



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et
de la communication DETEC

Office fédéral de l'aviation civile OFAC
Division Stratégie et politique aéronautique

Rapport à l'intention de la CTT-N

Modèle de financement des services de navigation aérienne en Suisse

3003 Berne, le 11 décembre 2006

Sommaire

Résumé.....	5
1. Mandat.....	9
2. Contexte	11
2.1 Bases légales.....	11
2.2 Prestations de navigation aérienne	12
2.3 Système de financement actuel.....	14
2.4 Calcul des coûts.....	17
2.5 Caractéristiques du système actuel de redevances	18
3. Études et rapports sur le financement des services de navigation aérienne	23
3.1 Cost Allocation Study (1999)	23
3.2 Rapport du groupe de travail interdépartemental FinFluSy (2003)	23
3.3 Analyse comparative de l'allocation des coûts sur un échantillon de prestataires européens de services de navigation aérienne (2004).....	25
3.4 Rapport sur les subventions croisées (2005)	26
4. Ciel unique européen (Single European Sky, SES).....	27
4.1 Contexte.....	27
4.2 Système de redevances	27
4.3 Conséquences sur le droit suisse	28
5. Variantes	31
5.1 Introduction	31
5.2 Cadre général	31
5.3 Mesures ponctuelles	32
5.4 Variantes	43
5.5 Complément : prestations AIM.....	54
6. Bilan de la consultation	57
6.1 Préambule.....	57
6.2 Évaluation des variantes.....	57
6.3 Autres points	58
7. Conclusions.....	61
7.1 Évaluation des variantes.....	61
7.2 En bref.....	64
Annexes.....	67
1 Glossaire	67
2 Précédents rapports sur le financement des services de navigation aérienne en Suisse .	71
3 Bases légales.....	73
4 Aperçu des principaux commentaires des milieux consultés	75

Résumé

Généralités

Le 30 août 2005, prenant acte du rapport de l'OFAC sur les subventions croisées dans les services de navigation aérienne, la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national a demandé à l'OFAC de dresser un état des lieux du financement des services de navigation et, après consultation des milieux intéressés et compte tenu des évolutions sur le plan international notamment le Ciel unique européen (Single European Sky, SES), d'élaborer d'ici fin 2006 une proposition d'ensemble concernant ledit financement. A la lumière de ce mandat et du Rapport du Conseil fédéral sur la politique aéronautique de la Suisse publié en décembre 2004 (rapport LUPO), le présent rapport vise les objectifs suivants :

- améliorer la vérité des coûts dans les services de navigation aérienne ainsi que diminuer, voire éliminer les subventions croisées ;
- améliorer la compétitivité de l'aviation civile suisse dans le contexte européen ;
- proposer des formes de financement et de redevances modernes et compatibles avec le Ciel unique européen en tenant compte de tous les acteurs du système aéronautique suisse (en particulier de l'aviation générale).

Le rapport propose plusieurs variantes. Pour ce faire, les auteurs ont analysé le cadre du financement des services de navigation aérienne en Suisse, lequel s'appuie sur les réglementations nationales et internationales. Ils ont également intégré plusieurs facteurs d'ordre économique comme le calcul des coûts chez les prestataires Skyguide et MétéoSuisse, les recettes des services de navigation aérienne, les prestations de navigation aérienne bénéficiaires ou déficitaires et les subventions croisées qui en résultent. En 2005, la situation en matière de subventions croisées se présentait comme suit :

Genre	Montants en millions de francs
Zurich → autres aéroports	11,6
Trafic IFR → Trafic VFR ¹	21,8
CR → CA ²	23,5

Les montants indiqués ne peuvent être additionnés car ils expriment à chaque fois une même réalité mais considérée sous un autre angle. De surcroît, certains types de subventions croisées se chevauchent (autrement dit, certaines subventions sont comptées deux fois). Il faut en outre tenir compte du fait qu'il s'agit d'un instantané et que ces montants sont susceptibles de varier fortement d'une année à l'autre en fonction du volume de trafic et de l'évolution des coûts.

Le financement des services de navigation aérienne a déjà fait l'objet de plusieurs études. Par souci d'exhaustivité, le présent rapport passe en revue les études et rapports publiés ces dernières années. Ces documents (*Cost Allocation Study* (1999), *Vergleichende Analyse der Kostenallokation bei ausgewählten Flugsicherungsunternehmen in Europa* (2004), *Les subventions croisées dans les services de navigation aérienne en Suisse* (2005) et surtout *Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe FinFluSy* (2003)) ont débouché sur diverses mesures dont certaines ont déjà été mises en œuvre. Depuis 2005 par exemple, la Confédération prend en charge la contribution étatique versée à Eurocontrol (environ 17 millions de francs annuels), qui, dans les autres pays, est financée par les redevances de navigation aérienne et renonce à facturer les coûts de ses activités de régulation à Skyguide (environ 1 million de francs annuels).

La Suisse a décidé de participer au projet de Ciel unique européen développé par l'UE. Elle a repris

¹ IFR : instrument flight rules (vol aux instruments) ; VFR : visual flight rules (vol à vue)

² CR: contrôle en route, CA: contrôle d'approche

les règlements-cadres européens déterminants en vertu de la décision du Conseil fédéral du 3 mai 2006. Le présent rapport décrit les conséquences que cette participation est susceptible d'avoir sur le financement des services de navigation aérienne en Suisse compte tenu des objectifs précités. Principal changement par rapport au système actuel : le calcul des redevances d'approche sera à l'avenir également régi par les dispositions internationales. Celles-ci seront contraignantes en Suisse pour les aéroports de Genève et de Zurich (Bâle-Mulhouse n'est pas concerné, car les services de navigation aérienne incombent ici à la France).

Variantes

Les auteurs du rapport se sont attachés dans un premier temps à définir les mesures susceptibles de contribuer à la réalisation des objectifs fixés en préambule. Plusieurs mesures sont susceptibles d'influencer le rapport entre les coûts et les recettes associés aux divers domaines, et partant le niveau des subventions croisées : diminution des coûts, modification de la répartition des coûts et des recettes et augmentation des recettes. Les mesures incompatibles avec les dispositions internationales ou avec les principes du rapport LUPO, ont été écartées. Les mesures finalement retenues ont débouché sur la définition de cinq variantes :

Mesures		Variantes				
		1	2	3	4	5
		Statu quo avec règles du Ciel uni-européen	Participation financière accrue de la Confédération	Redevance de navigation aérienne de base	Système d'aéroports	Vérité des coûts maximale
A. Indemnisation intégrale du trafic VFR par la Confédération			X			
B. Soutien financier des aéroports régionaux dotés d'installations IFR						
B.1	Participation aux coûts/prise en charge des coûts par les cantons/communes aéroportuaires ;				X	X
B.2	Participation aux coûts/prise en charge des coûts par les bénéficiaires locaux (industrie)				(X)	(X)
C. Redevance de base (vignette) en tant que contribution aux coûts indépendante des mouvements				X		
D. Catégories d'aéroport (aéroports IFR)						
D.1	Pas de système lié (chaque aéroport fixe des redevances d'approche qui lui permettent de couvrir intégralement les coûts)					X
D.2	Un système commun aux aéroports (des redevances d'approche uniformes sur tous les aéroports permettent de couvrir les coûts globaux)	X	X			
D.3	Coexistence de plusieurs systèmes : aéroports nationaux (Zurich, Genève), aéroports régionaux avec trafic de ligne (Berne, Lugano, Saint-Gall-Altenrhein, Sion), autres aéroports (Granges, Les Éplatures, Buochs)			X	X	
E. Élimination des subventions croisées entre espace aérien supérieur et espace aérien inférieur (CR-CA)					(X)	X
F. Impôt sur les huiles minérales (affectation partielle du produit de l'impôt sur les carburants d'aviation aux services de navigation aérienne)					X	
G. Prise en charge temporaire par la Confédération des pertes de recette de Skyguide sur les prestations fournies à l'étranger (espaces aériens délégués)			X			X

La variante 4 a en outre été déclinée en deux sous-variantes 4a et 4b. La première maintient les subventions croisées entre contrôle en route et contrôle d'approche, alors que dans le second cas de figure, elles sont éliminées.

Pour évaluer les variantes, les auteurs ont ensuite établi les critères suivants en se basant sur les objectifs du rapport et en tenant compte des coûts de mise en œuvre prévisibles. Les auteurs ont ainsi analysé chaque variante en termes :

- de sécurité
- de compétitivité de l'aviation suisse
- de vérité des coûts
- de répercussions sur les finances publiques
- de compatibilité avec le Ciel unique européen
- de coûts de mise en œuvre
- d'acceptation
- de répercussions au niveau régional

Bilan de la consultation

Conformément au mandat attribué par la CTT-N, l'OFAC a soumis le projet de rapport à l'appréciation des parties intéressées. Les organismes suivants ont été directement invités à prendre position : les cantons qui hébergent des aéroports dotés de services de navigation aérienne, les prestataires de services Skyguide et MétéoSuisse, les associations aéronautiques (Aérosuisse et Board of Airline Representatives) et les services fédéraux (AFF, SG-DDPS et Forces aériennes). D'autres parties concernées (Unique, Swiss, Association suisse des aéroports et l'Aéro-Club de Suisse) se sont également exprimées sur le rapport.

Au final, les avis sont très contrastés. Si les uns réclament avec force un engagement financier accru de la Confédération car il s'agit d'indemniser à leurs yeux un service public, les autres souhaitent que la différenciation des redevances soit la plus élevée possible. La question de la participation financière des cantons et des communes a également donné matière à controverse.

La majorité des avis est favorable à la variante 4, d'aucuns exigeant cependant des mesures d'accompagnement, comme le maintien des subventions croisées entre CR et CA et l'indemnisation des pertes de recette sur les prestations de navigation aérienne fournies dans les espaces aériens étrangers limitrophes.

Conclusions

Toutes les variantes ou presque entraîneraient une baisse plus ou moins prononcée des redevances d'approche, en particulier sur les aéroports nationaux qui gagneraient alors en compétitivité et en attractivité vis-à-vis de leurs concurrents étrangers, pour le plus grand profit des compagnies aériennes suisses opérant en trafic de ligne et en trafic charter. Les variantes 2, 4a et 5 en particulier diminuent nettement les charges qui grèvent les aéroports nationaux et les compagnies aériennes, l'effet étant clairement moindre dans le cas des variantes 1 et 3.

Si l'on mettait par contre l'accent sur l'amélioration de la compétitivité de Skyguide par comparaison avec les entreprises étrangères, il y aurait lieu d'opter pour les variantes 2, 4b et 5. Avec la variante 4b en outre, la diminution des charges grevant les compagnies aériennes est moins prononcée.

La variante 2 est la seule qui ne détériorerait pas la situation de la petite aviation et qui n'augmenterait pas les besoins de financement des aéroports régionaux dans le domaine des redevances d'approche. A l'inverse, toutes les autres variantes augmentent, parfois considérablement, les coûts pour les aéroports régionaux et l'aviation générale, plus particulièrement la petite aviation.

Chacune des variantes élaborées par l'OFAC a ses défauts et ses avantages. En dernière instance, le

choix de l'une ou l'autre variante dépend de la réponse aux questions politiques suivantes :

- Dans quelle mesure faut-il encourager la vérité des coûts dans le système aéronautique suisse ? Quels acteurs de l'aviation civile suisse faut-il privilégier ? Ou au contraire mettre davantage à contribution ?
- Comment compenser l'élimination des subventions croisées ? Qui doit contribuer au financement des services de navigation aérienne découlant de la disparition des subventions croisées ?

Le présent rapport se veut à cet égard une référence technique destinée à alimenter ce débat politique.

1. Mandat

Dans son Rapport sur la politique aéronautique de la Suisse (LUPO) publié en 2004, le Conseil fédéral exige que les prestations des services de navigation aérienne en Suisse soient offertes à un prix soutenant la concurrence avec ceux en vigueur dans l'Union européenne.³

Cet objectif est soumis au respect d'un certain nombre d'exigences fondamentales, notamment en termes de sécurité, d'optimisation de l'infrastructure, d'harmonisation avec la politique européenne des transports et de vérité globale des coûts dans le transport aérien.⁴

Partant, le Conseil fédéral a défini deux objectifs en matière de financement des services de navigation aérienne. Premièrement, la Confédération doit chercher à conclure des accords avec les États voisins qui régleront également la question d'une indemnisation adéquate des services fournis.

Deuxièmement, la Confédération doit s'engager en faveur d'un système de redevances fondé sur le principe de causalité.⁵

Le Conseil fédéral s'est en outre prononcé dans le rapport LUPO en faveur d'une participation de la Suisse au projet de Ciel unique européen (Single European Sky ; SES)⁶ de l'Union européenne. Le rapport LUPO constitue le cadre général de l'orientation future et du financement des services suisses de navigation aérienne. A cet égard, il fixe les objectifs suivants :

- Vérité des coûts
- Compétitivité
- Indemnisation adéquate des prestations de service fournies par la Suisse à l'étranger
- Intégration au niveau international

Le secrétariat général du DETEC a chargé l'OFAC de rédiger pour l'été 2005 un premier rapport à l'intention de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N) décrivant la situation en matière de subventions croisées dans les services de navigation aérienne et esquissant plusieurs pistes. Lors des délibérations sur ce rapport le 30 août 2005, la Commission a demandé à l'OFAC de dresser un état des lieux du financement des services de navigation et, après consultation des milieux intéressés et compte tenu des évolutions en la matière sur le plan international (notamment le Ciel unique européen), d'élaborer une proposition d'ensemble concernant ledit financement.

A la lumière du rapport LUPO et du mandat de la Commission du Conseil national, l'OFAC entend par le présent rapport :

- améliorer la vérité des coûts dans les services de navigation aérienne ainsi que diminuer, voire éliminer les subventions croisées ;
- améliorer la compétitivité de l'aviation civile suisse dans le contexte européen ;
- proposer des formes de financement et de redevances modernes et compatibles avec le Ciel unique européen en tenant compte de tous les acteurs du système aéronautique suisse (en particulier de l'aviation générale).

Le présent rapport décrit les mécanismes de financement actuels, analyse les évolutions prévisibles, expose et évalue les variantes de financement envisageables.

³ Rapport sur la politique aéronautique de la Suisse (LUPO) 2004, Condensé p. 1656

⁴ LUPO, p. 1684 et 1685

⁵ LUPO, p. 1729

⁶ LUPO, p. 1729

2. Contexte

2.1 Bases légales

2.1.1 Sur le plan national

La loi fédérale sur l'aviation (LA, RS 748.0) constitue la base de l'organisation des services de navigation aérienne en Suisse. L'art. 40 règle la délégation de ces activités à une société anonyme d'économie mixte, tandis que l'art. 48 définit les principes de leur financement.

L'ordonnance sur le service de la navigation aérienne (OSNA, RS 748.132.1) définit concrètement le mandat de Skyguide. Les art. 1 et 2 précisent l'étendue des prestations ainsi que les organes chargés de les fournir. Le financement fait l'objet des art. 15 à 16a.

Le service de la météorologie aéronautique fait également partie des services de navigation aérienne. La surveillance des activités ainsi que les prestations dans ce domaine sont régies par l'ordonnance concernant le service civil de la météorologie aéronautique (RS 748.132.13) ainsi que par la loi fédérale sur la météorologie et la climatologie (RS 429.1) et son ordonnance (RS 429.11).

2.1.2 Sur le plan international

2.1.2.1 OACI

L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) est l'organisme suprême en charge des intérêts de l'aviation civile pour ses États membres. Outre l'art. 28 de la Convention relative à l'aviation civile internationale (conclue à Chicago le 7 décembre 1944), qui définit les principes régissant les services de navigation aérienne, les directives suivantes s'appliquent en matière de redevances et de financement des services de navigation aérienne :

- Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne (OACI Doc. 9082/7, 2004)
- Manuel sur l'économie des services de navigation aérienne (OACI Doc. 9161/3, 1997)

Quoiqu'elles n'aient pas été déclarées directement applicables en Suisse, ces directives offrent néanmoins des critères d'application généraux et un cadre global internationalement reconnu. Elles sont en particuliers transposées dans les principes et directives d'Eurocontrol et de l'UE.

2.1.2.2 Eurocontrol

Eurocontrol (Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne) coordonne le trafic aérien en Europe. Outre la gestion des vols, de l'entrée à la sortie de la zone Eurocontrol, l'Organisation se charge également de la perception, suivant des réglementations harmonisées, des redevances de route pour le compte de ses 35 pays membres. Ces réglementations se fondent sur les bases légales suivantes :

- Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne «Eurocontrol» du 13 décembre 1960 (RS 0.748.05)
- Accord multilatéral du 12 février 1981 relatif aux redevances de route

A côté de cela, Eurocontrol a émis une série de dispositions d'exécution sur les principes d'établissement de l'assiette des redevances, sur le calcul des taux unitaires (Doc. 04.60.01, novembre 2004) et sur l'application de l'accord multilatéral (Doc. 06.60.02/1, mars 2006) ainsi qu'un manuel pour la mise en œuvre du système de redevances (Manuel FIFU, octobre 2003).

En tant que membre d'Eurocontrol, la Suisse est tenue d'appliquer directement ces dispositions.

2.1.2.3 Ciel unique européen (« Single European Sky », SES)

Afin de concrétiser le projet de Ciel unique européen, la Commission européenne a édicté quatre règlements-cadres :

- 549/2004 – Règlement fixant le cadre pour la réalisation du Ciel unique européen (règlement-cadre) : ce règlement porte en particulier sur les objectifs et l'organisation du projet de Ciel unique ;
- 550/2004 – Règlement relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le Ciel unique européen (règlement sur la fourniture de services) : ce règlement définit les conditions, les modalités et le financement de la fourniture de services de navigation aérienne dans le Ciel unique ;
- 551/2004 – Règlement relatif à l'organisation et à l'utilisation de l'espace aérien dans le Ciel unique européen (règlement sur l'espace aérien) ;
- 552/2004 – Règlement concernant l'interopérabilité du réseau européen de gestion du trafic aérien (règlement sur l'interopérabilité) : ce règlement vise à harmoniser sur les plans technique et opérationnel les prestataires de services de navigation aérienne en Europe. Il s'agit ce faisant d'améliorer la coopération, d'accélérer la mise en œuvre de nouveautés techniques et surtout de favoriser l'interopérabilité des fournisseurs.

La Suisse a manifesté son intention de participer au projet de Ciel unique européen en adoptant les règlements-cadres de l'UE en vertu de la décision du Conseil fédéral du 3 mai 2006.

2.2 Prestations de navigation aérienne

Certaines prestations de navigation aérienne (comme le service du contrôle de la circulation aérienne) se révèlent indispensables dès lors que les vols ne sont plus opérés selon les règles de vol à vue (procédure VFR), mais selon les règles de vol aux instruments (procédure IFR). Ces services se divisent entre d'une part les services de navigation aérienne de route, qui prennent en charge le trafic évoluant dans le réseau des routes aériennes et d'autre part les services de contrôle d'approche et d'aérodrome, qui assurent le bon déroulement des approches et des décollages sur les aéroports desservis par du trafic IFR. Certains services (comme par exemple le service de la météorologie aéronautique, le service d'information de vol [FIS] ou le service d'alerte [ALRS]) sont utilisés par tous les usagers de l'espace aérien quelle que soit la nature du vol (VFR ou IFR).

La partie à caractère conceptionnel du Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA) définira les aérodromes avec équipement IFR de Suisse, c'est-à-dire les aérodromes pour lesquels des procédures IFR seraient envisageables ou judicieuses. L'Annexe 2 de la Convention de Chicago (Règles de l'air) édictée par l'OACI stipule que des services de navigation aérienne doivent être fournis en cas de procédure IFR. Sur le plan national, cette exigence est transposée dans l'art. 32a de l'ordonnance concernant les règles de l'air applicables aux aéronefs (ORA, RS 748.121.11).

