite dans l'aviation civile.

Locaux pour des entreprises autres que les exploitants d'aéronefs

Locaux pour magasins, hôtels, restaurants, fournisseurs de services de transport au sol, banques/bureaux de change, bureau de poste, bureau du télégraphe, etc.

Services payés directement par le public (stationnement des automobiles, excursions, etc.).

Locaux pour les services publics : douane, contrôle des personnes, santé, quarantaine, etc.

Terrains loués à des entreprises autres que les exploitants aériens (droit de pacage inclus, etc.).

Atténuation et prévention du bruit

Systèmes de contrôle du niveau de bruit, équipements et barrières d'insonorisation.

Acquisition de terrains ou de biens immobiliers au voisinage des aéroports.

Insonorisation des bâtiments proches des aéroports et autres mesures d'atténuation du bruit répondant à des dispositions légales ou administratives. »

APPENDICE 3

Accords sur les niveaux de service

Introduction et présentation générale

1. Les normes génériques aux aéroports devraient établir une distinction entre les niveaux de services pour les domaines d'usage commun qu'un aéroport doit assurer indistinctement à toutes les entreprises de transport aérien en échange des redevances versées par elles. Dans certains États, la qualité générique des services et les normes de performances sont incorporées aux cadres réglementaires qui régissent les relations existant entre les aéroports et les entreprises de transport aérien utilisatrices. La réglementation est parfois liée à des normes de qualité et à la fourniture de certains niveaux de services. Lorsque les normes génériques spécifiées ne sont pas respectées, la réglementation peut prévoir des dégrèvements pour les utilisateurs.
2. Les accords sur les niveaux de service (SLA) renvoient habituellement à des accords bilatéraux en vertu desquels les entreprises de transport aérien individuelles ou bien des groupes d'entreprises de transport aérien (par exemple des alliances), demandent un service supérieur aux normes génériques. Un SLA peut revêtir des formes multiples et peut inclure dans certains cas (par exemple lorsqu'une entreprise de transport aérien assure un service particulier à un aéroport) l'engagement de la part des entreprises de transport aérien de répondre aux objectifs de performances pour les services qu'elles assurent aux aéroports.
3. Un accord sur les niveaux de services conclu avec un aéroport ou une (des) entreprise(s) de transport aérien est fondé sur le principe que les aéroports et les compagnies aériennes sont des partenaires vis-à-vis du même client, à savoir le passager aérien. Le passager utilise un produit commun aéroport/entreprise de transport aérien qui influe sur l'opinion qu'il aura de l'expérience globale de son voyage. L'insatisfaction que peut susciter un quelconque aspect de son passage à l'aéroport peut avoir des conséquences défavorables pour l'aéroport, l'entreprise de transport aérien ou sur l'un et l'autre, car le passager ignore souvent qui est le véritable prestataire d'un service donné à un aéroport.
4. Les SLA sont un instrument utile pour définir le niveau de services et les conditions d'engagement ou les règles qui vont régir les rapports entre l'aéroport (les aéroports) et l'entreprise (les entreprises) de transport aérien sur le(s) service(s) convenu(s). Les aéroports aussi bien que les entreprises de transport aérien détermineront d'avance les services et les niveaux de performances qui seront assurés en échange des redevances d'usage, et ils définiront les critères selon lesquels sera mesuré le succès ou l'échec. L'incapacité de l'aéroport à se conformer aux niveaux de services convenus peut entraîner des revenus moindres, voire même une pénalité financière. Le dépassement des attentes peut se traduire par des gains financiers pour l'aéroport.
5. Les SLA peuvent se présenter sous diverses formes, qu'il s'agisse d'une simple entente non contraignante entre les aéroports et les entreprises de transport aérien ou de documents plus complexes, y compris des arrangements contractuels.

Objectifs et caractéristiques des SLA

6. Un SLA doit être conçu comme un instrument de communication et de résolution des conflits permettant d'évaluer l'efficacité des services lors de l'évaluation de leur qualité. Il devrait non seulement spécifier les attentes, mais aussi les mesures correctrices et autres qui doivent être prises lorsque les niveaux de services ne sont pas conformes à ces dernières. Les SLA peuvent donc contribuer à une offre de qualité de service constante, appropriée et assurée en temps opportun. Un SLA peut favoriser un partenariat solide, en précisant les cibles opérationnelles clés et en définissant les responsabilités dans le domaine de l'exploitation de l'aéroport ou de la (des) entreprises de transport aérien.

7. Pour être efficace, un SLA devrait inclure les éléments suivants :

Éléments liés aux services

- une description des installations et services devant être mis en œuvre ;
- les conditions de disponibilité des services ;
- les niveaux de services ;
- la définition du rapport qualité-prix du niveau de service ;
- les responsabilités des deux parties ;
- les procédures de bonification ou de détérioration des services par rapport aux niveaux de services courants.

Éléments liés à la gestion

- une description des modalités de suivi de l'efficacité des services ;
- une description des modalités de compte rendu et de traitement de l'efficacité des services ;
- une description des modalités de règlement des différends liés aux services ;
- une description des modalités d'examen et de révision de l'accord.

8. Les facteurs de réussite ci-après sont essentiels :

- a) Longues consultations entre les parties sur les éléments liés aux services et à la gestion tout au long du processus de planification, d'établissement et de mise en œuvre de l'accord.
- b) Les niveaux de services doivent être déterminés conjointement par l'aéroport et l'entreprise (les entreprises) de transport aérien intéressé(s). Lorsque plusieurs entreprises de transport aérien sont engagées dans le dialogue avec un aéroport sur un SLA, il se pourrait que les consultations soient rendues plus complexes ; il doit donc y avoir un consensus des entreprises de transport aérien sur les éléments clés des services prévus dans le SLA afin que l'exploitant d'aéroport soit clairement informé des attentes liées aux services.
- c) Les niveaux de services énoncés dans un SLA devraient être soigneusement déterminés pour refléter les performances dans des domaines essentiels qui intéressent à la fois les aéroports et les compagnies aériennes, et qui ont une incidence palpable sur le passager en termes de prestation de services.

Mise en œuvre des SLA

9. Pour la mise en œuvre des SLA, les conditions ci-après doivent être respectées :

- a) les aéroports et les entreprises de transport aérien doivent préciser les zones/services aéroportuaires (voir la liste ci-après) pour lesquels des SLA doivent être mis en œuvre. Les entreprises de transport aérien doivent examiner et définir leurs besoins et priorités en matière de services ; les aéroports devraient étudier l'historique des services qu'ils ont assurés et déterminer le niveau de services qu'ils peuvent fournir. D'autre part, tant les entreprises de transport aérien que les aéroports devraient évaluer le niveau de satisfaction des passagers par rapport aux services fournis, de façon à comprendre clairement les attentes de ces derniers et à établir une ligne de référence pour l'évaluation des niveaux de service ;
- b) à la définition précise du service à évaluer doit s'ajouter un laps de temps suffisant pour recueillir des données sur les performances constatées ;
- c) il convient de fixer des objectifs spécifiques liés aux niveaux de services à atteindre (par exemple les escaliers mécaniques devraient être utilisables par les passagers pendant 97 % de la journée opérationnelle) ;
- d) les parties doivent se mettre d'accord sur la période pendant laquelle le SLA sera effectif, ce qui sera fonction de la complexité de la bonification d'un service particulier jusqu'au niveau de service convenu, et du niveau de difficulté pour ce faire ;
- e) un mécanisme de mesurage et de suivi des performances par rapport aux objectifs établis devrait être élaboré conjointement par l'aéroport et les entreprises de transport aérien (les aéroports devraient par exemple mettre à disposition des systèmes de gestion informatisés pour le suivi des performances et rendre compte aux entreprises de transport aérien tous les mois). Les aéroports et les entreprises de transport aérien pourraient avoir à examiner conjointement les conséquences financières du suivi des performances dans l'éventualité où des systèmes sophistiqués et coûteux se révéleraient indispensables dans le processus de surveillance. Pour les SLA accompagnés d'incitations financières (voir ci-après), le règlement des primes et des pénalités devrait être traité avec l'entreprise (les entreprises) de transport aérien concernée(s) ;
- f) une fois que le SLA aura été mis en œuvre, une période de calibrage définie conjointement sera nécessaire pour l'affiner.

Types de SLA

10. Les SLA peuvent revêtir divers aspects :

- a) « *SLA unidirectionnels* » — reflétant les engagements pris par un aéroport de fournir une qualité de service donnée à l'entreprise (aux entreprises) de transport aérien ;
- b) « *SLA bidirectionnels* » — reflétant les engagements mutuels de l'aéroport et de l'entreprise (des entreprises) de transport aérien de fournir des niveaux de qualité de service donnés aux autres parties ;
- c) *SLA non accompagnés d'incitations financières* — il s'agit d'engagements volontaires de la part d'un aéroport ou d'une entreprise (d'entreprises) de transport aérien de s'efforcer autant que possible d'assurer un niveau de qualité de service à l'aéroport, mais sans aucune contrepartie financière ou juridique si ce niveau n'est pas atteint ;
- d) *SLA accompagnés d'incitations financières* — il peut s'agir de SLA partiellement ou pleinement contraignants. Des restrictions et des plafonds financiers devraient s'appliquer aux

pénalités et aux récompenses, afin de limiter l'endettement des aéroports ainsi que des entreprises de transport aérien. Dans ce contexte, il devrait être clair que les entreprises de transport aérien et les aéroports visent un niveau de performance établi conjointement, et pas seulement une économie d'argent ou un accroissement des bénéfices, respectivement. Les entreprises de transport aérien devraient néanmoins être prêtes à rémunérer davantage des performances supérieures à la moyenne lorsque celles-ci constituent une valeur ajoutée.

Liste non exhaustive des installations et services aéroportuaires qui pourraient faire l'objet des SLA

11. Parmi les installations et services qui pourraient faire l'objet des SLA pourraient figurer par exemple les installations et services ci-après :

Côté piste

- source électrique fixe de piste en état de marche ;
- disponibilité de postes de stationnement d'aéronefs ;
- performances du transport automatisé des passagers.

Aérogares de passagers

- systèmes de transport du public en état de marche (escaliers mécaniques, ascenseurs, tapis mécaniques, trains et autobus de transit) ;
- normes de transferts — performances du transport en autobus, files d'attente pour les contrôles de sûreté ;
- systèmes de traitement des bagages (expédition, transfert, arrivée) ;
- normes applicables aux files d'attente : sûreté ;
- facilité de l'orientation dans les aérogares et de l'information relative aux vols ;
- salles de départ — qualité des services (par exemple disponibilité des sièges) ;
- propreté des installations et services d'aérogare.