Dans le rapport LUPO, le Conseil fédéral entend que l'aviation civile suisse affiche un niveau de sécurité élevée comparativement aux pays européens. L'OFAC a fait par conséquent de la sécurité son cheval de bataille, toute son activité étant guidée par le souci de garantir une sécurité maximale selon le principe « Safety First ». Dans cette logique, et compte tenu des dispositions nationales et internationales en vigueur, il s'ensuit que les services de navigation aérienne devraient être fournis sur tous les aérodromes avec procédure IFR. Pour des questions de sécurité et en prévision du Ciel unique, l'OFAC a décidé que ces services devraient pour l'instant être exclusivement fournis par Skyguide. C'est également par mesure de sécurité que le trafic VFR est tenu de recourir à certaines prestations de navigation aérienne sur les aérodromes avec équipement IFR.

Skyguide gère les services de navigation aérienne pour l'aéroport de Sion depuis 2004. Dès 2005, Skyguide a pris progressivement en charge les services de la circulation aérienne des aérodromes de Granges, des Éplatures et de Saint-Gall-Altenrhein (le processus n'était pas achevé fin 2006). Au 1^{er} avril 2006, Skyguide a également repris les services de la circulation aérienne de l'aérodrome de

Buochs. La fourniture de services de la circulation aérienne sur les aérodromes suisses se présente actuellement comme suit :

Aérodrome	Atterrissages en 2005		
	VFR	IFR	Total
Zurich	6 267	127 248	133 515
Genève	9 359	76 118	85 477
Granges	26 261	2 474	28 735
Berne	23 049	4 558	27 607
Sion	20 506	1 584	22 090
Saint-Gall-Altenrhein	10 641	3 776	14 417
Lugano	6 416	5 349	11 765
Buochs ¹⁾	n/a	n/a	7 194
Les Éplatures	4 425	791	5 216

Sources : Skyguide et statistiques de l'OFAC

¹⁾ Les données pour 2005 ne sont pas disponibles.

Un dernier aérodrome, celui de Samedan, pourrait rejoindre cette liste. Les expertises sont en cours, mais il faudra encore patienter plusieurs années avant de voir le projet aboutir.

Selon la définition admise sur le plan international, les services de navigation aérienne ne se limitent pas à la gestion du trafic aérien (Air Traffic Management, ATM) proprement dite. Ils comprennent également le service de recherche et de sauvetage (Search and Rescue, SAR), le service d'information aéronautique (Aeronautical Information Service, AIS) ainsi que le service de la météorologie aéronautique (Meteorological Service, MET). A cet égard, des prévisions météorologiques très précises sont incontournables pour les vols VFR et elles sont indispensables pour déterminer la route qui sera empruntée par les vols IFR.

En Suisse, la météorologie aéronautique relève de MétéoSuisse et est régie par l'ordonnance concernant le service civil de la météorologie aéronautique (RS 748.132.13). MétéoSuisse assure le service civil de la météorologie aéronautique pour l'ensemble de la région d'information de vol Suisse. L'OACI définit dans l'Annexe 3 de la Convention de Chicago (Assistance météorologique à la navigation aérienne internationale) les prestations liées à ce service.

En vertu d'un mandat de prestations passé avec la Confédération, le service de la météorologie aéronautique constitue un groupe de produits de MétéoSuisse censé s'autofinancer.

D'après les dispositions du Ciel unique européen, à l'avenir, seules les entreprises certifiées conformément aux règles du SES seront autorisées à fournir des prestations de navigation aérienne.⁷ Les processus de certification de Skyguide et de MétéoSuisse sont en cours. Il n'est pas prévu de procéder à d'autres certifications. Les autres services de la navigation aérienne européens seront certifiés selon le même processus et seront dès lors en principe autorisés à proposer leurs prestations en Suisse aussi.

Il convient de souligner en outre que les aéroports peuvent décider eux-mêmes de leurs horaires d'exploitation, dans les limites fixées par le règlement d'exploitation approuvé par l'OFAC. Les prestations de navigation aérienne correspondantes n'ont aucune répercussion directe sur les coûts supportés par l'exploitant d'aérodrome.

⁷ art. 7 ss du règlement (CE) 550/2004

2.3 Système de financement actuel

2.3.1 Introduction

Le système de financement de Skyguide est régi par l'OSNA. Skyguide finance ses dépenses notamment au moyen :

- des redevances qu'elle perçoit ;
- des indemnités prévues par les conventions internationales ;
- des indemnités de la Confédération pour des vols qui sont exemptés des redevances de navigation aérienne de route ;
- des indemnités de la Confédération pour les vols militaires ;
- des recettes provenant d'autres prestations ;
- des revenus de son patrimoine⁸.

L'assiette de coûts utilisée pour déterminer les redevances comprend, outre les dépenses de Skyguide, les coûts facturés par l'OFAC⁹ et par MétéoSuisse.

2.3.2 Système de redevances de route

Des redevances de route (RR) sont dues pour tout vol IFR dans la région d'information de vol Suisse. Perçues par le Service des redevances d'Eurocontrol pour le compte de Skyguide, elles servent à financer les services fournis au titre du contrôle en route.

Le calcul des redevances se fonde sur les dispositions du système commun de redevances de route approuvé par les pays membres d'Eurocontrol. Il s'agit d'un système harmonisé dans lequel les redevances sont définies pour chaque pays selon des principes identiques tout en tenant compte cependant des variations de coûts pouvant exister d'un pays à l'autre. L'assiette des redevances intègre les coûts prévisionnels ainsi que les estimations de l'évolution du trafic. Concrètement, le montant de la redevance pour un vol donné est calculé au moyen d'une formule et dépend de la masse maximale au décollage de l'aéronef et des kilomètres parcourus. En raison des processus budgétaires et de calculs propres à Eurocontrol, la différence par rapport aux coûts réels encourus n'est compensée que l'année suivant la période de décompte. Le principe de la couverture intégrale des coûts s'applique ici. Conformément aux directives d'Eurocontrol, les vols suivants sont exonérés du paiement de la redevance de route :

- Vols d'aéronefs d'État en mission officielle (visite officielle de chefs d'État ou de gouvernement) ;
- Vols VFR ;
- Vols selon les règles de vol aux instruments d'avions dont la masse maximale admise au décollage est inférieure à 2 tonnes ;
- Vols militaires des pays membres d'Eurocontrol (sur une base de réciprocité).

L'OFAC indemnise en partie Skyguide pour ces vols exonérés. En 2005, l'office a versé les montants suivants :

- | | |
|---|------------------------|
| – Vols selon les règles de vol à vue (forfait) : | 3,1 millions de francs |
| – Divers (redevances effectives) : | 0,6 million de francs |
| – Vols d'aéronefs militaires étrangers dans le cadre des missions de la SFOR et de l'IFOR en ex-Yougoslavie : | 0,3 million de francs |

2.3.3 Système des redevances d'approche

Skyguide perçoit des redevances d'approche sur les aéroports de Suisse prévus pour accueillir du trafic IFR, à savoir Zurich, Genève, Berne, Lugano, Buochs, Granges, Les Éplatures, Saint-Gall-Alten-

⁸ art. 9 OSNA

⁹ Coûts du service des obstacles à la navigation aérienne

rhein et Sion en échange des prestations fournies au titre du contrôle d'approche et du contrôle d'aérodrome. Actuellement, les aérodromes se chargent de recouvrir les sommes pour le compte de Skyguide.

Skyguide fixe le montant ainsi que la méthode de calcul des redevances d'approche (RA). Ces redevances sont soumises, sur requête de l'OFAC, à l'approbation du DETEC (après examen matériel par l'office). La formule employée aujourd'hui par Skyguide pour déterminer le montant des redevances correspond dans une large mesure à l'usage en vigueur en Europe et est calquée sur la formule développée par Eurocontrol (sans toutefois prendre en compte le coefficient de distance). Par ailleurs, un montant fixe, déterminé pour chaque catégorie de poids et plus avantageux que celui que l'on obtiendrait en employant la formule, est perçu pour les avions d'une masse maximale au décollage (MTOM) inférieure à 6 tonnes. Peu avant le début de l'examen du nouveau modèle de financement, on a provisoirement renoncé à augmenter le taux de la redevance pour les avions dont la MTOM est inférieure à 3 tonnes, tandis que celui appliqué aux avions dont la MTOM se situe entre 3 et 6 tonnes n'a été que modérément relevé.

Conformément à l'OSNA, les aéronefs suisses d'État, les aéronefs au service de l'office et du Bureau d'enquête sur les accidents d'aviation, les aéronefs étrangers d'État qui transportent un chef d'État ou des membres du gouvernement en visite officielle et les aéronefs assurant des vols de recherche et de sauvetage ou effectuant des atterrissages d'urgence sont exonérés de la redevance d'approche.¹⁰ Les frais occasionnés par les vols exemptés de la redevance d'approche sont intégrés dans l'assiette des coûts et sont répartis entre les utilisateurs assujettis aux redevances.

En application de l'art. 15 OSNA, Skyguide perçoit des redevances moindres pour les vols d'instruction ou d'entraînement effectués sous la supervision d'un instructeur de vol ou d'un inspecteur.

2.3.4 Autres recettes

2.3.4.1 Indemnisation du DDPS pour les vols militaires

Depuis 2001, Skyguide se charge également d'assurer les services militaires de navigation aérienne. Les prestations à fournir font l'objet d'un accord entre les Forces aériennes d'une part et Skyguide et MétéoSuisse d'autre part. L'accord est renégocié tous les ans.

Les prestations fournies pour les vols effectués par les Forces aériennes ont occasionné des coûts à hauteur de 30,6 millions de francs en 2005, intégralement à la charge des Forces aériennes. Il n'y a donc aucune subvention croisée entre les services militaires et civils de navigation aérienne.

2.3.4.2 Indemnisation en vertu d'accords internationaux

Skyguide fournit diverses prestations de service de navigation aérienne dans les espaces aériens français, allemand, autrichien et italien¹¹.

La gestion de l'espace aérien délégué par la France à la Suisse est régie par l'Accord intergouvernemental entre la Direction des services de la navigation aérienne (DSNA) et l'OFAC. Cet accord couvre, outre les questions opérationnelles, le financement des services rendus par la Suisse dans le cadre de cette délégation. L'indemnité, versée directement par la DSNA à Skyguide, s'élevait en 2005 à 53,1 millions de francs, ce qui correspond à 23,5% du total des redevances de route.

L'indemnisation des prestations fournies par Skyguide dans les espaces aériens allemand, autrichien et italien fait actuellement l'objet de négociations entre l'OFAC et les organismes compétents des pays concernés.

¹⁰ art. 15, al. 3 OSNA

¹¹ Ce point sera approfondi dans le chapitre 2.5.2

2.3.4.3 Recettes provenant d'autres prestations

Skyguide fournit encore diverses prestations de service, comme les conseils aux aéroports dans la conception des procédures d'approche et de décollage. Ces prestations sont facturées au prix du marché. Skyguide fait apparaître les coûts et recettes afférents à ces mandats séparément dans la comptabilité. Le produit de ces activités représente environ 1,5 % de son chiffre d'affaires annuel qui s'élevait en 2005 à près de 350 millions de francs.

2.3.4.4 Revenus du patrimoine

Skyguide détient plusieurs participations dans des petites sociétés. Les recettes générées par ce biais sont négligeables rapportées au budget de Skyguide.

2.3.5 Contributions des collectivités publiques

2.3.5.1 Contributions actuelles de la Confédération

La Confédération participe substantiellement au financement de Skyguide en lui versant des contributions annuelles ou en renonçant à percevoir les coûts de régulation. Pour 2005, la contribution de la Confédération à Skyguide se décomposait comme suit :

- | | |
|---|-------------------------|
| – Indemnité versée par l'OFAC pour les vols exonérés de redevances (RR) | 3,7 millions de francs |
| – Prise en charge par l'OFAC des frais Eurocontrol ¹² | 14,8 millions de francs |
| – Renonciation de l'OFAC à facturer les coûts de régulation | 1,0 million de francs |
| – Indemnité à part égale par le DDPS et le DFAE, des vols effectués par les armées de l'air américaine et canadienne dans le cadre de la mission de la KFOR en ex-Yougoslavie | 0,3 million de francs |

Par ailleurs, en vertu de l'arrêté du Conseil fédéral du 16 juin 2003, l'OFAC a versé en 2005 une participation unique de 13,6 millions aux coûts occasionnés par la modification du régime des approches à l'aéroport de Zurich consécutivement à l'entrée en vigueur de la DVO (ordonnance allemande).

En outre, la Confédération a pris en charge sous forme de prêt (qui sera converti dès 2007 en capital-actions) 40 millions de francs destinés à financer la construction des nouvelles infrastructures de Skyguide à Dübendorf.

Enfin, en vertu de la Convention franco-suisse de 1949 relative à la construction et à l'exploitation de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, à Blotzheim, l'OFAC verse un montant annuel de quelque 0,7 million de francs pour l'exploitation des services de navigation aérienne dudit aéroport (qui relève de la DSNA).

2.3.5.2 Contributions actuelles des cantons et des communes

Pas plus les cantons que les communes ne contribuent aujourd'hui directement au financement des services de navigation aérienne fournis sur les aérodromes se trouvant sur leur territoire.

En ce qui concerne l'aérodrome de Buochs, une solution spécifique a été trouvée dans la mesure où la procédure IFR intéresse au premier chef les usines Pilatus et donc indirectement la promotion économique du canton de Nidwald. Bien que le trafic IFR soit actuellement très faible et ne justifie pas la fourniture de prestations IFR, celle-ci a été confiée à Skyguide pour des questions de sécurité. Un arrangement bilatéral a dès lors été conclu afin que le canton prenne en charge une partie des coûts afférents aux prestations (approche).

¹² Les frais Eurocontrol représentent la contribution de la Suisse au budget de fonctionnement d'Eurocontrol. La somme correspondante s'élevait à 18,5 millions de francs en 2005, la Confédération n'assumant pas encore l'intégralité de ces frais cette année-là.

2.4 Calcul des coûts

2.4.1 Calcul des coûts de Skyguide

Pour calculer les coûts, Skyguide a défini des objets de résultat qui se divisent en trois catégories. Ces catégories offrent chacune un aperçu des coûts totaux des services de navigation aérienne. Les montants sont ventilés par segment de marché (géographiquement : ZRH, GVA, BRN etc.), par produits primaires (contrôle d'approche, contrôle en route, militaire) et produits (IFR et VFR). Chaque élément contenu dans ces catégories possède son propre centre de coûts, ce qui permet d'établir le bilan des coûts et des recettes par exemple pour l'aéroport de Berne ou pour les prestations de services militaires.

En 2005, Skyguide a enregistré les coûts suivants (en millions de francs) :

Domaines	Personnel	Exploitation	Amortissements	Intérêts	Total
En route	128,7	45,9	22,8	13,7	211,1
Approche	51,6	17,7	7,9	4,7	81,9
Militaire *)	23,6	12,6	0,4	0,2	36,8
Total	203,9	76,2	31,1	18,6	329,8

Source : Skyguide

*) y compris plusieurs paiements uniques de 6,2 millions de francs (par exemple dans le cadre du financement de nouvelles infrastructures à Dübendorf)

Les coûts relatifs au contrôle en route comprennent les coûts de 53,1 millions de francs liés au contrôle de l'espace aérien dont la surveillance a été déléguée par la France à la Suisse. La France indemnise intégralement Skyguide pour ces coûts.

Dans la mesure du possible, Skyguide comptabilise ses coûts en les imputant directement au produit correspondant. C'est par exemple le cas pour les heures de travail des contrôleurs de la circulation aérienne puisque le produit traité est saisi avec le temps de travail. À côté de cela, des projets peuvent également être directement imputés aux centres de coûts correspondants.

Il existe néanmoins une série d'éléments de coûts qui ne relèvent pas exclusivement d'un seul produit. Ces coûts indirects sont générés dans le cadre de projets généraux, de la formation, de l'entretien général et d'autres postes imputables globalement aux services de navigation aérienne. Tous les coûts ne relevant pas spécifiquement du champ d'activité propre à chaque entreprise (p. ex. administration, gestion des dossiers, etc.) sont comptabilisés sous les frais généraux. Les clés de ventilation des coûts non directement imputables se basent sur l'étude dite *Cost Allocation Study* de 1999.

Qui dit services de navigation aérienne dit gros investissements dans les installations techniques. Les systèmes d'atterrissage aux instruments nécessitent peu ou prou la même infrastructure technique et opérationnelle de base, que l'on se trouve sur un aérodrome régional ou sur un aéroport national. Il s'ensuit que si les coûts financiers et d'entretien sur les aérodromes régionaux sont inférieurs à ceux des aéroports nationaux, ils ne le sont pas dans une proportion correspondant à la différence du volume de trafic entre ces deux types d'infrastructures. La rentabilité économique du trafic, considérablement plus élevée sur les aéroports de Zurich et de Genève (desservis principalement par des vols de ligne et des vols charter), génère des recettes de redevances par mouvement d'aéronef nettement plus importantes que sur les aérodromes régionaux desservis principalement par des avions plus légers.

2.4.2 Calcul des coûts de MétéoSuisse

MétéoSuisse facture à Skyguide sur la base du budget la fourniture des prestations relatives à la météorologie aéronautique. Les coûts afférents font partie intégrante de l'assiette des coûts entrant dans

le calcul des redevances de navigation aérienne. A l'instar de la procédure de décompte utilisée par Skyguide, les variations de coûts sont compensées l'année suivant l'établissement du décompte final sous forme de perception complémentaire, si le montant des redevances perçues est inférieur au décompte final, ou de bonification, dans le cas contraire.

En 2005, les coûts afférents à la météorologie aéronautique (en millions de francs) s'établissaient comme suit :

Domaines	Personnel	Exploitation	Amortissements et intérêts calculatoires	Total
Coûts directs	5,1	2,1	1,0	8,2
Coûts centraux	2,5	3,1	1,5	7,1
Frais généraux	2,0	0,9	0,0	2,9
Total	9,6	6,1	2,5	18,2

Source : MétéoSuisse

Les coûts du service de la météorologie aéronautique sont largement indépendants de l'évolution du trafic. Avec 18,2 millions de francs, ils représentaient en 2005 5,6 % du total des coûts encourus par Skyguide pour la fourniture de services de navigation aérienne.

Une partie des coûts accumulés peut directement être imputée au service de la météorologie aéronautique, dans la mesure où les installations ne sont utilisées que dans le cadre de ce service ou que le coût horaire des collaborateurs affectés à celui-ci peut être comptabilisé avec précision.

Les coûts qui ne sont pas directement imputables au service de la météorologie aéronautique sont répartis dans deux catégories. On distingue ainsi entre coûts centraux et frais généraux. Les premiers recouvrent les dépenses non spécifiques à un produit en particulier, mais entrant dans la fourniture de l'ensemble des produits météorologiques de MétéoSuisse (radars météo, réseaux d'observation, participation à l'exploitation de satellites météorologiques, etc.), tandis que les seconds recouvrent les dépenses liées à l'administration, la logistique, la gestion, la R+D, etc.

Comme c'est le cas pour Skyguide, les clés de ventilation des coûts non directement imputables se basent sur l'étude dite *Cost Allocation Study* de 1999.¹³

2.5 Caractéristiques du système actuel de redevances

2.5.1 Introduction

Les mécanismes actuels de financement des services de navigation, et en particulier le système de redevances en vigueur aujourd'hui, sont un héritage de la situation institutionnelle du passé. En l'absence de prestataires privés, il incombait, jusqu'il y a quelques années en Europe, aux États de fournir les services de navigation aérienne et de percevoir les redevances. Une certaine dose de subventions croisées était politiquement tolérée.