Conclusion

12. La réglementation applicable à un aéroport peut avoir une incidence sur la mise en œuvre des SLA, par exemple sur les zones/services auxquels les SLA pourraient être appliqués.

13. Les SLA peuvent constituer un mécanisme novateur et constructif pour la gestion des attentes liées aux niveaux de services, mais aussi pour améliorer la qualité des services offerts à un aéroport. Ce mécanisme sera tributaire des conditions locales, dont le niveau d'encombrement de l'aéroport, tant du côté ville que du côté piste, le nombre d'entreprises de transport aérien intéressées par des engagements de qualité de service, et la durée de vie des installations aéroportuaires.

14. Par-dessus tout, dans le domaine de l'aviation, sujette à des variations cycliques de rendement, les SLA peuvent donner forme au principe que les services aéroportuaires sont le fruit d'un partenariat entre les aéroports et les entreprises de transport aérien, et établir un élément de transparence et de stabilité dans des relations parfois conflictuelles.

APPENDICE 4

Exemple de facture pour les redevances d'atterrissage et redevances connexes

1. Les factures présentées par l'aéroport devraient fournir aux exploitants d'aéronefs tous les renseignements nécessaires à leur vérification et à leur paiement. Elles devraient obligatoirement contenir les informations suivantes :

- a) nom et adresse de l'aéroport et, le cas échéant, adresse et renseignements bancaires nécessaires pour effectuer le paiement ;
- b) renseignements identifiant l'exploitant d'aéronefs à qui la facture est adressée ainsi que conditions et monnaie de paiement des services fournis ;
- c) renseignements sur l'aéronef auquel des services ont été fournis [type, masse ou poids maximal au décollage (MTOW), numéro d'immatriculation] ;
- d) renseignements sur le vol effectué (numéro de vol, date, itinéraire) ;
- e) renseignements sur le volume des services fournis.

Pour accélérer le paiement des services fournis, il serait utile de réduire au minimum le nombre des factures présentées à un même exploitant au cours d'une période donnée. Il serait utile aussi de présenter une facture au moins une fois par mois.

2. Il existe deux façons fondamentales d'établir des factures :

- a) Élaborer une facture générale récapitulative contenant tous les renseignements sur les vols considérés et sur les services fournis. Étant donné que, dans une telle facture unique, il se peut qu'il ne soit pas possible d'inclure toutes les données dont le propriétaire de l'aéronef a besoin pour vérifier la facture, il faudra éventuellement y joindre des justificatifs.
- b) Établir les factures en fonction des types ou des groupes de services fournis en donnant des renseignements détaillés à leur propos. Dans ce cas, il ne sera plus nécessaire de joindre des justificatifs, mais le nombre des factures sera plus élevé.

3. Aux aéroports qui ne fournissent qu'un petit nombre de services, il est recommandé d'établir des factures générales récapitulatives. Dans ces factures pourront aussi figurer les redevances pour les services de navigation aérienne lorsque les autorités aéroportuaires sont autorisées par l'administration de l'aviation civile à percevoir ce genre de redevances. Un exemple de facture récapitulative est donné ci-après.

4. En plus des renseignements sur les services fournis et facturés, la facture doit préciser les conditions et l'échéance fixée pour le paiement, ainsi que contenir des renseignements bancaires.

5. Afin de garantir le paiement en temps voulu des factures par les exploitants d'aéronefs, il est recommandé de faire mention des pénalités qui peuvent être appliquées en cas de non-paiement dans les délais prévus. Le montant des pénalités serait réglementé par la législation locale.

6. Les autorités aéroportuaires devraient prendre les mesures nécessaires pour que les factures soient présentées en temps voulu aux exploitants d'aéronefs. Dans certains cas, il serait peut-être souhaitable d'adresser les factures aux représentants des exploitants à l'aéroport, au lieu de les envoyer par la poste au siège des compagnies aériennes, ce qui risquerait de retarder considérablement la réception des factures par les services de comptabilité des compagnies, et par conséquent le paiement des factures aux aéroports. Des moyens de communication plus rapides, tels que le fax ou le courrier électronique, devraient être utilisés chaque fois que possible.

7. Les factures sont souvent payées par un virement bancaire dans une monnaie autre que celle dans laquelle la facture est établie. Pour cette raison, entre autres, il est souhaitable que la facture comporte une partie détachable à joindre au paiement versé à l'aéroport ou à sa banque ou ses banques désignées. Cela permettra à l'aéroport d'identifier le payeur et de faire le rapprochement entre le montant reçu et le montant de la facture.

EXEMPLE DE FACTURE**AÉROPORT :****N° DE FACTURE :
ET DATE :****AÉROPORT**ADRESSE :
TÉLÉPHONE :
COURRIEL :
TÉLÉCOPIE :**EXPLOITANT DE L'AÉRONEF**ADRESSE :
CODE :**REDEVANCES**

Aéronef				Arrivée				Départ		Nombre de passagers		Redevances					Montant total
N° de vol	Type	Immatriculation	Provenance	Date	Heure	Date	Heure	Arrivés	Partis	Atterrissage	Stationnement	Diverses liées à l'aéronef	Passagers	Installations/ services de navigation aérienne	Autres		

MODALITÉS : LE PAIEMENT EST DÛ DANS LES (PAR EXEMPLE 30) JOURS
SUIVANT LA DATE DE LA FACTURE

MONNAIE :

TOTAL :

LE PAIEMENT PEUT ÊTRE FAIT DIRECTEMENT À NOTRE BANQUE :

MONNAIE :

TAXE :

DÉTAILS BANCAIRES :

MONNAIE :

TOTAL DE LA FACTURE :

PARTIE DÉTACHABLE

À RETOURNER AVEC LE PAIEMENT À (NOM ET ADRESSE DE L'AÉROPORT) :

EXPLOITANT DE L'AÉRONEF ET CODE :

N° DE FACTURE

DATE DE LA FACTURE

TOTAL DE LA FACTURE

APPENDICE 5

Sources bilatérales et internationales de financement

Partie A — Agences bilatérales de développement

Allemagne	Ministère fédéral de la coopération économique et du développement — Bonn Banque de crédit pour la reconstruction — Francfort Agence de coopération technique allemande — Eschborn (Francfort)
Belgique	Coopération belge au développement — Bruxelles
Canada	Agence canadienne de développement international (ACDI) — Gatineau, Québec
Danemark	Agence danoise de développement international (DANIDA) — Copenhague
Espagne.....	Agence espagnole de coopération internationale (AECI) — Madrid
États-Unis	Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) — Washington
Fédération de Russie	Ministère du développement économique et du commerce — Moscou
France.....	Agence française de développement (AFD) — Paris
Italie	Direction générale pour la coopération au développement — Rome
Japon	Banque japonaise pour la coopération internationale (JBIC) — Tokyo
Norvège	Agence norvégienne de coopération pour le développement (Norad) — Oslo
Pays-Bas	Ministère des affaires étrangères — La Haye
Royaume-Uni.....	Administration du développement outre-mer — Londres
Suède	Agence suédoise de coopération internationale au développement (ASDI) — Stockholm

Partie B — Banques et fonds de développement

Association internationale de développement (IDA)	Washington, États-Unis
Banque asiatique de développement (BAD)	Manille, Philippines
Banque centraméricaine d'intégration économique (BCIE)	Tegucigalpa, Honduras
Banque de commerce et de développement de la mer Noire	Thessalonique, Grèce

Banque de commerce et de développement pour l'Afrique de l'Est et du Sud (Banque PTA)	Nairobi, Kenya
Banque de développement de l'Afrique de l'Est (BDAE)	Kampala, Ouganda
Banque de développement des Caraïbes (CDB)	St. Michael, La Barbade
Banque européenne d'investissement (BEI)	Luxembourg, Luxembourg
Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)	Londres, Royaume-Uni
Banque interaméricaine de développement (BID)	Washington, États-Unis
Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD)	Washington, États-Unis
Banque nordique d'investissement	Helsinki, Finlande
Fonds de coopération, de compensation et de développement de la CEDEAO	Lomé, Togo
Fonds de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) pour le développement international	Vienne, Autriche
Fonds européen de développement (FED)	Bruxelles, Belgique
Fonds fiduciaire pour la mise en valeur du bassin du Rio de la Plata (FONPLATA)	Sucre, Bolivie
Fonds nordique de développement	Helsinki, Finlande
Groupe de la Banque africaine de développement (BAfD)	Abidjan, Côte d'Ivoire
Société andine de développement (SAD)	Caracas, Venezuela
Société financière internationale (SFI)	Washington, États-Unis

Il existe en outre un certain nombre d'institutions établies et financées essentiellement par les États arabes :

Banque arabe pour le développement économique de l'Afrique (BADEA) ..	Khartoum, Soudan
Banque islamique de développement (BID)	Jeddah, Arabie saoudite
Fonds arabe de développement économique et social (FADES)	Koweït, Koweït
Fonds d'Abou Dhabi pour le développement économique	Abou Dhabi, Émirats arabes unis
Fonds koweïtien pour le développement économique des pays arabes	Koweït, Koweït
Fonds monétaire arabe	Abou Dhabi, Émirats arabes unis
Fonds saoudien de développement (FSD)	Riyad, Arabie saoudite

APPENDICE 6

Préfinancement des projets en capital par le biais de redevances

Introduction

1. Le présent manuel et la *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne* (Doc 9082) défendent le principe de la relation entre les coûts et les redevances d'usage. En vertu de ce principe, le développement des aéroports est normalement financé à partir des fonds obtenus des États bailleurs, des bénéfices non répartis des entités aéroportuaires autonomes, des prêts à des conditions commerciales ou des garanties de créances. Lorsque les travaux liés aux installations et services sont achevés et que ceux-ci sont mis en œuvre, le coût d'investissement est généralement recouvert par l'incorporation des dépenses d'amortissement correspondantes aux redevances d'usage. Ainsi, seul le coût des services effectivement fournis est imputé aux exploitants d'aéronefs.