Mais en raison de la nouvelle donne découlant des mutations des contextes politique et économique de l'aviation civile européenne, il a fallu revoir la structure des redevances dues pour les services de navigation aérienne.

2.5.2 Subventions croisées

L'approbation en 1994 de la révision partielle de la loi sur l'aviation à la double majorité du peuple et des cantons a consacré le « principe des timbres-poste » pour l'établissement des redevances de

¹³ Cf. chapitre 3.1

navigation aérienne. Autrement dit, pour ce qui est du service de la navigation aérienne, le territoire suisse est considéré comme une entité et les redevances y sont fixées selon des principes uniformes (art. 48, al. 3 LA).

Pour des considérations de politique aéronautique (sécurité et potentiel de développement économique), on a sciemment admis ce faisant les subventions croisées entre aéroports nationaux et aérodromes régionaux ainsi qu'entre grandes et petites entreprises de transport aérien ; de la sorte les redevances dues pour les services de navigation aérienne restaient abordables.

En Suisse, on observe l'existence de subventions croisées dans les services de navigation aérienne essentiellement à trois niveaux.

2.5.2.1 IFR – VFR

Les **coûts** effectifs des services de navigation aérienne sont d'abord générés par les mouvements des avions, quelle que soit la taille de ceux-ci, encore que pour le contrôle en route la durée d'utilisation du système ait aussi une incidence. Par contre, les **recettes** des redevances sont fonction de la distance parcourue (CR) et du poids de l'aéronef considéré (CA et CR). Il en résulte des subventions croisées du trafic de ligne et du trafic charter (IFR, grands avions) en faveur de la petite aviation (VFR, petits avions).

Chiffres 2005 (en millions de francs)

Rubrique	VFR			IFR		
	CR	CA	Total	CR	CA	Total
Recettes	5,673	1,580	7,253	220,334	94,172	314,506
Coûts directs	9,542	10,494	20,036	108,821	61,624	170,445
Coûts indirects et frais généraux	2,468	6,562	9,030	66,761	24,638	91,399
Coûts totaux	12,010	17,055	29,065	175,582	86,262	261,844
dont coûts MET	3,726	3,383	7,109	4,985	3,664	8,649
Excédent / insuffisance de financement (+ / -)	-6,337	-15,475	-21,812	44,752	7,910	52,662

Source : Skyguide

Il apparaît à la lecture de ce tableau que le trafic VFR a généré des coûts non couverts à hauteur de 21,8 millions de francs qui ont été en réalité pris en charge par le trafic IFR (subvention croisée).

2.5.2.2 Aéroport de Zurich – Autres aéroports

Pour les raisons mentionnées au chapitre 2.5.1.1 et en particulier en raison de la nature et du volume de trafic (les aéroports régionaux sont principalement desservis par du trafic privé, vols d'instruction et d'entraînement compris), Zurich est le seul aéroport de Suisse dont les redevances parviennent (largement) à couvrir les coûts générés par les services de navigation aérienne, Genève étant proche de l'équilibre avec un taux de couverture de 92 %. Pour tous les aérodromes régionaux équipés de systèmes d'aide aux instruments, les redevances couvrent entre 7 % et 34 % des coûts des services de navigation aérienne.

On constate donc qu'il existait en 2005 au sein du système des redevances d'approche un subventionnement croisé de l'ordre de 12 millions de francs de l'aéroport de Zurich en faveur des autres aéroports.

Chiffres 2005 (en millions de francs)

Aéroport	Coûts	Recettes	Couverture	
				%
Zurich*)	50,87	62,43	11,56	122,7
Genève	31,99	29,52	-2,47	92,3
Berne	6,31	0,93	-5,38	14,8
Lugano	5,21	1,19	-4,02	22,8
Granges	3,45	0,39	-3,06	11,2
Les Éplatures	1,10	0,08	-1,03	6,9
Saint-Gall-Altenrhein	2,39	0,80	-1,59	33,6
Sion	1,99	0,41	-1,58	20,7
Total	103,32	95,75	-7,57	92,7

Source : Skyguide

*) Les recettes de l'aéroport de Zurich comprennent 5,2 millions de francs affectés aux coûts d'exploitation pris sur la contribution unique de la Confédération de 13,6 millions de francs destinée à couvrir les coûts résultant de l'ordonnance allemande. (DVO)

2.5.2.3 Espace aérien supérieur (CR) – Espace aérien inférieur (CA)

Skyguide allège l'assiette des coûts servant au calcul des redevances d'approche en imputant davantage l'assiette des coûts servant au calcul des redevances de route. Ce montant est fixé chaque année par le conseil d'administration, compte tenu de la situation financière des deux systèmes de redevances. Il y a de ce fait un subventionnement croisé entre le système des redevances d'approche et le système des redevances de route.

Ce mécanisme réduit en particulier l'assiette des coûts pour le contrôle d'approche et entraîne une baisse du montant des redevances d'approche. Cet état de fait profite en premier lieu aux compagnies aériennes suisses, c'est-à-dire aux exploitants qui assurent une grande partie du trafic aérien sur les aéroports suisses. Comme les petits avions volent pour l'essentiel dans l'espace aérien suisse, ce mécanisme a un effet positif sur les redevances d'approche dues pour cette catégorie d'appareils. Enfin, il permet, par un jeu d'écritures relativement simple, de maintenir les redevances d'approche à un niveau constant sur une certaine période, quel que soit le taux de couverture des coûts par les redevances enregistré pour une année.

Le subventionnement croisé entre espace aérien supérieur et espace aérien inférieur n'est pas prévu par la loi, mais a reçu l'aval du DETEC en 2003 à l'occasion d'une révision des redevances perçues par Skyguide.

Le montant transféré oscille suivant les années (c'est-à-dire suivant le taux de couverture des coûts) entre 11 et 25 millions de francs.

2.5.2.4 Aperçu général

Le tableau des subventions croisées dans les services de navigation aérienne en Suisse pour 2005 se présente comme suit :

Genre	Montants en millions de francs
Zurich → autres aéroports	11,6
Trafic IFR → Trafic VFR	21,8
CR → CA	23,5

Les montants indiqués ne peuvent être additionnés car ils expriment à chaque fois une même réalité mais considérée sous un autre angle. De surcroît, certains types de subventions croisées se chevauchent (autrement dit, certaines subventions sont comptées deux fois). Il faut en outre tenir compte du fait qu'il s'agit d'un instantané et que ces montants sont susceptibles de varier fortement d'une année à l'autre en fonction du volume de trafic et de l'évolution des coûts.

2.5.3 Prestations fournies pour la gestion des espaces aériens étrangers non indemnisés

Au confluent de plusieurs axes importants du trafic aérien continental, le ciel suisse est l'un des plus fréquentés d'Europe. La complexité des services de la circulation aérienne exige dès lors des solutions opérationnelles qui débordent les limites relativement étroites de l'espace aérien suisse ; raison pour laquelle les centres de contrôle aérien de Genève et de Zurich fournissent une série de prestations dans les espaces aériens des pays limitrophes.

La non-indemnisation ou l'indemnisation incomplète des prestations de navigation aérienne fournies par Skyguide s'assimile à une subvention des prestataires étrangers par le contrôle aérien suisse.

2.5.3.1 Prestations de Skyguide dans les espaces aériens limitrophes

Allemagne : les prestations fournies par Skyguide sur le territoire allemand comprennent d'une part le contrôle régional (ACC) sur l'espace aérien du sud de l'Allemagne et d'autre part le contrôle d'approche (APP) pour le compte de l'aéroport de Friedrichshafen.

Les deux pays ne sont pas encore parvenus à un accord, l'accord intergouvernemental concernant les approches et les départs à destination et en provenance de Zurich ainsi que la fourniture des services de navigation aérienne n'ayant été ratifié ni par l'Allemagne ni par la Suisse.

La délégation des services de navigation aérienne pour le sud de l'Allemagne est fondée sur un accord entre Skyguide et les services allemands de la navigation aérienne (Deutsche Flugsicherung, DFS), qui ne porte que sur des questions opérationnelles et d'aucune manière sur la rétribution. Pour ses prestations sur le sud de l'Allemagne, Skyguide ne perçoit les redevances de route (près de 11,7 millions de francs en 2005) qu'à l'intérieur de la FIR, soit au sud d'une ligne Bâle-Schaffhouse.¹⁴ Les redevances de route intéressant le trafic dans le reste de l'espace allemand contrôlé par Skyguide, soit la plus grande partie, tombent en revanche dans l'escarcelle de la Deutsche Flugsicherung.

France : la Suisse et la France ont signé un accord sur la délégation de l'espace aérien. En vertu de cet accord, les services français de la navigation aérienne, la DSNA, indemnisent Skyguide pour la gestion de la portion de l'espace aérien français déléguée à la Suisse. Les deux pays renégocient le montant de l'indemnisation (53,1 millions de francs en 2005, montant susceptible de varier en fonction des variations du taux de change franc suisse-euro) tous les trois ans sur la base du volume de trafic attendu dans la région concernée et des taux de redevance appliqués par la France.

A l'aéroport de Bâle-Mulhouse, la convention franco-suisse confie la fourniture des services de navi-

¹⁴ L'abréviation FIR signifie Flight Information Region (région d'information de vol). Les limites FIR délimitent les régions à l'intérieur desquelles un pays est tenu d'offrir certaines informations aéronautiques par radio et de mettre à disposition un service d'alerte. La plupart du temps, les FIR correspondent aux frontières territoriales du pays considéré. La limite FIR germano-suisse fait toutefois exception puisqu'elle est située au nord de la frontière géographique, autrement dit au-dessus du territoire allemand. Il y a une raison historique à cela : les limites FIR ont été fixées par les États-Unis immédiatement après la Deuxième Guerre mondiale. Les FIR servent de base pour la perception ou la restitution des redevances par Eurocontrol. Par conséquent, dans le système de redevances d'Eurocontrol, la région située entre la limite FIR et la frontière suisse relève des services de la navigation aérienne suisses. Ce qui constitue une exception, car pour les autres pays limitrophes, la frontière géographique coïncide avec la limite FIR.

gation aérienne à la DSNA. La Suisse indemnise à hauteur de 700 000 francs par an les prestations correspondantes en vertu d'un accord complémentaire.

Italie : la Suisse, autrement dit Skyguide, ne perçoit aucune redevance pour les prestations fournies dans le ciel italien. Les prestations fournies par Skyguide en Italie du Nord, dans l'espace aérien adjacent aux frontières suisse et française, comprennent essentiellement les services d'approche (pertinents pour les contrôles d'approche et de départ, système des redevances d'approche). Ils sont fournis en vertu d'un arrangement opérationnel (Letter of Agreement) passé entre l'ENAV (services italiens de la navigation aérienne) et Skyguide. L'indemnisation des prestations par l'Italie aurait une incidence sur les redevances de route.

De même, la Suisse a délégué le contrôle d'approche à Lugano au centre de contrôle d'approche de Milan. Les modalités de la délégation sont réglées par l'accord du 11 novembre 1985 entre l'ENAV et l'OFAC et par l'accord du 22 avril 1986 sur le règlement financier. L'OFAC verse environ 250 000 francs par an aux services italiens de la navigation aérienne (la somme est fonction du volume de trafic) et facture ensuite ce montant à Skyguide.

Autriche : la Suisse fournit des prestations de service de navigation aérienne (ACC) dans l'espace aérien autrichien jouxtant la frontière suisse en vertu d'un accord (Letter of Agreement) passé entre Austrocontrol et Skyguide. L'indemnisation de ces prestations ne fait l'objet pour l'instant d'aucune réglementation.

2.5.3.2 Situation en matière de redevances

L'absence de réglementation en matière de redevances entraîne un renchérissement des redevances de route, le manque à gagner devant être comblé par les usagers de l'espace aérien suisse.

En 2005, la situation se présentait comme suit (en millions de francs) :

Domaines	GER	FRA	ITA	AUT	Total
Recettes Skyguide espace aérien délégué à l'intérieur de la FIR Suisse ¹⁾	11,7	-	-	-	11,7
Recettes convenues dans le cadre d'accords internationaux ²⁾	-	53,1	-	-	53,1
Recettes estimées des prestataires étrangers pour l'espace aérien contrôlé par Skyguide ³⁾	21,6	-	15,7	0,6	37,9
Manque à gagner pour la Suisse	21,6	-	15,7	0,6	37,9

Paiements de la Suisse pour la délégation de tâches à des services étrangers de la navigation aérienne ⁴⁾	-	0,7	0,3	-	1,0
--	---	-----	-----	---	-----

¹⁾ = taux unitaire pour la Suisse multiplié par le nombre d'unités de service estimé dans la partie de la FIR Suisse recouvrant le territoire allemand = recettes effectives de Skyguide

²⁾ = Aux termes des négociations, les montants sont libellés en euro, Skyguide supportant le risque de change

³⁾ = taux unitaire national multiplié par le nombre d'unités de service enregistré dans l'espace aérien délégué du pays concerné (en dehors de la FIR Suisse)

⁴⁾ = Le montant versé aux prestataires de service de navigation aérienne italiens entre dans l'assiette de coûts utilisée pour fixer les redevances et est donc répercuté sur les usagers.

Comme mentionné au chapitre 2.3.4.2, la gestion par Skyguide des espaces aériens délégués par l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie fait actuellement l'objet de négociations entre l'OFAC et les organismes compétents des pays concernés, négociations qui portent également sur l'indemnisation des prestations fournies.

3. Études et rapports sur le financement des services de navigation aérienne

3.1 Cost Allocation Study (1999)

Cette étude a été réalisée en 1999 sous la direction de l'OFAC et en collaboration avec les milieux concernés (Swissair/Crossair, MétéoSuisse, Swisscontrol [Skyguide], AéCS, AOPA Switzerland). Elle avait pour objectif d'améliorer la transparence des coûts des services de navigation aérienne chez Swisscontrol/Skyguide et MétéoSuisse et d'élaborer une clé de ventilation, acceptable par tous les acteurs, des coûts totaux, fondée d'une part sur les systèmes de redevances (RA et RR), d'autre part sur les des catégories d'usagers (IFR et VFR). L'étude a notamment abordé en détail le calcul des coûts du service de la météorologie aéronautique.

Hormis quelques adaptations ponctuelles, la grille définie dans la *Cost Allocation Study* est celle qui est utilisée actuellement pour représenter les coûts des services de navigation aérienne et pour la clé de ventilation des coûts.

En raison des mutations en cours au sein de la Confédération (introduction du Nouveau modèle comptable NMC) et de son impact sur les coûts de la météorologie aéronautique mais aussi par souci d'améliorer la transparence des coûts, les directeurs de l'OFAC, de Skyguide et de MétéoSuisse ont décidé à la demande du Swiss Aviation Leadership Team (SALT) de remanier partiellement la *Cost Allocation Study* de 1999. L'étude, dont les conclusions devraient être disponibles à l'été 2007, vise à réexaminer, en tenant compte de l'avis des milieux concernés, la répartition des coûts de la météorologie aéronautique entre les différentes catégories de trafic (IFR, VFR, vols militaires) ainsi que la distinction entre vols d'approche et vols en route.

3.2 Rapport du groupe de travail interdépartemental FinFluSy (2003)

A l'initiative du DETEC, un groupe de travail formé de représentants du SG DETEC, de l'AFF, de MétéoSuisse/DFI et de Skyguide a été chargé de rédiger un rapport sur le financement des services de navigation aérienne (*Finanzierung der Flugsicherungs-Systeme, FinFluSy*). Il s'agissait d'examiner le système de financement suisse des services de navigation aérienne, et notamment d'aborder la question de l'indemnisation d'obligations de service public fournies par Skyguide, en tenant compte de problématiques telles que le subventionnement croisé, la constitution de réserves, l'indemnisation des coûts de régulation et des prestations de service de navigation aérienne fournis pour les espaces aériens étrangers.

3.2.1 Mesures adoptées

Le groupe de travail a émis une série de propositions dont certaines ont été mises en œuvre par le biais de modifications législatives ou d'arrêtés du Conseil fédéral, tandis que d'autres sont en cours d'élaboration.

3.2.1.1 Constitution de réserves

Dans le cadre de la révision de l'art. 40 LA, qui visait à financer une augmentation du capital de Skyguide et de son institution de prévoyance, Skyguide s'est vu accordé le droit de constituer des réserves. Cette mesure confère une certaine flexibilité et permet de faire face aux fluctuations d'une année à l'autre, bien que les réserves constituées soient en principe destinées au financement d'investissements ou, le cas échéant, à la couverture de pertes (art. 40, al. 2 bis LA ; en vigueur depuis le 1^{er} août 2003). Cette disposition ne déploie cependant aucun effet dans la pratique du fait que l'Accord multilatéral Eurocontrol prévoit à ce propos une réglementation différente.

3.2.1.2 Indemnisation des coûts de régulation

Jusqu'à la parution de l'étude, l'OFAC avait toujours facturé à Skyguide les coûts liés à ses activités de surveillance des services de navigation aérienne ainsi que la contribution annuelle à Eurocontrol. En vertu d'un arrêté du Conseil fédéral du 19 décembre 2003, le DETEC a été autorisé à intégrer durablement et avec une augmentation du plafond (sans compensation) ces coûts de régulation (OFAC et Eurocontrol) dans le budget et le plan financier. Actuellement, les tâches de régulation représentent 1 million de francs environ tandis que la contribution à Eurocontrol s'élève à 18,5 millions de francs (18,8 millions en 2006). Les charges de Skyguide sont ainsi allégées de 20 millions de francs par an.

3.2.1.3 Indemnisation des prestations de navigation aérienne fournies pour les espaces aériens étrangers

L'étude a mis en évidence que le manque à gagner considérable enregistré par Skyguide dans le cadre des services de navigation aérienne fournis pour la gestion d'espaces aériens étrangers renchérisait sensiblement les coûts de services suisses de navigation aérienne. Le Conseil fédéral (arrêté du 20 août 2003) a dès lors chargé le DETEC d'entamer des négociations avec l'Allemagne, l'Italie et l'Autriche à ce sujet. Ces négociations, actuellement en cours, ont pour but de régler des questions opérationnelles et financières ainsi que les problèmes de responsabilité.¹⁵

3.2.1.4 Prise en charge des coûts résultant de l'ordonnance allemande (DVO)

En vertu d'un arrêté du 19 décembre 2003, le Conseil fédéral a autorisé le DFI à inscrire dans le budget 2005 les dépenses d'investissement découlant de la mise en œuvre de la DVO en appliquant un plafond plus élevé (c'est-à-dire sans compensation).

3.2.2 Mesures rejetées

Le groupe de travail « FinFluSy » a également exploré un certain nombre de pistes qui se sont finalement révélées impraticables ou peu rationnelles. Ces propositions ont été soit éliminées directement par le groupe de travail, soit rejetées par le Conseil fédéral.

3.2.2.1 Taxe de navigation aérienne

Afin de régler le problème de la sous-couverture des coûts sur les aéroports régionaux, il a été envisagé d'introduire une taxe de navigation aérienne facturée à chaque passager aérien. Cet instrument aurait été censé financer une prestation de services de navigation aérienne qui, en situation de marché, est nécessairement déficitaire. Des motifs d'intérêt public au sens d'obligations de service public plaident en faveur de ce système qui est appliqué en France (taxe de l'aviation civile).

Le Conseil fédéral (ACF du 1^{er} août 2003) a chargé le DETEC d'examiner la faisabilité juridique de ce mécanisme de financement. Il est apparu que les conditions juridiques n'étaient pas réunies et qu'il aurait fallu créer une base constitutionnelle. En conséquence, le Conseil fédéral a préféré renoncer à introduire une taxe de navigation aérienne (ACF du 19 décembre 2003).