2. Toutefois, la possibilité d'utiliser le préfinancement pour développer des aéroports, dans des circonstances particulières et à condition que des mesures strictes de précaution soient mises en place, est reconnue au paragraphe 24 du Doc 9082/7. Ces précautions incluent une réglementation économique efficace et transparente pour les redevances d'usage et la prestation connexe des services, y compris l'audit des résultats obtenus, une comptabilité exhaustive et transparente, des consultations approfondies et l'application de redevances pendant une période limitée. Il ne devrait être fait appel au préfinancement que lorsque les exploitants d'aéronefs vont bénéficier de la prestation de services nécessaires, améliorés ou moins coûteux, qui n'auraient pas pu être assurés autrement parce que les sources de financement ordinaires sont insuffisantes et parce qu'il n'est pas possible ou parce qu'il est trop coûteux d'accéder aux marchés des capitaux. Les précautions en matière de gestion et de comptabilité devraient clairement identifier les liens entre les redevances de préfinancement et le coût des projets, ainsi que les liens entre les redevances et les usagers qui bénéficient finalement du projet, devraient encourager les consultations à l'avance et faire en sorte que des principes de comptabilité transparents et généralement acceptés soient mis en œuvre pour le projet en question. Les paragraphes ci-après contiennent des informations complémentaires sur les critères et les procédures de préfinancement.

Supervision économique

3. La Section B du Chapitre 2 donne des indications sur la nécessité d'une supervision économique, et sur les formes qu'elle pourrait revêtir. Lorsqu'un préfinancement est envisagé, il est plus particulièrement nécessaire de protéger les usagers contre le paiement de redevances excessives qui résulte de l'abus d'une position dominante par le fournisseur de service, ainsi que de mettre en place des mécanismes de règlement des différends.

Critères applicables aux projets en capital

4. Les gestionnaires d'aéroport devraient être en mesure de démontrer clairement aux exploitants d'aéronefs et aux autorités chargées de leur supervision économique les avantages du

préfinancement par rapport aux techniques d'investissement traditionnelles. Le préfinancement ne devrait être envisagé que pour les projets de nouvelles immobilisations qui sont bien avancés dans le processus de planification des immobilisations, y compris la justification du projet, l'envergure de celui-ci, le calendrier proposé de mise en œuvre (notamment les dates de commencement et d'achèvement), le coût estimatif et les niveaux requis d'agrément du projet. Dans le cas des pays en voie de développement, il pourrait être aussi envisagé de financer ainsi des grands projets de réhabilitation. Le préfinancement ne devrait pas être utilisé pour l'établissement d'un fonds de capitaux pour des projets indéfinis, car la politique actuelle de l'OACI en matière de recouvrement des dépenses autorise des réserves en capital limitées ; le préfinancement ne devrait pas non plus couvrir les coûts d'exploitation.

5. Le préfinancement peut être utilisé pour des dépenses de développement et de mise en œuvre de projets en capital, y compris la préparation des plans d'ingénierie et d'architecture définitifs, les dépenses pour la passation des contrats et l'administration (notamment les coûts modérés liés à la perception des redevances de préfinancement), la construction, les achats d'équipement, les coûts environnementaux et les coûts liés à la sûreté du chantier. Lorsqu'il est possible de ne financer qu'une partie des coûts de développement du projet, le préfinancement ne devrait pas être utilisé comme seule source de financement de la totalité du projet. Les gestionnaires de l'aéroport devraient plutôt réfléchir au pourcentage du coût total du projet qui représente un équilibre acceptable entre les avantages et les risques d'une initiative de préfinancement et devraient consulter les usagers à ce sujet, ainsi que l'autorité responsable de la supervision économique, s'il y a lieu.

Consultation des usagers

6. Les aéroports qui envisagent de faire appel au préfinancement devraient consulter les exploitants d'aéronefs et, s'il y a lieu, les autorités responsables de la supervision économique, avant le lancement du projet. La nécessité d'une consultation exhaustive préalable à l'établissement et à l'utilisation ultérieure d'un compte de préfinancement constitue à la fois un défi et la clé de la réussite de toute initiative de préfinancement. L'objectif d'une consultation est de démontrer aux usagers les avantages financiers que représente un préfinancement, la part respective sur plusieurs années de chacune des méthodes de financement prévues pour le projet, et d'explorer d'autres solutions de financement. Idéalement, les consultations devraient permettre d'expliquer clairement aux usagers les avantages d'un projet de préfinancement. Une redevance de préfinancement ne devrait pas être introduite avant d'avoir procédé à une consultation transparente et approfondie des utilisateurs aéroportuaires et d'avoir obtenu les autorisations prévues dans le cadre du régime national de supervision économique. Des consultations, ainsi que des préavis suffisants, devraient être prévus s'il est proposé de réviser les redevances de préfinancement, notamment en ce qui concerne le niveau, la portée, l'échéancier ou le coût du projet en question.

Comptabilité des recettes et des dépenses liées au préfinancement des projets

7. Une comptabilité détaillée et transparente du préfinancement des projets en capital est une précaution nécessaire pour garantir que les recettes dérivées des redevances de préfinancement soient perçues et affectées à un projet particulier, conformément au mécanisme de préfinancement, à la méthodologie de recouvrement des coûts de l'exploitant d'aéroport et au mécanisme de supervision économique de l'État, le cas échéant. L'objectif est de faire en sorte que les gestionnaires de l'aéroport n'abusent pas de leur situation de monopole, et que toutes les mesures possibles soient prises pour améliorer la productivité des aéroports.