3.2.2.2 Subventionnement du trafic VFR

Le groupe de travail a également examiné l'éventualité que la Confédération subventionne Skyguide intégralement, et non plus partiellement, pour le contrôle de route du trafic VFR, les prestations fournies présentant un intérêt public puisqu'elles permettent d'éviter les interférences du trafic VFR avec le trafic IFR (trafic passagers). Cette proposition a été rejetée en raison de la situation financière de la Confédération.

¹⁵ cf. chapitre 2.5.3 – Prestations fournies pour la gestion des espaces aériens étrangers non indemnisées

3.3 Analyse comparative de l'allocation des coûts sur un échantillon de prestataires européens de services de navigation aérienne (2004)

3.3.1 Contexte

Dans le cadre de plusieurs études commandées par le Conseil fédéral au DETEC, le SG-DETEC a chargé le cabinet de conseil Booz Allen Hamilton (BAH) d'analyser le financement de certains prestataires de services de navigation aérienne en Europe. Il s'agissait d'étudier la ventilation des coûts des services de navigation aérienne à l'étranger en prêtant une attention particulière aux aides directes ou indirectes de l'État.

L'étude a abouti au constat suivant :

Contribution Eurocontrol : dans tous les pays sous revue, la contribution Eurocontrol est prise en charge par le prestataire de services de navigation aérienne. En Suisse, par contre, ces dépenses sont prises en charge par la Confédération.

Coûts de régulation : dans la plupart des pays, ces coûts sont facturés au prestataire de services de navigation aérienne. Les coûts facturés auparavant par l'OFAC à Skyguide étaient relativement élevés par comparaison avec les autres pays. En renonçant à facturer ces coûts à Skyguide, la Suisse fait là aussi figure d'exception.

Coûts liés à la formation des contrôleurs de la circulation aérienne : ces coûts passablement élevés sont supportés en Suisse comme en Europe par le prestataire de services de navigation aérienne.

Coûts du service de la météorologie aéronautique : en Europe comme en Suisse, ces coûts sont en règle générale répercutés sur les redevances de route et sont donc supportés par les usagers du ciel. Dans certains cas, ils sont facturés séparément.

3.3.2 Échantillon de pays

À partir du rapport du cabinet de conseil BAH, l'OFAC a approfondi la question des aides étatiques en matière de services de navigation aérienne. L'office est arrivé au constat qu'en Europe, les États continuaient de subventionner sous diverses formes et à plus ou moins grande échelle les services de navigation aérienne. Souvent, des prestations comprenant des prestations d'appoint sont également liées à des financements intervenant dans le cadre du programme des réseaux transeuropéens de transport (RTE-T) et incombent parfois aux aéroports et aux services de la navigation aérienne réunis. Sur bien des points, les données disponibles ne permettent pas de tirer des conclusions claires. Néanmoins, quelques exemples démontrent que le principe du financement intégral des services par les redevances souffre quelques entorses à l'étranger aussi.

Aux **Pays-Bas**, le gouvernement prend en charge le déficit des services de navigation aérienne sur les aéroports de Groningen-Eelde et de Maastricht-Aachen en versant les montants correspondants au prestataire national de services de navigation aérienne (Luchtverkeersleiding Nederland, LVNL). Par ailleurs, il existe aux Pays-Bas des subventions croisées à différents niveaux, notamment de l'aéroport de Schiphol en faveur de l'aéroport de Rotterdam. De plus, le gouvernement a épongé en grande partie les pertes de 18,2 millions d'euros enregistrées en 2002 par les aéroports régionaux susmentionnés, parce qu'elles étaient pour l'essentiel dues aux événements du 11 septembre 2001.

La **Belgique** a soutenu financièrement plusieurs aérodromes dans le cadre du programme TEN-T. La seule aide directe de la part du gouvernement central en faveur des services de navigation aérienne a concerné l'aéroport de Liège et a servi à financer une nouvelle installation radar pour un montant de

12 millions d'euros.

En **Allemagne, en Italie et en Grande-Bretagne** les aides étatiques, autant qu'on puisse en juger, sont négligeables, quoiqu'en Allemagne, l'État se porte garant du financement des DFS par le biais de prêts ou de garanties et dispose en outre du droit d'imputer aux autorités locales certains coûts d'exploitation et de surveillance générés par les aéroports régionaux. En Grande-Bretagne, les installations ILS sont co-financées par les aéroports concernés. A relever aussi que l'État a volé au secours des services de la navigation aérienne nationaux (National Air Traffic Services, NATS) confrontés à de grosses difficultés en raison de l'effondrement du trafic consécutif au 11 septembre 2001 - la faute à un système de redevances trop rigide – en octroyant un crédit unique de 30 millions de livres sterling.

En **France**, la situation est très opaque, dans la mesure où de nombreuses collectivités locales allouent des crédits ou des subventions pour financer des installations techniques. Aucune vue d'ensemble n'est disponible. L'État subventionne par ailleurs les services de navigation aérienne fournis sur les aérodromes régionaux par le biais de la taxe d'aviation civile. Là aussi, des chiffres précis font défaut.

En **Espagne**, la gestion des aéroports et de certains services de navigation aérienne est assurée par l'AENA (Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea) qui exerce également certaines activités commerciales. Bien que cette entreprise ne reçoive aucune subvention proprement dite, elle a accès, par l'intermédiaire de l'État espagnol, aux crédits préférentiels de la Banque européenne d'investissement. L'État finance également certaines prestations de navigation aérienne sur les aérodromes régionaux ; des chiffres précis ne sont toutefois pas disponibles.

3.4 Rapport sur les subventions croisées (2005)

Le rapport visait à dresser un état des lieux des subventions croisées en Suisse et à indiquer les moyens qui permettraient de les éliminer. En plus des solutions proposées en 2003, le rapport préconisait deux mesures supplémentaires de nature à réduire, voire supprimer les subventions croisées :

- Supprimer les services de navigation aérienne sur les aérodromes régionaux ;
- Adapter la part des redevances relatives au service de la météorologie aéronautique dues par le trafic VFR de manière à couvrir les coûts occasionnés

La première solution, irrationnelle du point de vue économique et problématique en termes de sécurité, a été évaluée négativement par l'OFAC. Si le contrôle d'approche et le contrôle d'aérodrome sur les aérodromes de Berne, Lugano, Les Éplatures, Saint-Gall-Altenrhein, Granges et Sion (sur ce dernier aérodrome, uniquement en dehors des horaires d'exploitation militaire) étaient supprimés, les vols de ligne ne pourraient plus desservir ces destinations en cas de mauvais temps ou lorsque les conditions de visibilité sont mauvaises (p. ex. au semestre d'hiver).

En revanche, la solution consistant à facturer intégralement au trafic VFR les coûts liés aux services de la météorologie aéronautique est jugée réaliste par l'OFAC. En effet, de bonnes informations météorologiques sont vitales pour le trafic VFR. La loi impose d'ailleurs aux pilotes se préparant à effectuer un vol VFR d'étudier attentivement les informations météorologiques disponibles les plus récentes (art. 8 ORA ; RS 748.121.11).

Lors du traitement du rapport sur les subventions croisées à l'automne 2005 par la CTT-N, celle-ci a préféré attendre les conclusions du présent rapport avant de prendre une décision ce sujet.

Comme ce sont surtout les cantons et les communes avoisinantes qui retirent un bénéfice économique des aéroports régionaux, le rapport sur les subventions croisées de 2005 suggérait de prendre en compte l'éventualité d'une contribution financière des cantons et/ou des communes à la diminution des subventions croisées.

4. Ciel unique européen (Single European Sky, SES)

4.1 Contexte

La Commission européenne a lancé le projet de Ciel unique européen en 1999 dans l'intention d'une part d'améliorer la collaboration entre les pays et entre les prestataires de services de navigation aérienne et d'autre part de réorganiser les flux de trafic et les compétences en matière de contrôle de la navigation aérienne en Europe, non plus en fonction des frontières nationales mais d'exigences opérationnelles. Le Conseil fédéral a approuvé en mai 2006 la participation de la Suisse au Ciel unique européen dont les réglementations seront contraignantes pour le système suisse de navigation aérienne.

La Commission européenne a édicté quatre règlements-cadres qui régissent les différents aspects du projet et en définissent les grands principes.¹⁶ Outre l'optimisation sur le plan opérationnel de l'espace aérien européen, la Commission entend instaurer également une harmonisation financière.

Certains aspects des règlements-cadres intéressent le système de financement des services de navigation aérienne et entrent par conséquent dans le cadre du présent rapport.

L'art. 8 du règlement (CE) 550/2004 (règlement sur la fourniture de services) stipule que chaque État peut confier la fourniture de services de navigation aérienne de son espace aérien ou une partie de celui-ci à une entreprise certifiée conforme aux exigences du SES. Cette disposition consacre l'ouverture du marché des services de navigation aérienne qui devrait être à terme débarrassé des entraves à la concurrence de nature technique et opérationnelle. Sous réserve de la défense de ses intérêts nationaux ou de sa souveraineté, chaque État est libre d'opter pour la meilleure offre parmi celles proposées par les prestataires de services européens.

Les art. 14 et ss du règlement sur la fourniture de services jettent les bases du système de redevances du Ciel unique européen. Ils contiennent non seulement des principes fondamentaux comme l'exigence de transparence ou les coûts à prendre en considération pour calculer les redevances, mais aussi des exigences de portée générale en matière de redevances :

- Les subventions croisées entre services de navigation aérienne différents sont autorisées uniquement lorsqu'elles sont justifiées par des raisons objectives, et pour autant qu'elles soient clairement identifiées (art. 15, al. 2, let. d)
- Lors de la fixation des redevances demandées aux différents usagers de l'espace aérien pour l'utilisation d'un même service, aucune distinction n'est faite selon la nationalité des usagers ou la catégorie à laquelle ils appartiennent (art. 15, al. 3, let. a)
- Les redevances reflètent les coûts des services et des installations de navigation aérienne mis à la disposition des usagers de l'espace aérien, compte tenu des capacités contributives relatives des différents types d'aéronefs concernés (art. 15, al. 3, let. d)

4.2 Système de redevances

La Commission européenne a élaboré un projet de système de redevances fondé sur l'art. 14 du règlement (CE) 550/2004 censé s'appliquer à tous les participants au SES. Contrairement aux réglementations actuellement appliquées par Eurocontrol, ce projet porte sur le financement global de toutes les prestations de navigation aérienne, de la phase de vol à la zone d'aéroport en passant par la phase d'approche.

Dans le cadre du système de redevances, les pays membres doivent définir des zones d'aéroport en

¹⁶ cf. chapitre 2.1.2.3

ce qui concerne le contrôle d'approche et des zones de redevances en ce qui concerne le contrôle de route. A l'intérieur d'une zone, une assiette de coûts uniforme est définie en fonction de laquelle on établit un taux unitaire par zone.

La proposition de la Commission européenne vise clairement à améliorer la transparence des coûts et à préciser les modalités selon lesquelles les usagers sont consultés en matière de redevances.

En outre, elle prévoit des mécanismes d'incitation, visant à augmenter l'efficacité du transport aérien en Europe. Par exemple, des avantages seraient accordés aux compagnies qui doteraient leurs avions d'appareils modernes ou qui opteraient pour des routes moins directes mais aussi moins fréquentées.

Après d'intenses discussions, Eurocontrol a lancé en juin 2006 un projet avec pour objectif d'examiner les conséquences du nouveau système pour les pays membres.

4.2.1 Redevances d'approche

La définition des redevances d'approche dans le cadre du SES est identique à celle utilisée actuellement par Eurocontrol, à ceci près que, dans le cas des aéroports enregistrant plus de 50 000 mouvements commerciaux par an, il est prévu d'appliquer un système de redevances uniforme où les éléments de l'assiette des coûts et le calcul des taux unitaires sont prédéfinis. Les aéroports concernés seraient classés dans des zones d'aéroport lesquelles serviraient de référence pour le calcul des redevances. Ces zones pourraient comprendre un ou plusieurs aéroports.

Les États sont par contre libres de fixer les modalités en matière de redevances pour les aéroports ne devant pas obligatoirement être rattachés au système de redevances du SES. Ils peuvent soit opter pour ledit système, auquel cas ils doivent en appliquer toutes les composantes (composition de l'assiette des coûts, calcul des tarifs unitaires, règles dérogatoires), soit opter pour des systèmes différents ou l'intégration de ces redevances dans les taxes d'aéroport.

4.2.2 Redevances de route

S'agissant des redevances de route, la proposition de la Commission européenne s'inspire pour l'essentiel du système de redevances d'Eurocontrol, moyennant quelques adaptations, comme celle touchant le calcul du coefficient de poids dans la formule de calcul des redevances. Il est également question de transformer les exceptions obligatoires en exceptions volontaires.

Le calcul des redevances à l'intérieur d'un bloc d'espace aérien fonctionnel (« Functional Airspace Blocks », FAB) donne actuellement matière à discussion. Initialement, il était prévu d'appliquer une redevance unitaire pour chaque FAB. Mais il semble que l'on s'achemine d'avantage vers une solution où plusieurs tarifs, modulés en fonction des redevances nationales, coexisteraient à l'intérieur d'un FAB.

4.3 Conséquences sur le droit suisse

4.3.1 Règlements-cadres

Le 2 mai 2006, le Conseil fédéral a décidé de reprendre les quatre règlements-cadres relatifs au Ciel unique européen dont les dispositions seront de ce fait directement applicables en Suisse et primeront les dispositions nationales. L'OFAC a mis sur pied un projet visant à adapter la législation lorsque celle-ci entre en contradiction avec les dispositions européennes applicables. Pour l'instant, le projet de Ciel unique ne nécessite aucun ajustement législatif.

4.3.2 Système de redevances

En ce qui concerne le contrôle en route, la Suisse, dès lors qu'elle participe au SES, est tenue d'appliquer les réglementations correspondantes. L'OFAC participe activement à leur élaboration. En l'état actuel des travaux, la reprise de la réglementation européenne ne nécessite aucune modification de la législation suisse.

Il en va autrement en revanche pour le contrôle d'approche. Les exceptions contenues dans l'assiette des coûts conformément à l'art. 15a OSNA ne sont pas conformes aux futures dispositions du système de redevances du SES. Les exceptions devront désormais être financées par l'État. Il y a donc lieu de modifier l'OSNA.

Contrairement au régime actuel d'Eurocontrol, le système de redevances du SES prévoit de régler les redevances d'approche. Ces prescriptions ne s'appliqueront toutefois qu'aux aéroports enregistrant plus de 50 000 mouvements commerciaux par an, soit, pour la Suisse, Genève et Zurich. Tous les autres aérodromes offrant des services de navigation aérienne ne seront pas obligatoirement intégrés au système de redevances du SES. Une décision devra dès lors être prise au niveau national pour déterminer le système applicable. Les variantes envisageables en la matière sont détaillées dans le chapitre 5.4.2.

5. Variantes

5.1 Introduction

Conformément aux objectifs définis au chapitre 1, le présent rapport doit contribuer à :

- améliorer la vérité des coûts dans les services de navigation aérienne, ainsi qu'à diminuer, voire éliminer les subventions croisées ;
- améliorer la compétitivité de l'aviation civile suisse dans le contexte européen ;
- proposer des formes de financement et de redevances modernes et compatibles avec le Ciel unique européen en tenant compte de tous les acteurs du système aéronautique suisse (en particulier de l'aviation générale).

Les variantes permettant d'atteindre ces objectifs seront élaborées et analysées par le biais de la démarche suivante :

- Des mesures ponctuelles sont définies. Chaque mesure prise séparément contribue à un niveau ou à un autre à la réalisation d'un ou de plusieurs objectifs.
- Les mesures dont l'OFAC estime qu'elles méritent d'être mises en œuvre sont regroupées et débouchent sur plusieurs variantes censées former des modèles de financement cohérents et autonomes.
- Les variantes sont ensuite évaluées en fonction de leur apport à la réalisation des objectifs et de leur faisabilité.
- A l'issue de l'évaluation, l'OFAC émet une recommandation concernant la mise en œuvre des variantes.

5.2 Cadre général

5.2.1 Catégories de trafic

Skyguide et MétéoSuisse calculent les coûts des services de navigation aérienne par référence aux utilisateurs en opérant une distinction entre trafic VFR et trafic IFR. Cette distinction a sa raison d'être dans la mesure où les prestations de navigation aérienne sont indispensables pour assurer la sécurité du trafic IFR et qu'elles sont considérées comme étant inhérentes à ce trafic. Qui plus est, le trafic VFR est tenu de déposer un plan de vol, suivant la nature du vol.

Mais même si le trafic VFR constituait la totalité du trafic, une partie des services de la navigation aérienne subsisterait. Les pilotes VFR doivent en effet disposer d'informations météorologiques très précises et éventuellement du service d'alerte (ALRS) et avoir accès aux prestations du service d'information de vol (FIS) qui mettent à disposition les données nécessaires au bon déroulement du vol.

En revanche, certaines prestations des services de la navigation aérienne ne sont destinées qu'au trafic IFR, dans l'intérêt général du transport. Conformément aux normes internationales applicables¹⁷, ces prestations englobent la planification et l'organisation de l'espace aérien, ainsi que l'exploitation des mécanismes de contrôle et de guidage qui en découlent (contrôle proprement dit de la circulation aérienne). Afin d'assurer la sécurité du trafic dans l'espace aérien contrôlé (séparation des trafics VFR et IFR), le trafic VFR est également tenu d'utiliser les prestations qui lui sont destinées. Dès lors, le recours par le trafic VFR à des prestations conçues avant tout pour le trafic IFR ne représente pas simplement une contrainte exogène mais s'assimile d'avantage à une condition *sine qua non* pour participer au système aéronautique suisse, avec les coûts que cela entraîne.

¹⁷ Annexe 2 OACI

5.2.2 Marge d'influence

En Suisse, le système des redevances de route est largement déterminé par Eurocontrol et est destiné à le rester même lorsque notre pays passera sous le régime du Ciel unique européen. La marge de manœuvre dont dispose la Suisse en la matière est donc plus que limitée. On en veut notamment pour preuve le fait que la réglementation nationale à ce sujet figurant dans l'OSNA renvoie exclusivement aux dispositions internationales.¹⁸

En conséquence, les aménagements sont surtout possibles dans le système des redevances d'approche, aménagements qui sont cependant susceptibles d'avoir au gré des circonstances des répercussions sur les redevances de route.

5.3 Mesures ponctuelles

5.3.1 Introduction

Les subventions croisées apparaissent lorsque certaines prestations de navigation aérienne sont déficitaires ou bénéficiaires, c'est-à-dire lorsqu'il y a décalage entre les coûts et les recettes générés par les prestations. Il s'agit dans un premier temps d'élaborer des mesures qui permettent de réduire cet écart.

Elles peuvent être de deux types :

- Transfert de coûts ou de recettes constants entre sous-produits : cette mesure permet de réduire, voire de résorber les insuffisances ou les excès de couverture.
- Augmentation des recettes ou diminution des coûts des services de navigation aérienne dans leur ensemble ou de certains sous-produits : les insuffisances ou les excès de couverture des coûts subsistent, mais baissent en chiffres absolus. La situation change également en termes relatifs lorsque les mesures ne bénéficient qu'à un sous-produit.

Les mesures suivantes ont été analysées :

- Ventilation des coûts chez Skyguide
- Ventilation des coûts chez MétéoSuisse
- Vérité des coûts
- Élimination des subventions croisées CR – CA
- Redevances d'approche – catégories d'aérodrome
- Ouverture des services de contrôle d'approche à la concurrence internationale
- Modification du modèle de redevances – plafonnement des tarifs (« price cap »)
- Limitation des horaires d'exploitation des services de navigation aérienne sur certains aérodromes
- Indemnisation intégrale du trafic VFR par la Confédération
- Contributions provenant de l'impôt sur les huiles minérales
- Soutien financier des aérodromes régionaux dotés d'installations IFR (par les collectivités locales et/ou l'industrie)
- Prise en charge par la Confédération des pertes de recette sur les prestations de navigation aérienne fournies à l'étranger
- Redevance de navigation aérienne de base

5.3.2 Transfert de coûts – modification de la clé de ventilation des coûts

La complexité et l'imbrication sur le plan international des systèmes de navigation aérienne supposent d'importants investissements dans les infrastructures et la formation des collaborateurs ainsi qu'une grosse somme de travail pour développer le système technique. Il arrive fréquemment que les coûts afférents ne soient pas directement imputables à un centre de coûts ou à un produit. Il faut donc recourir à une clé de ventilation.

¹⁸ art. 16, al. 2 OSNA

Cette opération laisse une certaine marge d'appréciation puisque par définition les clés de ventilation ne peuvent jamais être établies avec précision et se basent toujours sur une estimation la plus fidèle possible à la réalité.

5.3.2.1 Ventilation des coûts chez Skyguide

Modifier la ventilation des coûts chez Skyguide permettrait de corriger les excès ou les insuffisances de couverture des coûts ou du moins de les atténuer.

Les clés de ventilation des coûts globaux par produits se basent sur les clés présentées dans l'étude *Cost Allocation Study* de 1999.¹⁹

Les auteurs de l'étude avaient également passé en revue la comptabilisation des coûts chez Skyguide. Ils avaient constaté qu'une grande partie des coûts étaient liés à des tâches générales des services de navigation aérienne et devaient être imputés aux divers produits. Les clés utilisées par Skyguide sont néanmoins parfaitement plausibles et correctement employées.

Rien ne justifie dès lors de modifier la structure par le biais d'une modification de la comptabilisation des coûts.

Cette mesure ne sera pas retenue.

5.3.2.2 Ventilation des coûts chez MétéoSuisse

a) Modifier la ventilation interne des coûts chez MétéoSuisse permettrait d'alléger les prestations du service de la météorologie aéronautique au détriment d'autres prestations de MétéoSuisse.

Réalisée récemment par l'OFAC, une analyse de la plausibilité et de l'application pratique des méthodes utilisées par MétéoSuisse pour ventiler les coûts entre le service de météorologie aéronautique et les autres prestations météorologiques, a mis en évidence que les clés de ventilation étaient généralement utilisées à bon escient et qu'il n'était pas nécessaire d'intervenir à ce niveau.

b) En réexaminant la ventilation des coûts de la météorologie aéronautique sur les différentes catégories de trafic, il serait possible de diminuer les subventions croisées et d'améliorer la vérité des coûts. A l'instar de Skyguide, MétéoSuisse se réfère à l'étude *Cost Allocation Study* de 1999 pour ventiler les coûts sur les différentes catégories de trafic. Actuellement, MétéoSuisse utilise une clé de ventilation arithmétique pour imputer les coûts des services de météorologie aéronautique générés par le trafic VFR et le trafic IFR en approche. Après avoir procédé à une analyse commune, l'OFAC et MétéoSuisse ont jugé que ces clés devaient être réexaminées.

S'agissant des coûts des services de météorologie aéronautique générés par le trafic VFR et le trafic IFR en approche, on envisage d'accorder un poids plus important aux mouvements aériens sur les aéroports correspondants. Les aéroports de Zurich et de Genève, qui accueillent essentiellement du trafic IFR, auraient un poids plus important, à l'inverse, les aéroports accueillant énormément de trafic VFR, c'est-à-dire en particulier les aéroports régionaux, auraient un poids moins important. Par ces ajustements, l'insuffisance de couverture des coûts du service de la météorologie aéronautique imputables au trafic VFR en approche serait réduite. La réévaluation de la répartition des services de météorologie aéronautique entre trafic IFR, trafic VFR et aviation militaire dans le cadre de l'étude *Cost Allocation Study* de 1999 (cf. point 3.1) devrait permettre d'y voir plus clair. Cette tâche a été confiée à un groupe de travail dirigé par MétéoSuisse et placé sous la surveillance de l'OFAC. Les résultats sont attendus pour la mi-2007.

La solution consistant à faire payer au trafic VFR au moins sa part des coûts des services de la mé-

¹⁹ cf. chapitre 3.1

téorologie aéronautique, proposée par l'OFAC dans le Rapport sur les subventions croisées 2005, ne sera pour l'instant pas retenue. Au cas où l'étude susmentionnée apporterait des éléments nouveaux, il conviendrait le cas échéant de les mettre en œuvre.

5.3.3 Transfert des recettes – Aucune nouvelle source de revenu

Une adaptation du modèle des redevances permettrait d'améliorer le taux de couverture des coûts.

5.3.3.1 Vérité des coûts

En instaurant la vérité des coûts, chaque usager de l'espace aérien paierait exactement ce qu'il coûte.

On parle de vérité des coûts dès lors que chaque usager paie intégralement les coûts qu'il occasionne. Considérant que les usagers de l'espace aérien occasionnent tous les coûts liés aux prestations consommées (cf. chapitre 5.2.1), ces derniers devraient donc leur être facturés.

Il est possible de déterminer les coûts réels de chaque survol ou approche. Il convient ici de souligner que le facteur de coût déterminant n'est pas forcément le poids d'un avion, mais les mouvements aériens.²⁰ Dans une situation donnée, (par exemple approche sur l'aéroport de Zurich), un petit avion sollicite au moins aussi longtemps le système de navigation aérienne qu'un grand avion. Il le sollicitera même plus longtemps en raison de sa vitesse moins élevée.

La vérité des coûts suppose dès lors que les redevances soient établies en fonction des mouvements et non du poids. Une telle démarche se heurterait toutefois à des contraintes légales sur lesquelles la Suisse n'a pas prise.

Dans ses directives sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne (Doc. 9082/7), l'OACI postule que les critères de calcul des redevances de navigation aérienne doivent être fondés sur la masse des avions et la capacité financière des usagers.²¹ Sans être juridiquement contraignant, ce document sert néanmoins de référence partout dans le monde pour l'établissement des redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne. Le règlement-cadre n° 550/2004 de l'UE sur le Ciel unique européen indique également que les redevances sont fixées compte tenu des capacités contributives relatives des différents types d'aéronefs.²²

Les deux textes considèrent qu'un grand avion présente une meilleure rentabilité puisque, en raison de la capacité, les coûts d'exploitation peuvent en général être répartis sur plusieurs passagers ou plusieurs envois de fret. Ainsi qu'il est expliqué au chapitre 4.2, les aéroports nationaux de Genève et de Zurich seront tenus d'appliquer le régime de redevances du Ciel unique qui n'est pas compatible avec un modèle fondé uniquement sur le nombre de mouvements. Ce dernier modèle ne serait pas d'avantage souhaitable sur les autres aérodromes car la coexistence de plusieurs modèles de redevances dans un même pays désorienterait l'utilisateur et pourrait de surcroît avoir un effet discriminatoire (les redevances dues pour un même type d'avion varieraient d'un aérodrome à l'autre). Un tel système rendrait les redevances dissuasives pour l'aviation générale et les aérodromes régionaux et mettrait en péril l'existence de ces acteurs dans le paysage aéronautique suisse. Cette mesure est donc jugée inopportune.

Cette mesure ne sera pas retenue.

²⁰ Ce qui n'empêche pas les systèmes de redevances nationaux et internationaux appliqués de nos jours de se baser sur le poids (prise en compte de la rentabilité économique « Ability to pay »).

²¹ Paragraphes 41 et 44, OACI Doc. 9082/7 (Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne)

²² art. 15 al. 3 let. d du règlement européen 550/2004

5.3.3.2 Élimination des subventions croisées CR – CA

En éliminant les subventions croisées du contrôle de l'espace aérien supérieur vers le contrôle de l'espace aérien inférieur (ou du CR vers le CA), les services suisses de navigation aérienne seraient plus compétitifs.

En vertu du règlement-cadre de l'UE sur le Ciel unique européen, les subventions croisées sont en principe proscrites.²³ Elles sont toutefois autorisées entre services de navigation aérienne différents uniquement lorsqu'elles sont justifiées par des raisons objectives, et pour autant qu'elles soient clairement identifiées. Actuellement, on ne sait pas encore si cette disposition doit être interprétée dans un sens strict ou non. L'OFAC estime pour le moment qu'un certain degré de subventionnement croisé du contrôle de route vers le contrôle d'approche sera toléré sous le régime du Ciel unique européen.

La législation ne prescrit pas l'élimination de ce genre de subventions croisées. Dans sa configuration actuelle, le subventionnement croisé CR-CA entraîne l'augmentation de l'assiette des coûts liés au contrôle en route et partant renchérit les redevances de route. Si ces subventions venaient à diminuer ou à disparaître, Skyguide renforcerait sa compétitivité par rapport à ses concurrents européens. Par contre, revers de la médaille, cette mesure renchérirait les redevances d'approche en Suisse et frapperait plus particulièrement les entreprises suisses de transport aérien.

Cette mesure sera retenue pour les variantes et traitée au chapitre 5.4.

5.3.3.3 Redevances d'approche – catégories d'aérodrome

L'instauration de catégories d'aérodromes permettrait de répartir les coûts conformément au principe de causalité et de réévaluer les besoins en services de navigation aérienne sur certains aérodromes.

Conformément aux dispositions du Ciel unique européen²⁴, les aérodromes sont répartis dans trois catégories. Le modèle de redevances d'approche prévu actuellement dans ce cadre n'est obligatoire que pour les aérodromes dont le trafic excède 50 000 mouvements par an. Tous les autres aérodromes ne sont pas tenus d'appliquer ce modèle, dans ce sens que chaque pays peut appliquer la réglementation de son choix. Nous avons donc là un premier critère distinctif auquel s'ajoute celui qui distingue le trafic de ligne (trafic public) du reste du trafic.²⁵

En conséquence, l'OFAC propose d'adopter les catégories suivantes :

- Catégorie I : > 50 000 mouvements commerciaux par an
Aérodromes entrant dans cette catégorie : Genève, Zurich
- Catégorie II : < 50 000 mouvements commerciaux par an, avec trafic de lignes
Aérodromes entrant dans cette catégorie : Berne, Lugano, Sion, Saint-Gall-Altenrhein
- Catégorie III : < 50 000 mouvements commerciaux par an, sans trafic de lignes
Aérodromes entrant dans cette catégorie : Granges, Les Éplatures, Buochs, év. à l'avenir Samedan

Ces catégories servent de référence pour déterminer l'offre de prestations de navigation aérienne et le degré d'intégration dans le système de redevances de navigation aérienne. Selon les dispositions du Ciel unique européen, les subventions croisées entre aéroports ne seront possibles qu'à l'intérieur d'un système d'aéroports. Les systèmes d'aéroports pourraient être créés à partir des catégories.

Cette mesure sera retenue pour les variantes et traitée au chapitre 5.4.

²³ art. 15 al. 2 let. d du règlement (CE) 550/2004

²⁴ cf. chapitre 4

²⁵ Le Conseil fédéral opère implicitement cette distinction lorsqu'il reconnaît dans le rapport LUPO le rôle joué par les aérodromes régionaux qui accueillent du trafic de lignes, reliant différentes régions de Suisse au réseau aérien international.

Remarque : les considérations ci-dessus ne concernent pas l'aéroport de Bâle-Mulhouse puisque ses services de navigation aérienne sont régis par les dispositions françaises (y compris en ce qui concerne le taux de redevance).

5.3.4 Réduction des coûts chez Skyguide

Si le prestataire de services parvient à diminuer ses coûts, l'assiette des coûts utilisée pour le calcul des redevances se réduit également, ce qui se traduit par un allègement de la facture pour les différentes catégories d'usagers (si la clé de ventilation des coûts ne varie pas). On aboutirait alors automatiquement à une diminution en chiffres absolus des subventions croisées.

Des études antérieures ont montré qu'une réduction des prestations ou la suppression de tâches ne serait pas sans conséquences sur la sécurité. Les mesures de réduction des coûts ne devraient donc pas porter sur l'offre de prestations, mais sur d'autres postes (comme le choix du site des services non aéroportuaires, le choix des fournisseurs, l'échelle salariale).

Skyguide a lancé un programme de réduction des coûts en 2004 qui doit permettre à l'entreprise de réaliser des économies à hauteur de 26 millions de francs d'ici 2009. Les mesures envisagées concernent en particulier le personnel. Des ajustements opérationnels sont également prévus. Le programme de réduction des coûts est mené sous la surveillance du DETEC (en tant que propriétaire).

5.3.4.1 Ouverture des services de contrôle d'approche à la concurrence internationale

L'ouverture à la concurrence internationale des prestations fournies au titre du contrôle d'approche inciterait le prestataire à réduire ses coûts ou à défaut permettrait d'opter pour le prestataire le meilleur marché.

Dans le cadre du projet de Ciel unique, chaque prestataire certifié pourra fournir des services de navigation aérienne.²⁶ À certaines conditions,²⁷ les États pourront choisir le prestataire qui fournira les services de navigation aérienne pour des blocs d'espaces aériens donnés. Les prestataires européens seront donc mis en concurrence entre eux dans l'espoir d'accroître l'efficacité tout en réduisant les coûts.

A l'avenir les services de navigation aérienne pour la Suisse pourraient être, théoriquement, fournis par un prestataire étranger. Toutefois dans le rapport LUPO, le Conseil fédéral plaide pour le maintien de Skyguide en tant qu'entreprise suisse des services de navigation aérienne.²⁸ La position de Skyguide en tant que prestataire suisse de services de navigation aérienne n'est donc pas remise en cause, du moins jusqu'à la mise en œuvre du Ciel unique. Cette approche permet d'assurer une position stratégique la plus solide possible à Skyguide en perspective du Ciel unique.

Il se pourrait en revanche que l'une ou l'autre de ses prestations soit fournie par un concurrent. A long terme, il serait parfaitement envisageable que des prestataires étrangers assurent le contrôle d'approche sur certains aérodromes. A supposer que Skyguide continue d'assurer le contrôle en route, les transitions entre phases en route et phases d'approche s'en trouveraient modifiées dans la mesure où les pilotes n'auraient plus à faire à une seule entreprise. Si l'on se réfère à l'exemple britannique, la coordination entre plusieurs entreprises fonctionne cependant de manière efficace et sûre.

Les conditions d'exploitation à cet effet sont garanties dans le cadre du projet de Ciel unique par le

²⁶ Art. 8, paragraphe du règlement (CE) 550/2004

²⁷ Les conditions figurent aux art. 6 (Exigences communes) et 7 (Certification des prestataires de services de navigation aérienne) du règlement (CE) 550/2004.

²⁸ LUPO, p. 1729. En particulier, en cas de prestataire étranger, la réunion en 2001 des services de la navigation aérienne civils et militaires devrait être démantelée à grands frais avec plusieurs centaines de suppressions d'emplois à la clef.

biais de mécanismes d'interopérabilité²⁹ qui visent à l'harmonisation à l'échelon européen et à l'interchangeabilité des prestataires ainsi qu'à une coordination efficaces entre ces derniers. Cette partie du projet de Ciel unique ne sera pas réalisée avant plusieurs années.³⁰

Cette mesure ne sera pour l'instant pas retenue.

5.3.4.2 Modification du modèle de redevances – plafonnement des tarifs (« price cap »)

Un plafonnement des tarifs inciterait les prestataires à réduire leurs coûts et à accroître leur efficacité. Le modèle de redevances d'Eurocontrol, tout comme celui appliqué par la Suisse, prévoit que les services de navigation aérienne couvrent intégralement leurs coûts. Les redevances sont calculées sur la base de tous les coûts budgétés pour la période correspondante. Le trop- ou le moins-perçu, découlant de l'évolution des coûts réels ou du volume de trafic, est compensé dans les périodes suivantes. Dans ce modèle, les usagers supportent les aléas de la conjoncture économique.

Le système Eurocontrol permet néanmoins d'aménager le modèle de redevances afin que les prestataires de services de navigation aérienne assument un risque entrepreneurial accru. Ce régime dit « price cap » est actuellement appliqué en Grande-Bretagne et l'Allemagne songe à l'introduire.

En Grande-Bretagne, le régime « price cap » a été instauré concomitamment à la privatisation du prestataire national de services de navigation aérienne (National Air Traffic Services, NATS). Sous ce régime, les redevances sont fixées pour une période donnée (cinq ans en Grande-Bretagne, pour la première fois en 2001) en tenant compte des coûts et de l'inflation. En fixant les redevances, on fixe également implicitement le niveau maximal des coûts des services de navigation aérienne. L'entreprise peut faire des profits en augmentant son efficacité, en réduisant ses coûts et en optimisant ses investissements. Ce profit reste pour une partie dans l'entreprise (et revient donc aux investisseurs) et est reversé pour l'autre partie aux usagers sous forme d'une diminution des redevances futures. On introduit ainsi une incitation permanente à réduire les coûts. L'établissement des redevances et la surveillance incombent à un organisme indépendant.

Du fait que le régime « price cap » déroge au principe de la couverture des coûts, Eurocontrol impose aux pays qui l'adoptent de créer une autorité de surveillance indépendante.

Des difficultés sont apparues dans l'application du système en Grande-Bretagne. En effet, en raison de la complexité du processus d'établissement du plafond des redevances et du temps requis par le processus de décision dans l'entreprise, la période de validité des redevances a dû être fixée à cinq ans. De ce fait, le système manque relativement de souplesse. On a pu le constater par exemple lors des événements du 11 septembre 2001 où le système de redevances n'a pas permis au NATS de réagir de manière appropriée à la nouvelle situation qui s'était créée à la suite des attentats. Le gouvernement britannique a dû se résoudre à injecter 30 millions de livres sterling afin d'assurer la survie de l'entreprise.

Le modèle utilisé en Grande-Bretagne, et peut-être bientôt en Allemagne, s'inscrit clairement dans une stratégie de privatisation totale des services de navigation aérienne. L'appliquer en Suisse constituerait un changement radical par rapport à la situation actuelle, dans la mesure où Skyguide appartient presque intégralement à la Confédération et exerce des tâches régaliennes en assurant les ser-

²⁹ Selon la définition qu'en donne le règlement (CE) 549/2004, on entend par interopérabilité « un ensemble de propriétés fonctionnelles, techniques et opérationnelles que doivent posséder les systèmes et les composants du réseau européen de gestion du trafic aérien ainsi que les procédures relatives à son exploitation, afin d'assurer l'exploitation sûre, efficace et sans solution de continuité de ce réseau; l'interopérabilité est réalisée en mettant les systèmes et les composants en conformité avec les exigences essentielles ».

³⁰ Les nouveaux systèmes doivent se conformer aux exigences essentielles depuis le 20 octobre 2005 (article 10, paragraphe 1 du règlement européen 552/2004). Les systèmes existants devront s'y conformer d'ici au 20 avril 2011 (article 10, paragraphe 2 du règlement européen 552/2004). Les dispositions d'exécution sont en cours d'élaboration.

VICES de navigation aérienne civils et militaires. En outre, les prestataires de service devraient avoir davantage de latitude dans la fixation des heures d'exploitation des services de la navigation aérienne (en particulier sur les aéroports) pour influencer sur les coûts. L'OFAC estime dès lors que le régime « price cap » n'est pas approprié.

Cette mesure ne sera pas retenue.

5.3.4.3 Limitation des horaires d'exploitation des services de navigation aérienne

En limitant les horaires d'exploitation, les coûts des services de navigation aérienne diminueraient sur les aéroports concernés.