8. Un compte de préfinancement spécial ou séparé devrait être établi pour le projet ; on peut ainsi démontrer avec une plus grande transparence comment les redevances spécifiquement attribuables au projet sont imposées aux usagers de l'aéroport, comment sont crédités et débités les comptes par rapport au calendrier de mise en œuvre du projet, et que les redevances cessent d'être exigées des usagers lorsque le compte de préfinancement n'est plus nécessaire. Une comptabilité transparente et une bonne consultation des groupes d'usagers sont la garantie que les usagers n'auront pas à payer une deuxième fois par le biais des redevances habituelles pour une installation lorsque cette dernière sera mise en service.
9. Les intérêts accumulés à partir de l'ouverture d'un compte de préfinancement devraient servir à compenser ou à réduire le coût du projet pour lequel le compte a été ouvert.
10. Les redevances d'usage perçues lors du préfinancement devraient être évaluées par rapport aux Chapitres 4 et 5, mais sans tenir compte dans l'assiette des coûts de l'amortissement de la part des investissements ayant fait l'objet d'un préfinancement.
11. Lorsqu'il y a lieu, les principaux éléments du cadre d'un préfinancement et un état sommaire des recettes et des dépenses de l'exercice budgétaire devraient figurer dans le rapport annuel ou autre document comptable public de l'aéroport. Le compte spécial de préfinancement devrait aussi être inclus dans la vérification des états financiers du fournisseur pour l'exercice financier et devrait faire partie de tout contrôle financier ou de tout contrôle des performances du projet en capital en question. Ce contrôle pourrait aussi inclure toute documentation établie par les gestionnaires de l'aéroport pour démontrer les avantages de la mise en œuvre d'une stratégie de préfinancement par rapport aux techniques de financement traditionnelles, avant que ne soit imposée cette redevance de préfinancement.

Source des redevances de préfinancement

12. La structure d'un préfinancement devrait refléter le principe plus général que défend l'OACI quant à la relation qui doit exister entre les coûts et les redevances ; les redevances ne devraient pas être fixées à des niveaux qui, sur la base de projections raisonnables et prudentes, généreront des recettes supérieures aux besoins de financement. Le préfinancement pourrait prendre la forme d'un montant qui s'ajoute aux redevances aéronautiques existantes, ou faire l'objet d'une nouvelle redevance aéronautique spécifique.
13. Un exploitant pourrait aussi faire appel à une stratégie de préfinancement mixte, c'est-à-dire que de nouvelles redevances pourraient être imposées aux différents usagers de l'aéroport en proportion des coûts et des avantages pour ces différents usagers une fois complété le projet, et ce conformément aux méthodologies de calcul des redevances utilisées par l'exploitant de l'aéroport. L'exploitant peut ainsi réagir avec plus de souplesse compte tenu de l'environnement unique dans lequel il opère. D'autres sources extérieures de financement telles que des subventions, des contributions ou autres subsides (principal et intérêts) devraient être envisagées dans la stratégie globale de financement.
14. Les redevances de préfinancement devraient être compatibles avec la structure de supervision économique de chaque État et être appliquées à l'intérieur de cette structure, et elles devraient être conformes à la méthodologie agréée de l'exploitant aéroportuaire pour la détermination des redevances d'usage. La structure d'un préfinancement devrait aussi être mise au point en tenant compte du contexte et des contraintes éventuelles imposées par les accords existants de recouvrement des dépenses auprès des usagers de l'aéroport. La structure de préfinancement devrait aussi prendre en considération les groupes d'usagers qui sont exemptés des redevances d'usage (vols militaires et autres vols exemptés des redevances).

Échéancier et contraintes

15. Le moment où débute un projet de préfinancement est lié à la complexité du projet, à la solidité financière du fournisseur de service qui entreprend le projet, à la partie du projet que le préfinancement permet de financer et aux autres sources de financement dont disposent les gestionnaires.

16. Une structure de préfinancement devrait comprendre des dispositions relatives à la cessation du prélèvement des redevances de préfinancement si un projet n'a pas débuté dans les délais convenus, est suspendu pendant une période définie, est mené à terme, ou si les besoins de financement total du projet sont couverts une fois que toutes les sources de financement ont été prises en compte.

Perception des redevances de préfinancement

17. La forme que prend une redevance de préfinancement (montant ajouté à une redevance aéronautique existante ou nouvelle redevance aéronautique spécifique au projet), déterminera les modalités de sa perception qui pourraient être similaires à ce qui est décrit dans la Partie C du Chapitre 5. Compte tenu des problèmes de facilitation potentiels, et en vue d'une meilleure acceptation par les voyageurs d'autre part, chaque fois que cela est possible, il conviendra d'envisager des solutions qui ne créent pas des files d'attente et des retards supplémentaires aux aéroports.

INDEX

Note.— Lorsque plusieurs paragraphes dans la même partie d'un chapitre contiennent un des mots ou expressions ci-dessous, seule la première occurrence dans la section est mentionnée.