En réduisant l'horaire d'exploitation des services de navigation aérienne³¹, il serait possible de réaliser des économies chez Skyguide, en premier lieu sur les coûts du personnel. L'OFAC considère que sur les aéroports de Genève et de Zurich, l'horaire d'ouverture de l'aéroport doit coïncider avec l'horaire d'exploitation des services de navigation aérienne. Par contre, sur les autres aéroports, les économies suivantes sont possibles.³²

Aérodrome	Nombre de jours où les services de navigation aérienne sont fournis (situation actuelle)	Aucun service de navigation aérienne le dimanche, les jours fériés et la nuit*) Économies potentielles par an (milliers de CHF)	Réduction d'une heure de l'horaire d'exploitation des services de navigation aérienne Économies potentielles (en milliers de CHF)
Berne	365	266	62
Lugano	365	286	120
Sion	365	126	155
Saint-Gall-Altenrhein	365	67	28
Buochs	261	12	30
Les Éplatures	365	59	28
Granges	365	71	33

*) pour les aéroports desservis par du trafic de ligne (Berne, Lugano, Sion, Saint-Gall-Altenrhein), il s'agit d'une valeur théorique, dans la mesure où les vols de ligne et les vols charter revêtent une certaine importance économique le dimanche et les jours fériés (ce sont donc des jours où les services de navigation aérienne doivent être disponibles).

Skyguide ne peut mettre en œuvre unilatéralement une diminution des horaires sur les aéroports régionaux, puisque l'établissement des heures de départ et d'arrivée des vols de ligne et des charters est du ressort de l'exploitant d'aéroport (dans le cadre du règlement d'exploitation).

Il ressort en outre du tableau ci-dessous que les économies cumulées s'élèveraient théoriquement à environ 1 million de francs. Mais étant donné qu'il n'est pas réaliste de supprimer les services de navigation aérienne le week-end, le potentiel d'économies s'élèverait plus probablement à 400 000-500 000 francs (réduction de l'horaire dans les heures de début et de fin de journée). Au regard du préjudice économique pour les aéroports concernés, cette mesure se révèle disproportionnée et inappropriée.

Cette mesure ne sera pas retenue.

³¹ Dans la pratique, l'horaire d'ouverture de l'aéroport peut être plus étendu que l'horaire d'exploitation des services de navigation aérienne. En dehors de ce dernier, seul le trafic VFR est alors possible.

³² Il s'agit d'une estimation de Skyguide. On a cependant mesuré les économies potentielles effectives.

5.3.5 Recettes supplémentaires – remplacer les redevances par des indemnités

5.3.5.1 Indemnisation intégrale du trafic VFR par la Confédération

En indemnisant intégralement le trafic VFR, la Confédération contribuerait à diminuer le montant des redevances versées par le trafic IFR et en particulier par le trafic de ligne et les charters.

Prenant le contre-pied du chapitre 5.2.1 où l'on postulait que le recours aux prestations de navigation aérienne était une condition de l'utilisation du système aéronautique suisse, on peut arguer que les services de navigation aérienne bénéficient surtout au trafic IFR et plus particulièrement au trafic passagers (transport public). Si le trafic VFR a recours à ces prestations, c'est uniquement afin d'assurer la sécurité du trafic IFR. Il serait donc logique de considérer ces prestations comme des obligations de service public.

La prise en charge des coûts imputables au trafic VFR permettrait de diminuer les subventions croisées entre les trafics IFR et VFR et soulagerait dans la foulée le trafic IFR (notamment les vols de ligne et les charters). Cette mesure apporterait une contribution positive à la compétitivité de l'aviation et de la place économique suisses.

Les prestations fournies au trafic VFR pourraient être indemnisées par les pouvoirs publics. La Confédération devrait déboursier chaque année les montants suivants (référence 2005, chiffres en millions de francs) :

	Coûts directs	Frais généraux	Coûts totaux
VFR route	9,5	2,5	12,0
VFR approche	10,5	6,5	17,0
Coûts totaux	20,0	9,0	29,0
Produit total des redevances			7,3
Coûts VFR non pris en charge¹⁾			21,8

¹⁾ La Confédération verse actuellement une somme forfaitaire de 3,1 millions de francs pour l'indemnisation des redevances de route imputables au trafic VFR.³³

Afin de couvrir intégralement les coûts, il conviendrait de prendre en charge les coûts totaux. Étant donné que les frais généraux sont dus même si le trafic VFR n'existait pas, on peut considérer que la Confédération ne devrait prendre en charge que les coûts directs.

Au cas où les propositions de la Commission européenne concernant le SES Charging Scheme devaient entrer en vigueur, la Confédération devrait déboursier 6,3 millions de francs supplémentaires pour couvrir les coûts du contrôle dus pour le trafic VFR.

Deux options s'offrent pour financer les montants supplémentaires. *Caisse générale de la Confédération* : Le financement est assuré par la caisse générale de la Confédération. La Confédération ne génère aucune recette supplémentaire. *Taxe de navigation aérienne* : En France, les autorités perçoivent une « taxe de l'aviation civile », un impôt assis sur le nombre de passagers et la masse de fret transportés. Le produit de cette taxe sert entre autres à financer les services de navigation aérienne sur les petits aérodromes. À la différence de la situation que connaît la Suisse, les services français de navigation aérienne sont toujours fournis par un organisme étatique rattaché à la Direction des services de la navigation aérienne (DSNA). Actuellement, la taxe de l'aviation civile finance aussi directement des tâches étatiques.

Le groupe de travail FinFluSy a proposé en 2003 l'introduction d'une taxe analogue³⁴, censée en pre-

³³ cf. chapitre 2.3.2

³⁴ Rapport FinFluSy, cf. chapitre 3.2

mier lieu réduire les subventions croisées. Conformément au principe des obligations de service public, elle doit permettre de financer des prestations présentant un intérêt public mais qui ne peuvent être entièrement couvertes par les redevances de navigation aérienne ordinaires. La taxe pourrait ainsi notamment permettre à la Confédération de subventionner le trafic VFR.

Pour une taxe de 1 franc par passager, les recettes s'élèveraient à 15 millions de francs au volume de trafic actuel. Pour couvrir l'intégralité des coûts des services de navigation aérienne imputables au trafic VFR, la Confédération devrait donc fixer le tarif à près de 2 francs par passager.

Selon une expertise juridique mandatée par le SG-DETEC en 2003, l'introduction d'une taxe de navigation aérienne nécessite une modification de la Constitution. Le Conseil fédéral a estimé qu'une telle taxe était inopportune et a décidé de ne pas y donner suite dans son arrêté du 19 décembre 2003.

Cette mesure sera retenue pour les variantes et traitée au chapitre 5.4.

5.3.5.2 Contributions provenant de l'impôt sur les huiles minérales

En vertu de l'art. 131 Cst., la Confédération peut percevoir un impôt à la consommation sur les carburants, y compris les carburants d'aviation. Sont exclus du champ d'application les vols de ligne ainsi que les vols directs ou, à certaines conditions, les vols indirects au départ de la Suisse à destination de l'étranger.³⁵ La Constitution fédérale affecte deux tiers du produit de cet impôt³⁶ aux routes, le reste venant alimenter la caisse générale de la Confédération. Ces dernières années, le produit de l'impôt et de la surtaxe sur les huiles minérales perçus sur les carburants d'aviation s'élevait en moyenne annuelle à quelque 60,8 millions de francs. Deux tiers de cette somme (soit environ 40 millions) devraient profiter à l'aviation civile.

Dans le rapport LUPO publié en 2004, le Conseil fédéral a déclaré vouloir examiner la possibilité de réaffecter ces ressources à des mesures en faveur de l'aviation, dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la sécurité et de la sûreté aériennes. Ces sommes pourraient également financer les services de la navigation aérienne.

Changer l'affectation de cet argent nécessite une modification de l'art. 86 Cst. L'OFAC a initié les consultations juridiques et politiques à ce sujet qui sont en cours.

Cette mesure sera retenue pour les variantes et traitée au chapitre 5.4.

5.3.5.3 Soutien financier des aérodromes régionaux dotés d'installations IFR

Un soutien financier aux aérodromes régionaux dotés d'installations IFR permettrait de réduire les redevances couvrant les coûts à un niveau raisonnable.

Aujourd'hui, les redevances d'approche perçues sur les aérodromes régionaux (c'est-à-dire sur tous les aérodromes desservis par du trafic IFR sauf Genève et Zurich) ne permettent pas de couvrir les coûts locaux des services de navigation aérienne.³⁷ Ces aérodromes offrant davantage des prestations d'intérêt régional que national, on pourrait imaginer que les bénéficiaires directs soient tenus d'apporter une contribution financière substantielle au financement des services de navigation aérienne.

³⁵ art. 17, al. 2 Limpmin (RS 641.61), art. 33 Oimpmin (RS 641.611) en relation avec art. 2a de l'ordonnance du DFF du 28 novembre 1996 sur les allègements fiscaux et l'intérêt de retard pour l'impôt sur les huiles minérales (RS 641.612)

³⁶ art. 86, al. 3 Cst. en relation avec l'art. 86, al. 4 Cst. (surtaxe sur les huiles minérales)

³⁷ cf. chapitre 2.5.1.2

Cantons et communes

Par rapport aux autres aérodromes, les aéroports pourvus d'une procédure IFR présentent l'avantage de permettre les atterrissages par mauvais temps et de nuit (en particulier l'hiver le matin et le soir). De plus, ils se prêtent à l'instruction et à l'entraînement au vol en conditions IFR.

Le tourisme et l'économie (voyages d'affaires) profitent également du fait que l'exploitation des aérodromes ne soit quasiment pas tributaire des conditions météorologiques. Les aérodromes constituent par conséquent un atout majeur pour attirer des entreprises et assurer le développement économique d'une région.

Dès lors, on est en droit de conclure que l'infrastructure des aérodromes régionaux revêt en termes économiques un intérêt particulier pour les collectivités locales et régionales et que celles-ci devraient contribuer à son financement, notamment public, qui de fait ne dépendrait plus de la Confédération.

Bénéficiaires directs

Les bénéficiaires directs de l'existence d'une procédure IFR (et donc de services de navigation aérienne) ont tout intérêt à ce que les prestations correspondantes continuent d'être fournies. Ce sont en particulier les secteurs économiques dont l'activité est directement liée à celle de l'aérodrome (à l'instar des entreprises d'entretien et des constructeurs) mais aussi les entreprises de la région à vocation internationale. On pourrait envisager que ces bénéficiaires versent une contribution annuelle substantielle au financement des services de navigation aérienne de leur aérodrome d'attache, en sus des redevances d'approche ordinaires.

Cette mesure sera retenue pour les variantes et traitée au chapitre 5.4.

5.3.5.4 Prise en charge par la Confédération des pertes de recette sur les prestations de navigation aérienne fournies à l'étranger

En compensant temporairement les pertes de recette, la Confédération encouragerait la compétitivité des services de navigation aérienne suisses par rapport aux autres pays européens.

Comme nous le mentionnions au chapitre 2.5.2, des négociations sont actuellement en cours avec l'Allemagne, l'Italie et l'Autriche afin de régler, du point de vue juridique et financier, la délégation à la Suisse du contrôle aérien dans les espaces aériens correspondants.

Le manque à gagner se traduit actuellement par un renchérissement des redevances de route. Afin d'améliorer la compétitivité des services de navigation aérienne par comparaison avec les autres pays, la Confédération pourrait prendre en charge les pertes de recette enregistrées par Skyguide. Cette mesure serait en vigueur jusqu'à ce que la situation soit définitivement réglée avec les pays concernés. L'OFAC estime que cette période ne devrait pas excéder cinq ans. La Confédération prendrait en charge les montants suivants (moyenne 2003 – 2005, en millions de francs) :

Pertes de recettes espace aérien D	21,3
Pertes de recettes espace aérien I	15,6
Pertes de recettes espace aérien A	0,6
Total à la charge de la Confédération	37,5

Étant donné qu'il s'agit d'une indemnisation temporaire, la mesure pourrait être financée par la caisse générale de la Confédération.

Cette mesure sera retenue pour les variantes et traitée au chapitre 5.4.

5.3.5.5 Redevance de navigation aérienne de base

Une redevance de navigation aérienne de base permettrait de contribuer aux prestations de navigation aérienne de base qui ne sont pas directement tributaires des mouvements aériens.

Actuellement, le trafic VFR ne verse aucune redevance de route et les redevances d'approche qu'il verse sont insuffisantes pour couvrir les coûts occasionnés.

La Suède connaît une vignette VFR annuelle qui frappe les avions d'une masse maximale au décollage égale ou inférieure à deux tonnes. Pour les avions étrangers, il est possible d'acheter une vignette pour une semaine. La vignette donne un accès illimité aux prestations de navigation aérienne pour la période de validité et comprend les redevances d'aéroport et de stationnement. L'application de ce système ne pose aucune difficulté en Suède où les services de navigation aérienne et la majorité des aérodromes sont exploités par la même entreprise d'État.

Le modèle suédois ne permet pas d'atteindre les objectifs poursuivis dans le présent rapport (notamment sous l'angle de la vérité des coûts), parce que d'une part la vignette porte sur un bouquet de prestations qui sont fournies en Suisse par des entreprises différentes et parce que d'autre part, il ne permet de loin pas de couvrir les coûts. De plus, le propriétaire de l'avion ayant le choix entre acquérir la vignette ou acquitter les redevances au coup par coup, cette vignette n'a de sens que si son prix est inférieur à la somme des redevances. En Suède, la vignette simplifie le travail administratif puisqu'elle permet de diminuer le nombre de redevances à facturer. En Suisse en revanche, étant donné que les aéroports ne sont pas dépendants des services de navigation aérienne, ils continueront à percevoir les redevances d'aéroport, de sorte que le modèle n'est guère pertinent.

Il serait par contre envisageable d'instaurer une contribution annuelle de base au financement des infrastructures de navigation aérienne, ce qui n'irait toutefois pas sans problèmes.

Premièrement, la redevance de base, contrairement aux redevances ordinaires, ne serait plus fonction des mouvements aériens, mais serait logiquement due pour chaque appareil volant. Il ne serait alors plus possible d'opérer une distinction stricte entre trafic IFR et trafic VFR, notamment parce que les appareils équipés pour le vol IFR peuvent également voler en conditions VFR, ce qui est loin d'être rare. De même, la distinction entre vols commerciaux et vols non commerciaux ne pourrait être faite qu'en fonction de la nature du vol, cette distinction n'étant pas liée à un appareil volant en particulier.³⁸ Il ne resterait plus que la taille ou le poids comme critère de référence, la limite devant être fixée arbitrairement. Autrement dit, la redevance de base devrait être due pour tous les appareils volants motorisés opérant en Suisse.

La redevance de base pose également le problème de l'égalité de traitement entre usagers nationaux et étrangers. Pour les avions immatriculés en Suisse, la redevance pourrait être facturée chaque année aux exploitants par l'OFAC ou en son nom par Skyguide. Les exploitants d'avions étrangers devraient par contre avoir la possibilité d'acquitter la redevance pour un mois ou une semaine. Pour des raisons techniques, les avions en transit au-dessus de la Suisse devraient être exonérés de cette redevance de base. Un critère supplémentaire pour le versement de la redevance serait dès lors le fait que l'avion atterrisse sur un aérodrome suisse.

Les redevances forfaitaires qui n'ont pas un lien direct avec la prestation fournie sont assimilables à un impôt et nécessitent dès lors une base constitutionnelle. Ce point sera abordé dans l'évaluation de cette mesure.

Cette mesure sera retenue pour les variantes et traitée au chapitre 5.4.

³⁸ Selon l'art. 100, al. 2 OSAv, on considère que les entreprises titulaires d'une autorisation d'exploitation assurent des vols commerciaux. Dans la pratique, il existe une foule d'exceptions ce qui rend toute distinction illusoire.

5.3.5.5 Récapitulatif des mesures

	Mesure	Retenue	Rejetée
5.3.2.1	Ventilation des coûts chez Skyguide		X
5.3.2.2	Ventilation des coûts chez MétéoSuisse		X
5.3.3.1	Vérité des coûts		X
5.3.3.2	Élimination des subventions croisées CR – CA	X	
5.3.3.3	Redevances d'approche – catégories d'aérodrome	X	
5.3.4.1	Ouverture des services de contrôle d'approche à la concurrence internationale		X
5.3.4.2	Modification du modèle de redevances – plafonnement des tarifs (« price cap »)		X
5.3.4.3	Limitation des horaires d'exploitation des services de navigation aérienne		X
5.3.5.1	Indemnisation intégrale du trafic VFR par la Confédération	X	
5.3.5.2	Contributions provenant de l'impôt sur les huiles minérales	X	
5.3.5.3	Soutien financier des aérodromes régionaux dotés d'installations IFR (par les collectivités locales et/ou l'industrie)	X	
5.3.5.4	Prise en charge par la Confédération des pertes de recette sur les prestations de navigation aérienne fournies à l'étranger	X	
5.3.5.5	Redevance de navigation aérienne de base	X	

5.4 Variantes

5.4.1 Bases

Les mesures présentées au chapitre 5.3 ne contribuent pas toutes de la même manière à la réalisation des objectifs exposés au chapitre 1. Certaines sont parfois dans une relation d'interdépendance, d'autres s'excluent mutuellement. Nous avons construit des variantes cohérentes en combinant ces mesures. Seules les mesures qui n'ont pas été rejetées au chapitre 5.3 ont été retenues.

Des critères d'évaluation ont été définis pour chaque variante qui permettent de mesurer les effets de ces dernières :

- Redevances dues par Swiss à Skyguide (estimation) : les redevances estimées de Swiss permettent de mesurer l'effet d'une variation des redevances sur la plus grande compagnie aérienne suisse. L'analyse tient compte des redevances d'approche à Genève et à Zurich ainsi que des redevances de route.³⁹
- « Classement Eurocontrol » : ce critère indique la position de Skyguide dans le classement européen des redevances de route les plus chères avant et après la mise en œuvre de la variante. Plus Skyguide recule dans ce classement, plus les redevances sont avantageuses par rapport aux autres pays européens.
- Impact sur les redevances de navigation aérienne pour différents types d'avion :
 - Airbus A340-300 et A320 (utilisés en trafic de ligne et en trafic charter)
 - PC-12 (4,5 tonnes MTOM) et PA-28 Archer (1,9 tonnes MTOM) (référence pour la petite aviation).

Ces deux types permettent de mettre en évidence l'impact sur les redevances, dans la mesure où dans certaines variantes les aérodromes ne prélèvent pas tous le même montant pour un même type d'avion.

Les données sont des estimations basées sur les coûts et les données de trafic pour 2005. Enfin, chaque variante fera l'objet d'une évaluation pour en déterminer la pertinence.

³⁹ Pour les besoins du calcul, les données de trafic par type d'avion selon la statistique 2005 de l'OFAC sont multipliées par les taux de redevance applicables. Les chiffres des variantes sont des estimations. Les chiffres réels dépendent des variations du nombre de mouvements et de la composition de la flotte.

5.4.2 Variantes

5.4.2.1 Aperçu

Le tableau ci-dessous présente les variantes et les mesures qui les composent. Chaque variante est ensuite développée et différenciée par rapport aux autres variantes.