	<i>Paragraphe</i>
A	
Accords sur les niveaux de service.....	3.6, App. 3
Activités extra-aéronautiques.....	2.62, 4.47, 4.54, 4.57 (boîte), 6.1, 6.4, 6.19, 6.23
Activités extra-aéronautiques (recettes provenant de).....	3.40, 3.49, 3.55, 6.1
Aéronefs d'État.....	4.18
Aéroports exploités par des entités gouvernementales.....	2.3
Agence de réglementation.....	2.68
Ajustements.....	4.2, 4.15, 5.11
Alliance, réseau, système d'aéroports.....	Note 2.29
Analyses comparatives.....	3.6, 3.104, App. 2 (§ 24)
Analyses financières.....	7.23, 7.26
Assiette des redevances aéronautiques.....	1.11, 2.30, 4.1, 4.5, 4.31, 4.47
Autorité autonome de l'aviation civile.....	2.22
Autres redevances aéronautiques.....	2.16, 3.40, 3.42, 3.43, 3.47, 4.44, 5.35, App. 2 (§ 29)
B	
Bail ou concession d'aéroport.....	2.26, 2.28
Bail ou concession de services/de locaux.....	2.82, 6.4, 6.21, 6.40, 6.42, 6.45, 6.48, 6.50, 7.64, App. 2 (§ 22, 26, App. 1)
Bilan.....	3.14, 3.35, 3.68, 3.70, 3.92
Boutiques hors-taxes.....	6.6, 6.7
Boutiques hors-taxes (recettes des).....	3.51
Budget.....	2.82, 3.10, 3.16, 3.23, 3.89, 5.14, 7.23, 7.30
C	
Caisse unique.....	3.4, 4.3, 4.55
Capital (immobilisations).....	1.11, 2.11, 2.30, 2.34, 2.57, 2.60, 3.15, 3.20, 3.24, 3.27, 3.37, 3.58, 3.64, 3.67, 3.68, 3.91, 3.104, 4.7, 4.10, 4.13, 4.22, 4.50, 4.51, 4.52, 4.53, 5.16, 6.12, 6.16, 6.51, 7.8, 7.15, 7.24, 7.26, 7.40, 7.54, 7.62, App. 6 (§ 1, 2, 4, 5, 7)
Centre de coûts.....	2.81, 3.33, 3.74, 3.80, 3.88, 4.3, 4.22, 4.26, 4.47
Commercialisation des aéroports.....	2.44, App. 2 (§ 13)
Commissions de surveillance de la concurrence.....	2.64
Comptabilité de caisse.....	3.36, 3.66
Comptabilité d'exercice.....	3.36, 3.70
Concept du coût majoré.....	2.60
Concessions de carburant et de lubrifiants d'aviation (recettes provenant des).....	3.49
Consultation des usagers.....	1.10, 2.39, 2.57, 2.69, 2.73, 3.2, 3.104, 4.57, 5.5, 5.45, 5.47, 5.50, 7.4, App. 2 (§ 16, 17, 21, 24, 28, 29, 30, 31, 32), App. 3 (§ 8), App. 6 (§ 2, 6, 8)

Contrat de gestion d'aéroports.....	2.26, 2.28, 2.59
Contrôle de la gestion.....	2.84
Contrôles financiers.....	3.8, 3.12, 3.18
Cote de crédit obligataire.....	7.59

D

Dépenses.....	3.8, 3.12, 3.21, 3.24, 3.35, 3.40, 3.58, 4.15, 4.53, 7.15, 7.26, 7.65, App. 2 (§ 22), App. 6 (§ 7)
Dépenses autres que celles liées aux immobilisations.....	3.58, 3.63
Dépenses d'exploitation et d'entretien.....	2.18, 3.58, 3.62, 3.63, 4.7, 4.10, 4.22, 4.52
Dépenses liées aux coûts d'immobilisation.....	3.58, 3.64, 4.7, 4.10, 4.22, 4.50, 4.51, 4.52, 5.16, 7.15, 7.26
Divulgence de l'information.....	2.69
Double caisse.....	2.62, 4.55
Droits liés aux émissions, échange de droits.....	Note 1.18

E

Effets multiplicateurs (Analyse d'impact économique).....	7.10
Entité aéroportuaire autonome.....	1.8, 2.2, 2.7, 2.10, 2.15, 2.20, 2.22, 2.39, 2.43, 2.46, 2.72, 3.35, 3.68, 5.50, 7.40
État des recettes.....	3.14, 3.35
États financiers.....	3.6, 3.30, 3.35, 3.77, 3.82, 6.45, 7.57, App. 2 (§ 21), App. 6 (§ 11)
Exposé récapitulatif de la politique permanente de l'OACI dans le domaine du transport aérien.....	1.16

F

Facturation des redevances imposées aux exploitants d'aéronefs.....	5.37, App. 4
Flux de trésorerie.....	2.38, 3.15, 3.35, 3.70, 7.15, 7.26
Fonctions d'un aéroport.....	2.78, App. 2 (App. 1)
Frais généraux d'administration.....	3.58, 3.62, 4.7, 4.10, 4.22, 4.48, 4.50, 4.51, 4.52

G

Gestion financière (outils de) — Performance et productivité....	3.85
--	------

I

Indépendance financière.....	2.15, 2.24
Indicateurs de qualité d'un investissement.....	7.55
Industrie mondiale de gestion d'aéroports.....	2.38

L

Locations (recettes provenant des).....	3.48, 3.53, 3.54, 3.55, 6.4
---	-----------------------------