Mesures		Variantes				
		1	2	3	4	5
		Statu quo avec règles du Ciel unique européen	Participation financière accrue de la Confédération	Redevance de navigation aérienne de base	Système d'aérodromes	Vérité des coûts maximale
A. Indemnisation intégrale du trafic VFR par la Confédération			X			
B. Soutien financier des aérodromes régionaux dotés d'installations IFR						
B.1	Participation aux coûts/prise en charge des coûts par les cantons/communes aéroportuaires ;				X	X
B.2	Participation aux coûts/prise en charge des coûts par les bénéficiaires locaux (industrie)				(X)	(X)
C. Redevance de base (vignette) en tant que contribution aux coûts indépendante des mouvements				X		
D. Catégories d'aérodrome (aérodromes IFR)						
D.1	Pas de système lié (chaque aérodrome fixe des redevances d'approche qui lui permettent de couvrir intégralement les coûts)					X
D.2	Un système commun aux aérodromes (des redevances d'approche uniformes sur tous les aérodromes permettent de couvrir les coûts globaux)	X	X			
D.3	Coexistence de plusieurs systèmes : aéroports nationaux (Zurich, Genève), aérodromes régionaux avec trafic de ligne (Berne, Lugano, Saint-Gall-Altenrhein, Sion), autres aérodromes (Granges, Les Éplatures, Buochs)			X	X	
E. Élimination des subventions croisées entre espace aérien supérieur et espace aérien inférieur (CR-CA)					(X)	X
F. Impôt sur les huiles minérales (affectation partielle du produit de l'impôt sur les carburants d'aviation aux services de navigation aérienne)					X	
G. Prise en charge temporaire par la Confédération des pertes de recette de Skyguide sur les prestations fournies à l'étranger (espaces aériens délégués)			X			X

La possibilité de faire des appels d'offres pour le contrôle d'approche (mesure Concurrence) n'est associée ici à aucune variante. Cette mesure est théoriquement possible dans les variantes 3, 4, et 5.

5.4.3.2 Variante 1 – Statu quo avec application des règles du Ciel unique européen

Cette variante postule que l'on s'en tienne essentiellement au système de financement actuel. L'évaluation tient toutefois compte des répercussions de la participation de la Suisse au projet de Ciel unique européen, qui affectent en partie la structure des redevances.

En ce qui concerne le contrôle en route, la situation ne changera pas en Suisse puisque, en l'état, le futur système de redevances du Ciel unique ne diffère pas significativement du régime Eurocontrol en vigueur. Seule la formule de calcul des redevances de route change ce qui modifiera la répartition des

redevances entre les classes de poids.

En revanche, des changements sont à attendre en Suisse au chapitre du contrôle d'approche puisque les aéroports de Genève et de Zurich seront tenus d'appliquer la formule de calcul des redevances du Ciel unique européen. Certes, tous les aérodromes de Suisse dotés de services de navigation aérienne pourraient techniquement rester liés dans le cadre du système aéroportuaire commun actuel et les subventions croisées entre les aérodromes pourraient subsister. Il en irait de même pour les subventions croisées entre contrôle en route et contrôle d'approche. Par contre, les tarifs spéciaux pour les avions d'un poids inférieur à 6 tonnes MTOM ainsi que les avantages accordés aux vols d'instruction et d'entraînement n'auraient plus lieu d'être.

Conséquences

Cette variante renchérirait énormément les redevances d'approche pour les aéronefs d'un poids au décollage inférieur à 6 tonnes MTOM et diminuerait les subventions croisées entre trafic IFR et trafic VFR. En revanche, les subventions croisées entre CR et CA et entre aérodromes subsisteraient.

Actuellement, Swiss verse chaque année à Skyguide des redevances de navigation aérienne à hauteur de 43,4 millions de francs environ pour le contrôle d'approche et le contrôle en route à Genève et à Zurich. En prenant pour référence les données du trafic pour 2005, on estime que Swiss économiserait 0,5 million de francs si le système de redevances du Ciel unique était appliqué à tout le pays.

Cette variante n'aurait aucune incidence financière directe sur les régions et sur les aérodromes régionaux. En raison de l'introduction du système de redevances du Ciel unique, les redevances pour les très petits avions augmenteraient ce qui pourrait entraîner une contraction du volume de trafic. Le régime du Ciel unique prévoit la possibilité pour chaque État de prendre en charge les coûts marginaux des appareils volants de moins de deux tonnes et d'exonérer ces avions des redevances de navigation aérienne, mais cette option n'a pas été retenue dans cette variante.

	Critères	Aujourd'hui (2005)	Variante 1	Variation
Skyguide	Classement Eurocontrol	3	3	–
A340-300	Redevance d'approche	1'192 CHF	1'247 CHF	4,6%
A320	Redevance d'approche	513 CHF	503 CHF	-1,9%
PC-12	Redevance d'approche	89 CHF	76 CHF	-14,6%
PA-28	Redevance d'approche	15 CHF	40 CHF	+66,7%

5.4.3.3 Variante 2 – Participation financière accrue de la Confédération

En préconisant la prise en charge par la Confédération des coûts non couverts, la variante 2 vise à favoriser la compétitivité de l'aviation civile suisse et plus particulièrement du trafic de ligne.

Afin d'améliorer la structure des redevances en Suisse, les coûts occasionnés par le trafic VFR seraient partiellement, voire intégralement subventionnés. Cette mesure se justifie par le fait que les services de navigation aérienne fournis pour le trafic VFR sont déterminants pour assurer la sécurité des vols de ligne et des vols charter (essentiellement trafic IFR) et qu'ils remplissent un service d'intérêt général.

De plus, dans cette variante, la Confédération prendrait en charge le déficit résultant de la gestion des espaces aériens étrangers jusqu'à ce qu'un règlement satisfaisant de la question des redevances soit trouvé avec les pays voisins. La prise en charge de ces coûts se justifie dans la mesure où l'État est compétent en matière d'accords internationaux.

Ces deux mesures – prise en charge des coûts pour la gestion des espaces aériens étrangers et indemnisation des coûts non couverts imputables au trafic VFR – peuvent naturellement être appliquées

indépendamment l'une de l'autre. Elles ont été réunies dans cette variante, car l'accent est ici mis sur l'encouragement aussi complet que possible de la compétitivité par la Confédération.

Conséquences

La variante 2 entraînerait des coûts supplémentaires pour la Confédération de l'ordre de 56,6 millions de francs par année (37,9 millions pour la gestion de l'espace aérien délégué, 21,8 millions pour le trafic VFR déduction faite des coûts du trafic VFR pour le contrôle en route s'élevant actuellement à 3,1 millions de francs). L'assiette des coûts se présenterait ainsi :

Assiette des coûts	Aujourd'hui (2005)	Indemnisation EAD	Indemnisation VFR	Résultat	Variation
Route	157,9	37,9	6,3	113,7	-28,0%
Approche	82,0	–	15,5	66,5	-18,9%

En millions de francs, EAD = espace aérien délégué

Au cas où les propositions de la Commission européenne concernant le SES Charging Scheme devaient entrer en vigueur, la Confédération devrait déboursier 6,3 millions de francs supplémentaires pour couvrir les coûts du contrôle dus pour le trafic VFR (même si la variante 2 n'était pas mise en œuvre). La variante 2 permettrait à Swiss d'économiser 9,7 millions de francs (soit une baisse de 22,4 %).

Cette variante n'aurait aucune incidence financière directe sur les régions et sur les aérodromes régionaux. Le subventionnement intégral du trafic VFR devrait s'accompagner d'un accroissement du trafic sur les aérodromes avec équipement IFR.

	Critères	Aujourd'hui (2005)	Variante 2	Variation
Skyguide	Classement Eurocontrol	3	9	–
A340-300	Redevance d'approche	1'163 CHF	987 CHF	-15,1 %
A320	Redevance d'approche	513 CHF	408 CHF	-20,5 %
PC-12	Redevance d'approche	89 CHF	–	–
PA-28	Redevance d'approche	15 CHF	–	–

5.4.3.4 Variante 3 – Redevance de navigation aérienne de base

La variante 3 vise à solliciter davantage les usagers dont les redevances ne couvrent pas les prestations de navigation aérienne qu'ils consomment, tout en évitant que les redevances d'approche prennent l'ascenseur. L'idée sous-jacente de cette variante est que les usagers bénéficient de certaines prestations de base des services de la navigation aérienne et qu'ils devraient par conséquent contribuer à leur financement par le biais d'une redevance forfaitaire de base.

La redevance serait perçue de manière générale comme droit d'accès aux aérodromes avec équipement IFR. Au regard des objectifs visés par le présent rapport, l'utilité de cette mesure serait marginale, si elle venait en sus des redevances déjà perçues aujourd'hui. Ce droit d'accès se présenterait sous la forme d'une redevance annuelle due pour tous les avions desservant des aérodromes avec équipement IFR en Suisse.

Conséquences

Le classement de Skyguide en Europe ne bougerait pas avec cette variante. Pour les petits avions (PC-12 ou PA-28), la redevance de base s'ajouterait aux redevances perçues actuellement. Sinon cette variante correspond, du point de vue des redevances, au statu quo, avec des économies suivant le niveau de la redevance de base.

En matière de redevances, on estime que toute augmentation des recettes de 2,8 millions de francs permettrait de baisser le taux de redevance de 1 franc (lequel s'établit aujourd'hui à 31,24 francs) ou de 3% environ.

En 2005, 1800 avions immatriculés en Suisse et 7600 avions immatriculés à l'étranger se sont posés sur des aérodromes avec équipement IFR en Suisse.⁴⁰ En fixant la redevance annuelle de base à 1000 francs, les redevances diminueraient de 3%. Ces chiffres sont fortement tributaires de la fréquentation des aérodromes suisses par les avions immatriculés à l'étranger et de la préférence des exploitants pour une redevance annuelle ou hebdomadaire.

Pour Swiss, une redevance annuelle de 1000 francs représenterait une économie de quelque 0,8 million, car la redevance par avion est plus que compensée par la réduction des redevances de navigation aérienne.

Les avantages visés par la redevance annuelle ne peuvent cependant être obtenus que si le nombre de mouvements actuel ne recule pas. C'est pourtant ce qui risque de se produire : une redevance annuelle de 1000 francs étant plutôt dissuasive pour un avion de la taille d'un PA-28 pour lequel la redevance d'approche s'élève aujourd'hui à 15 francs (40 francs avec le Ciel unique), il faut s'attendre à ce que les aérodromes avec équipement IFR voient leur fréquentation diminuer.

Cette variante n'aurait aucune incidence financière directe sur les régions et sur les aérodromes régionaux. Le recul probable du trafic sur les aérodromes de moindre importance entraînerait cependant un renchérissement (notamment des redevances d'approche) et déclencherait un cercle vicieux.

5.4.3.5 Variante 4 – Système d'aérodromes

Cette variante se base sur les trois catégories d'aérodromes avec équipement IFR définies au chapitre 5.3.3.3.

Cette variante considère que le système global des aéroports devrait être remplacé par trois systèmes d'aérodromes. Les aéroports seraient répartis dans trois catégories formant chacune un système :

Catégorie I : aéroports de Zurich et de Genève

Catégorie II : aérodromes régionaux desservis par du trafic de ligne, soit Berne, Lugano, Saint-Gall-Altenrhein, Sion

Catégorie III : autres aérodromes avec équipement IFR, soit Granges, Les Éplatures, Buochs, puis éventuellement Samedan.

Les aéroports de la catégorie I sont obligatoirement soumis au régime de redevances du Ciel unique européen. Les subventions croisées, très limitées, ne sont tolérées qu'entre Zurich et Genève.

Les aéroports de la catégorie II ne sont pas tenus d'appliquer le régime de redevances du Ciel unique. La structure en trois systèmes empêche tout subventionnement croisé par les aéroports nationaux (en fait Zurich).

Du fait de la disparition des subventions croisées à leur profit, d'autres solutions doivent être trouvées pour financer les coûts du contrôle d'approche pour les aérodromes des catégories II et III :

Les aéroports de la catégorie II génèrent du trafic de ligne et relient en particulier les régions au réseau international de transport aérien (ils irriguent les aéroports de Genève et de Zurich et assurent des liaisons internationales court- et moyen-courrier). Ils remplissent une mission d'intérêt public ce qui justifierait le recours au produit de l'impôt sur les huiles minérales pour financer les coûts non couverts.

⁴⁰ Selon la statistique 2005 de l'OFAC

En ce qui concerne les aéroports de la catégorie III, il faut remarquer que si le PSIA prévoit qu'ils peuvent instaurer une procédure IFR, ces aéroports ne présentent pas un intérêt public comparable à celui des aéroports desservis par du trafic de ligne. C'est pourquoi le financement de l'infrastructure et l'exploitation des services de navigation aérienne locaux sont l'affaire des exploitants d'aérodrome. Les aérodromes doivent avoir les mains libres en matière de recettes et de coûts. Comme des redevances couvrant les coûts seraient dissuasives, l'aéroport devra générer des recettes supplémentaires en sollicitant des contributions des cantons et des communes et en ponctionnant éventuellement les bénéficiaires directs de l'infrastructure aéroportuaire par le biais d'une contribution annuelle. D'un autre côté, l'aéroport a la possibilité de réduire les coûts en limitant l'horaire d'exploitation ou en simplifiant l'exploitation (système des pistes, routes, etc.). Compte tenu des remarques faites au chapitre 5.3.4.1, l'aérodrome devrait également avoir la possibilité de confier les services de navigation aérienne au prestataire le plus avantageux.

La création de trois systèmes d'aérodromes indépendants peut faire l'objet d'une comparaison avec ou sans subventions croisées entre contrôle de route (CR) et contrôle d'approche (CA). On comparera dès lors ci-après deux sous-variantes, l'une « avec » (4a) et l'autre « sans » (4b) ces subventions croisées.

Conséquences

Cette variante a en premier lieu pour effet d'exclure de l'assiette des coûts servant au calcul des redevances d'approche des aéroports nationaux les coûts non couverts générés par les aérodromes des catégories II et III. L'assiette des coûts serait ainsi réduite de près de 21,4 millions (soit une diminution de 26,1% avec la variante 4a et de 20,5% avec la variante 4b). Par contre, les recettes des redevances ne baisseraient que de 3,8 millions de francs.

Dans ce cas de figure, les redevances versées par Swiss passeraient de 43,4 millions actuellement à 37,9 millions (4a ; 12,8% d'économie) ou à 41,9 millions (4b ; 3,4% d'économie).

Ainsi que nous le relevons plus haut, dans cette variante, les coûts non couverts générés par les aérodromes de la catégorie II devraient être compensés par le produit de l'impôt sur les huiles minérales. Pour autant que les redevances d'approche restent au niveau actuel (référence 2005) et que les horaires d'exploitation ne varient pas, il faudrait débloquer chaque année les montants suivants pour chaque aérodrome :

Berne :	env. 5,4 millions de francs
Lugano :	env. 4,0 millions de francs
Sion :	env. 1,6 million de francs
Saint-Gall-Altenrhein :	env. 1,6 million de francs

Cette variante a également pour effet d'exclure de l'assiette des coûts servant au calcul des redevances d'approche des aéroports nationaux les coûts non couverts générés par les aérodromes de la catégorie III. L'assiette des coûts serait encore réduite de près de 5,5 millions de francs (soit une diminution de 6,5% avec la variante 4a et de 5,3% avec la variante 4b). Par contre, les recettes des redevances ne baisseraient que de 0,5 million de francs.

Pour autant que les redevances d'approche restent au niveau actuel (référence 2005, budget 2006 pour Buochs), les cantons, les communes et les bénéficiaires devraient débloquer chaque année les montants suivants pour les aérodromes de catégorie III :

Granges :	env. 3,0 millions de francs
Les Éplatures :	env. 1,0 million de francs
Buochs :	env. 0,6 million de francs

Faute de quoi, il faudrait alors obligatoirement augmenter les redevances d'approche, ce qui se traduirait par un recul du trafic, entraînant une nouvelle hausse des redevances, etc. Autrement dit, un cercle vicieux s'amorcerait.

Conformément à la variante 4, les redevances par appareil volant seraient calculées de manière à couvrir les coûts occasionnés (pas de prise en compte du produit de l'impôt sur les huiles minérales et des contributions des cantons, des communes et des bénéficiaires). Pour ce faire, on a appliqué la nouvelle formule de calcul des redevances du Ciel unique européen.

	Critère (RA = redevance d'approche)	Aujourd'hui (2005)	Variante 4a	Variante 4b	Variation 4a	Variation 4b
Skyguide	Classement Eurocontrol	3	3	5	-	-
A340	RA Zurich	1'163 CHF	1'018 CHF	1'273 CHF	-12,4%	9,5 %
A320	RA Zurich	513 CHF	410 CHF	513 CHF	-20,0%	-
PC-12	RA Zurich	89 CHF	62 CHF	78 CHF	-29,9%	-12,4 %
PC-12	RA Berne	89 CHF	226 CHF	282 CHF	153,5%	216,9 %
PC-12	RA Granges	89 CHF	226 CHF	283 CHF	154,4%	218,0 %
PA-28	RA Zurich	15 CHF	33 CHF	41 CHF	118,7%	173,3 %
PA-28	RA Berne	15 CHF	118 CHF	148 CHF	689,3%	886,7 %
PA-28	RA Granges	15 CHF	119 CHF	149 CHF	694,7%	893,3 %

Remarque : le calcul de la variante 4b a été réalisé par Skyguide. La variante 4a prend pour hypothèse que les subventions croisées CR-CA comptent pour 20% des coûts des services de contrôle approche (moyenne pluriannuelle).

5.4.3.7 Variante 5 – Vérité des coûts maximale

La variante 5 exploite toutes les solutions possibles en matière d'aménagement des redevances pour parvenir à la vérité des coûts.

Par rapport à la variante 4, les catégories d'aérodromes disparaissent, autrement dit chaque aérodrome doit prendre en charge les coûts qu'il génère et fixe ses propres redevances de navigation aérienne. A Genève et à Zurich, le mode de fixation des redevances doit forcément respecter les principes du système de redevances du Ciel unique européen. Contrairement à la variante 4, les deux aéroports nationaux ne feraient pas partie du même système de redevances. Dans cette variante, les subventions croisées disparaissent également. Les considérations faites dans la variante 4 pour les aéroports des catégories II et III s'appliquent ici aussi.

La vérité des coûts maximale n'est atteinte que si les subventions croisées CR-CA sont éliminées. Pour cette variante, on ne prend en compte que ce cas de figure.

Conséquences financières

Conformément à la variante 5, les redevances par appareil volant seraient calculées de manière à couvrir les coûts occasionnés. Pour ce faire, on a appliqué la nouvelle formule de calcul des redevances du Ciel unique européen.

	Critères (RA = redevances d'approche)	Aujourd'hui (2005)	Variante 5	Variation
Skyguide	Classement Eurocontrol	3	14	-
A340	RA Zurich	1'163 CHF	1'183 CHF	1,7 %
A320	RA Zurich	513 CHF	477 CHF	-7,0 %
PC-12	RA Zurich	89 CHF	72 CHF	-19,1 %
PC-12	RA Bern	89 CHF	382 CHF	329,2 %
PC-12	RA Granges	89 CHF	283 CHF	218,0 %
PA-28	RA Zurich	15 CHF	38 CHF	153,3 %
PA-28	RA Berne	15 CHF	201 CHF	1'240,0 %
PA-28	RA Granges	15 CHF	149 CHF	893,3 %

Pour Swiss, cette variante produirait plus ou moins les mêmes effets que la variante 4b. La prise en charge temporaire par la Confédération des pertes de recettes de Skyguide sur la gestion des espaces aériens délégués permettrait durant cette période à Swiss de réaliser 4 millions d'économie.

Les remarques relatives aux conséquences financières sur les régions et les aérodromes régionaux faites pour la variante 4 s'appliquent ici aussi.

5.4.4 Évaluation des variantes

Afin de déterminer la variante à retenir, il convient d'évaluer l'apport de chacune d'elles à la réalisation des objectifs fixés au chapitre 1.

5.4.4.1 Critères d'évaluation

Les critères suivants ont été utilisés pour évaluer les variantes. Ils dérivent directement des objectifs fixés par le rapport compte tenu également de la faisabilité des mesures.