M

Mécanisme de premier recours.....	1.15, 2.74, 5.50, App. 2 (§ 33)
Meilleures pratiques commerciales.....	1.8, 2.2, 2.37, 3.1, App. 2 (§ 17)
Mesures de performance et de productivité.....	3.85
Mesures fondées sur le marché, mesures volontaires.....	1.17, 1.18, Note 1.18
Méthode hybride	4.55

O

Ombudsman.....	2.76
Options réglementaires.....	2.52

P

Perception des redevances.....	2.17, 2.82, 3.6, 5.37, 5.44, App. 6 (§ 5, 17)
Performance et productivité	3.6, 3.85, 3.104, 7.24
Performance et productivité — Comparaison	3.76, 3.88
Performance et productivité — Domaines de mesure	3.87, 3.90
Performance et productivité — Prévisions	3.104
Plafonnement des prix	2.61
Plan d'affaires	3.16, 3.19, 3.23, 7.23
Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne.....	1.6, 2.32, 2.44, 2.47, 3.2, 4.1, 4.9, 4.31, 4.41, 4.46, 4.53, 4.57 (boîte), 5.1, 5.15, 5.21, 5.23, 5.30, 5.33, 5.40, 5.45, 6.1, 6.32, 7.2, App. 2, App. 6 (§ 1, 2)
Prévisions de trafic.....	5.5, 5.14, 7.1
Principes comptables internationaux	3.38
Principes des redevances d'aéroport.....	1.2, 1.10
Privatisation d'aéroports.....	2.26, 2.28, 2.33, 2.44, App. 2 (§ 10, 13)
Procédures et processus de planification	3.16, 6.19, 7.39, App. 6 (§ 4)
Propriété d'aéroports et/ou exploitation d'une partie des activités par le secteur privé.....	2.28
Propriété et contrôle d'aéroports par le secteur privé	2.26, 2.28, 2.35, 3.1
Propriété publique (d'un gouvernement).....	2.1, 2.2, 2.26
Protection de l'environnement.....	1.17, Note 5.34, App. 2 (§ 30)

R

Recettes provenant des autres concessions et des activités commerciales de l'aéroport.....	3.53
Redevances aéronautiques individuelles.....	4.31, 5.1
Redevances d'atterrissage.....	1.10, 2.54, 3.40, 3.41, 3.80, 4.32, 4.33, 4.34, 4.35, 5.12, 5.15, 5.20, 5.22, 5.24, App. 2 (§ 26)
Redevances de balisage lumineux	4.32, 4.34, 5.18, 5.20
Redevances de contrôle d'approche et d'aérodrome	3.40, 4.32, 4.35, 5.21
Redevances de fret.....	3.40, 3.43, 4.40, 5.29
Redevances de hangar.....	1.10, 3.40, 3.44, 4.38, 5.23, 5.27, App. 2 (§ 27)
Redevances de passerelle.....	4.37, 5.26
Redevances de préfinancement	4.45, 5.36, 5.49, App. 6 (§ 2, 6, 7, 8, 10, 12, 13, 14, 16, 17)

Redevances de préfinancement (perception des)	5.42, App. 6 (§ 5, 17)
Redevances de services passagers	1.10, 3.32, 3.40, 3.42, 3.80, 4.37, 4.39, 5.26, 5.28, 5.40, 5.43, App. 2 (§ 28)
Redevances de services passagers (perception des)	1.10, 3.32, 3.42, 3.80, 5.26, 5.40
Redevances de stationnement d'aéronef.....	3.44, 3.80, 4.36, 5.23
Redevances de sûreté	1.10, 1.14, 3.40, 3.45, 3.80, 4.32, 4.41, 5.30, App. 2 (§ 29)
Redevances imposées aux exploitants d'aéronefs (perception des)	5.37
Redevances liées au bruit.....	1.10, 1.18, 3.40, 3.46, 4.43, 5.33
Régulation économique	1.8, 2.44, 2.70, 2.72, 5.8, App. 2 (§ 15, 24)
Rendement financier/rendement du capital	3.69, 4.53, 5.8, App. 2 (§ 22)
Restaurants, bars, cafétérias et services de restauration (recettes provenant des)	3.40, 3.50

S

Secteurs de service.....	3.33, 3.79, 3.80, 4.3, 4.22, 4.26, 4.47
Services d'escale (d'assistance aéroportuaire)	2.80, 2.86, 2.91, 3.40, 3.48, 4.46, 4.49, 4.52, 6.1, 6.32, 6.35, 7.25, App. 2 (§ 34)
Stationnement d'automobiles (recettes provenant d'un).....	3.52
Subventions, subsides, subventions croisées	2.9, 2.30, 3.4
Système comptable.....	3.8, 3.25, 3.33, 3.74, 3.80, 3.93, 3.94, 4.5

T

Taxes (perception de)	5.43
Transfert de propriété minoritaire.....	2.28
Transfert de recettes.....	5.12
Transferts de coûts entre départements	4.6, 5.11

V

Valeur actualisée nette (Analyse des coûts-avantages)	7.15, 7.26
Vérification comptable.....	2.84, 3.8, 3.29, 6.27, App. 6 (§ 2)
Villages de fret	6.8
Vols exemptés.....	4.18, 4.25, 7.1

Z

Zones franches	1.10, 4.47, 6.4, 6.15, 6.50, App. 2 (§ 34)
----------------------	--

© OACI 2006
1/08, F/P1/250

N° de commande 9562
Imprimé à l'OACI