Sécurité	Le rapport LUPO exige notamment que le degré de sécurité de l'aviation civile suisse se maintienne à un niveau élevé comparativement aux pays européens. Les variantes doivent donc être évaluées à l'aune de leur impact sur la sécurité.
Compétitivité de l'aviation civile suisse	Le rapport LUPO plaide en faveur d'une aviation civile suisse plus compétitive. Les variantes doivent donc être évaluées à l'aune de leur impact sur la compétitivité. Ce critère découle directement des objectifs du chapitre 1.
Vérité des coûts	Conformément au mandat de la CTT-N et compte tenu des principes contenus à cet égard dans le rapport LUPO, les variantes doivent être évaluées en fonction du degré de vérité des coûts qu'elles induisent. Ce critère découle directement des objectifs du chapitre 1.
Implications pour les finances publiques	Les variantes sont évaluées en fonction de leurs conséquences sur les finances de la Confédération.
Compatibilité avec le Ciel unique européen	Le modèle de financement des services de navigation aérienne en Suisse doit être compatible avec le système de redevances du Ciel unique européen. Ce critère découle directement des objectifs du présent rapport. Les variantes incompatibles avec les dispositions du projet de Ciel unique sont inapplicables.
Adaptations juridiques ; coûts de mise en œuvre	Les variantes doivent être évaluées à l'aune des adaptations juridiques et des coûts de mise en œuvre qu'elles nécessitent. Ce critère donne en particulier une indication sur le délai de mise en œuvre de la variante.
Acceptation	Les variantes doivent être évaluées à la lumière de leur acceptation par les acteurs du système aéronautique suisse. Il s'agit de détailler l'accueil des mesures auprès de l'aviation commerciale (aéroports nationaux, entreprises de transport aérien commerciales), auprès des fournisseurs de services (Skyguide et MétéoSuisse), auprès des aérodromes régionaux dotés d'installations IFR et auprès de la petite aviation.
Conséquences au niveau régional	Les différentes variantes ont des conséquences sur les cantons et les communes dont il convient de tenir compte dans l'évaluation.

5.4.4.2 Évaluation

Les variantes sont évaluées à l'aune de chacun de ces critères. Pour ce faire, on utilise l'échelle d'évaluation suivante :

- ++ Variante très positive par rapport au critère considéré
- + Variante légèrement positive favorable par rapport au critère considéré
- 0 Variante neutre par rapport au critère considéré
- Variante légèrement négative rapport au critère considéré
- Variante très négative rapport au critère considéré

5.4.4.3 Variante 1 – Statu quo avec application des règles du Ciel unique européen

Critères	Évaluation	Appréciation
Sécurité	Aucun changement par rapport à la situation actuelle, donc variante neutre sous cet aspect.	0
Compétitivité de l'aviation civile suisse	Services de navigation aérienne : neutre Compagnies aériennes : réduction des coûts chez les compagnies suisses (Swiss env. 0,5 million) Aviation d'affaires : redevances d'approche 10% moins chères.	0
Vérité des coûts	Renchérissement pour les catégories d'appareil < 6 tonnes → amélioration de la vérité des coûts ; la modification de la formule de calcul déplacera imperceptiblement le poids des redevances des appareils légers sur les appareils plus lourds, ce qui augmenterait légèrement la vérité des coûts.	0
Implications pour les finances publiques	Pratiquement aucune incidence sur les finances fédérales. Les paiements effectués actuellement subsistent. Seule différence : avec le Ciel unique, la Confédération indemniserait davantage les vols exemptés de redevances (près de 0,5 million par année).	0
Compatibilité avec le Ciel unique européen	Variante intégralement compatible avec le SES. Si la Suisse décidait d'appliquer le système de redevances du SES à tous les aéroports offrant des services de navigation aérienne, elle devrait communiquer sa décision à l'UE. Abolition du rabais accordé aux vols d'entraînement et d'instruction.	++
Adaptations juridiques; coûts de mise en œuvre	En participant au Ciel unique, la Suisse devrait adopter les règlements européens correspondants. Il faudrait également annoncer à l'UE l'application à tous les aérodromes du système des redevances d'approche du SES. Les coûts de mise en œuvre sont insignifiants.	++
Acceptation	Variante considérée quasi à l'unanimité comme insuffisante. Partiellement prise en compte sous réserve que les coûts générés par les avions d'un poids maximal au décollage < 2 tonnes soient pris en charge par la caisse générale de la Confédération	-
Conséquences au niveau régional	Aucun changement fondamental par rapport à la situation actuelle, donc variante neutre du point de vue de ses effets régionaux, tendancielle, moins de trafic en raison de l'élévation des redevances dues pour les avions légers.	0

5.4.4.4 Variante 2 – Participation financière accrue de la Confédération

Critères	Évaluation	Appréciation
Sécurité	Aucun changement dans l'éventail de prestations offertes, donc variante neutre du point de vue de la sécurité.	0
Compétitivité de l'aviation civile suisse	La prise en charge de certains coûts par la Confédération renforce la compétitivité de l'aviation civile suisse sous deux aspects : <ul style="list-style-type: none"> – Indemnisation des coûts non couverts du trafic VFR : diminution des redevances pour l'aviation commerciale. – Prise en charge des coûts générés par la gestion des espaces aériens délégués : Skyguide recule de la place 3 à la place 9 dans le classement Eurocontrol des redevances de route les plus chères. <i>Taxe de navigation aérienne</i> : le financement des contributions de la Confédération au moyen d'une taxe de navigation aérienne ne modifierait en rien la situation en ce qui concerne les subventions croisées, puisqu'elle serait essentiellement perçue sur les passagers des aéroports qui « versent » actuellement les	++

Critères	Évaluation	Appréciation
	subventions croisées (Zurich, Genève).	
Vérité des coûts	Les redevances dues pour les vols IFR reculeraient au niveau des coûts réels (amélioration de la vérité des coûts). Toutefois, les coûts ne seraient toujours pas supportés par ceux qui les occasionnent (trafic VFR). Donc, en fait aucune incitation en faveur de la vérité des coûts	0
Implications pour les finances publiques	La prise en charge temporaire par la Confédération des prestations de navigation aérienne fournies à l'étranger et le subventionnement par la caisse générale de la Confédération du trafic VFR sollicitent les finances fédérales comme suit : – Espaces aériens délégués : 37,9 millions de francs – Indemnisation du trafic VFR : 23,1 millions de francs <i>Taxe de navigation aérienne</i> : financement des contributions fédérales par le biais d'une taxe de navigation aérienne nette sans incidence sur le budget de la Confédération. Assimilable à un impôt, donc implications en termes de finances publiques et de législation (base constitutionnelle).	--
Compatibilité avec le Ciel unique européen	Variante en principe compatible avec le Ciel unique européen. Malgré les restrictions relatives aux aides étatiques à l'intérieur de l'UE, la variante peut être mise en œuvre aux yeux de l'OFAC.	+
Adaptations juridiques; coûts de mise en œuvre	L'instauration d'une taxe de navigation aérienne suppose une modification constitutionnelle.	-
Acceptation	Les opinions sont très partagées quant à cette variante. Si un engagement général accru de la Confédération est jugé inopportun, certaines voix demandent par contre que les pertes contractées par Skyguide dans la gestion des espaces aériens délégués soient temporairement indemnisées par les pouvoirs publics	+
Conséquences au niveau régional	L'offre sur les aérodromes régionaux reste inchangée, dont variante neutre du point de vue de ses effets régionaux.	0

5.4.4.5 Variante 3 – Redevance de navigation aérienne de base

Critère	Évaluation	Appréciation
Sécurité	Cette variante renchérit les atterrissages IFR pour les petits avions, donc est susceptible de provoquer une diminution des vols d'entraînement et d'instruction.	0
Compétitivité de l'aviation civile suisse	La redevance de base génère chaque année des recettes supplémentaires, mais n'a aucun effet significatif sur la compétitivité. La redevance de base sollicite davantage la petite aviation tout en réduisant légèrement les redevances pour l'aviation commerciale. Au total, cette variante améliore légèrement la compétitivité de l'aviation civile suisse.	+
Vérité des coûts	Cette variante contribue faiblement à la vérité des coûts puisque peu de changement en chiffres absolus. Il n'en reste pas moins que chaque usager de l'espace aérien contribue financièrement à certaines prestations qui sont aujourd'hui gratuites. Une redevance forfaitaire irait à l'encontre du principe de causalité et nuirait à la vérité des coûts.	0
Implications pour les finances publiques	La Confédération ne verse aucune contribution supplémentaire, donc variante neutre en termes de finances publiques.	0
Compatibilité avec le Ciel unique européen	Oui.	++
Adaptations juridiques; coûts de mise en œuvre	Une redevance sans rapport direct avec la prestation consommée s'assimile à un impôt (ex. vignette autoroutière). Cette variante nécessite par conséquent une modification des bases juridiques (modification constitutionnelle).	--
Acceptation	Variante considérée comme étant au mieux peu opportune au pire contre-productive.	--
Conséquences au niveau régional	Effet direct : neutre quel que soit le cas de figure. Effet indirect : l'instauration d'une redevance de base génère moins de trafic sur les aérodromes régionaux (effet dissuasif).	-

5.4.4.6 Variante 4 – Systèmes d'aérodromes

Critère	Évaluation	Appréciation
Sécurité	Renchérissement considérable des approches sur les aérodromes de la catégorie III. Faute de financement, suppression des procédures IFR et des services de navigation aérienne. Si les dispositions actuelles régissant le trafic VFR restent en vigueur, aucune incidence négative sur la sécurité. Les vols d'entraînement IFR peuvent être absorbés par les aérodromes de la catégorie II.	0
Compétitivité de l'aviation civile suisse	<i>Sous-variante avec subventions croisées CR-CA</i> : ne contribue pas à améliorer la compétitivité internationale de Skyguide. Améliore la compétitivité des compagnies aériennes suisses du fait de l'élimination des subventions croisées en faveur des aérodromes régionaux (catégories II et III). <i>Sous-variante sans subventions croisées CR-CA</i> : incidence positive sur la compétitivité internationale de Skyguide. Incidence légèrement négative sur les compagnies aériennes suisses, largement compensée par l'élimination des subventions croisées entre aéroports de la catégorie I et aérodromes des autres catégories.	++
Vérité des coûts	<i>Sous-variante avec subventions croisées CR-CA</i> : amélioration de la vérité des coûts du contrôle d'approche. <i>Sous-variante sans subventions croisées CR-CA</i> : légère amélioration de la vérité des coûts du contrôle d'approche et du contrôle en route.	+
Implications pour les finances publiques	La caisse générale de la Confédération n'est pas davantage mise à contribution pour financer les services de navigation aérienne. Affectation partielle du produit de l'impôt sur les huiles minérales pour combler les pertes enregistrées sur les aérodromes régionaux desservis par du trafic de ligne.	0
Compatibilité avec le Ciel unique européen	Oui.	++
Adaptations juridiques; coûts de mise en œuvre	Cette variante nécessite une modification de l'art. 48, al. 3 de la LA et de l'OSNA.	-
Acceptation	La majorité des personnes et organismes consultés estiment que cette variante est la meilleure ou du moins qu'elle est acceptable, avec une préférence pour la variante 4a et le maintien des subventions croisées CR → CA	++
Conséquences au niveau régional	<i>Aéroports cat. I</i> : effet positif, car redevances d'approche baissent. <i>Aéroports cat. II</i> : effet neutre, car le recours au produit de l'impôt sur les huiles minérales ne touche en principe pas les redevances d'approche. <i>Aéroports cat. III</i> : effets négatifs importants sur les régions voisines des aérodromes de cat. III. Sans soutien financier des collectivités publiques locales ou régionales ou de l'industrie, les prestations de navigation aérienne disparaîtront. Conséquences : – aucune instruction IFR ne serait plus possible sur les aérodromes concernés, ce qui entraînerait réduction du nombre d'écoles d'aviation – préjudice direct et indirect pour le tissu industriel local (secteur aérien et non) ce qui se ressentirait également sur l'emploi Le besoin de financement augmenterait en conséquence en cas d'élimination des subventions croisées CR-CA.	-

5.4.4.7 Variante 5 – Vérité des coûts maximale

Critères	Évaluation	Appréciation
Sécurité	Mêmes considérations que pour la variante 4 : les aérodromes régionaux avec équipement IFR desservis par du trafic de ligne deviendraient nettement plus chers, s'ensuivrait une diminution des vols d'instruction et d'entraînement ou alors ceux-ci seraient effectués à l'étranger.	0
Compétitivité de l'aviation civile suisse	Mêmes considérations que pour la variante 4 en ce qui concerne la compétitivité de Skyguide. Effet légèrement positif pour les entreprises suisses de transport aérien. L'élimination des subventions croisées CR-CA améliorerait la compétitivité de Skyguide. La légère amélioration globale de la compétitivité des entreprises de transport aérien suisses serait surcompensée (négativement) par l'élimination	+

Critères	Évaluation	Appréciation
	des subventions croisées CR-CA.	
Vérité des coûts	La couverture et la transparence intégrales des coûts entraînent une vérité des coûts maximale. Redevances de route : effet davantage positif sur la vérité des coûts que dans la variante 4 en raison de la disparition des subventions croisées entre aéroports. Pour le reste, identique à la variante 4.	++
Implications pour les finances publiques	La Confédération ne verse aucune contribution supplémentaire, donc variante neutre en termes de finances publiques.	0
Compatibilité avec le Ciel unique européen	Oui.	++
Adaptations juridiques; coûts de mise en œuvre	Cette variante nécessite une modification de l'art. 48, al. 3 de la LA et de l'OSNA. La coexistence de plusieurs systèmes de redevances exige une réglementation et une surveillance accrues de l'autorité de régulation (approbation des redevances).	-
Acceptation	Envisageable pour les partisans d'une meilleure vérité des coûts, quoique cette variante soit pour d'autres trop extrême et irréaliste, voire carrément disproportionnée, confuse ou même inacceptable,	--
Conséquences au niveau régional	À l'exception de Zurich et de Genève, les aéroports devront s'autofinancer avec les concours des collectivités publiques locales ou régionales ou de l'industrie. Il faudrait s'attendre à une diminution des aéroports dotés de services de navigation aérienne.	--

5.4.4.8 Évaluation globale

Critères	Variante 1	Variante 2	Variante 3	Variante 4	Variante 5
Sécurité	0	0	0	0	0
Compétitivité de l'aviation civile suisse	0	++	+	++	+
Vérité des coûts	0	0	0	+	++
Implications pour les finances publiques	0	--	0	0	0
Compatibilité avec le Ciel unique européen	++	+	++	++	++
Adaptations juridiques ; coûts de mise en œuvre	++	-	--	-	-
Acceptation	-	+	--	++	--
Conséquences au niveau régional	0	0	-	-	--
Évaluation globale	0	+	-	++	-

5.5 Complément : prestations AIM

5.5.1 Contexte

L'« Aeronautical Information Management » (AIM) constitue un élément important des prestations de navigation aérienne. Il s'agit des informations aéronautiques élaborées par Skyguide et destinées à son propre usage et à celui des pilotes afin d'assurer la sécurité des vols. Le financement de ce service est abordé en aparté du mandat à la base du présent rapport.

Dans le cadre de l'AIM, Skyguide propose parfois en collaboration avec d'autres prestataires (Météo-Suisse, SwissTopo) divers produits d'information aéronautique statique et dynamique. La constitution de la base de données génère des coûts fixes indépendants de l'usage fait par la suite des données. A ces coûts fixes, il faut ajouter les coûts de production liés à la transformation de ces données en d'autres produits.

Il convient d'opérer une distinction entre les produits qui doivent être fournis en vertu des dispositions internationales (« State Mandate » de l'OACI) ou nationales et les autres. Parmi les produits « obligatoires » figurent :

- La Publication d'information aéronautique (Aeronautical Information Publication, AIP Switzerland) :

publication officielle contenant des informations relatives à tous les aérodromes (dont la procédure d'approche, les redevances, etc.) ainsi que des informations générales sur le transport aérien en Suisse. Elle sert à préparer les vols à destination de et dans l'espace aérien suisse.

- Les terminaux de self briefing sur les aérodromes : système d'information aéronautique électronique qui, sur chaque aérodrome de Suisse, permet de transmettre un plan de vol et de prendre connaissance d'informations sur les routes aériennes et les conditions météorologiques.
- La carte OACI de la Suisse : carte de l'espace aérien suisse sur laquelle figurent les catégories d'espace aérien, les données relatives à tous les aérodromes et d'autres informations.
- La gestion de la banque suisse de données aéronautiques.

Hormis cela, Skyguide offre une palette de produits qui ne relèvent pas du « State Mandat ». Ces produits procurent une plus-value à l'utilisateur et sont susceptibles d'améliorer la sécurité. Leur importance peut être qualifiée de secondaire dans la mesure où ces produits ne sont pas dictés par une obligation légale. Ce sont par exemple :

- Le VFR-Manual : extrait actualisé de l'AIP spécialement destiné au trafic VFR
- Carte de la TMA Zurich : représentation spécifique de l'espace aérien environnant l'aéroport de Zurich

5.5.2 Financement

Actuellement, la majeure partie des coûts générés par l'AIM vient grever la facture globale des services de navigation aérienne. Skyguide perçoit une redevance pour certains produits (par ex. abonnement à l'AIP Switzerland et à ses mises à jour), tandis que d'autres sont offerts gratuitement. Les produits « obligatoires » rapportent à Skyguide près de 1,1 million de francs. Sur ce montant, l'OFAC verse 0,4 million pour les équipements de self briefing sur les aérodromes (compris dans les indemnités pour les vols exemptés de redevances de route). Les produits « non obligatoires » rapportent 533 000 francs. Le calcul des coûts utilisé par Skyguide ne permet pas d'évaluer le prix de revient de ces produits.

Il conviendrait d'appliquer les principes de financement suivants :

En général : l'acquisition de données et d'information n'est pas facturé séparément au client final (acquéreur de carte, d'AIP, etc.) mais financé par le biais des redevances de navigation aérienne.

« Produits obligatoires » : une redevance équivalente à la moitié des coûts directs de production est perçue auprès des consommateurs de produits « obligatoires ». Les coûts restants entrent dans les coûts globaux des services de navigation aérienne.

Produits « non obligatoires » : ces produits sont facturés à hauteur de l'ensemble des coûts directs.

Si les données et les informations sont utilisées pour la création d'autres produits, le fournisseur peut également percevoir des droits de licence en sus des coûts directs totaux, réglés dans les conditions d'utilisation des données. Les droits de licence couvrent une partie des coûts d'acquisition des données et des informations, ce qui réduit l'assiette de coûts servant au calcul des redevances de navigation aérienne.

5.5.3 Mise en œuvre

Du point de vue légal, la mise en œuvre de ces propositions interviendrait dans le cadre de l'OSNA. Certains produits seraient toutefois fournis en collaboration avec des partenaires internationaux (comme Austrocontrol pour l'auto- et le home-briefing), auquel cas, il y aurait lieu d'harmoniser les redevances entre les partenaires afin d'éviter que les assujettis contournent les redevances nationales. Afin de garantir la souplesse nécessaire, il est proposé que la réglementation sur le financement de ces produits figure dans l'OSNA sous forme d'une convention entre le DETEC (ou subsidiairement l'OFAC) et le fournisseur (Skyguide).

6. Bilan de la consultation

6.1 Préambule

Bien qu'aucune procédure de consultation ne soit formellement prévue dans le cas d'un rapport à l'intention d'une commission, l'OFAC a tout de même soumis le projet de rapport à l'appréciation des parties intéressées, conformément d'ailleurs au mandat attribué. Les organismes suivants ont été invités à prendre position :

- Cantons qui hébergent des aérodromes dotés de services de navigation aérienne : Zurich, Genève, Berne, Tessin, Saint-Gall, Soleure, Nidwald, Neuchâtel. Bâle-Ville et Bâle-Campagne ont également été sollicités bien que les services de navigation aérienne sur l'aéroport de Bâle-Mulhouse incombent aux autorités françaises et que les deux demi-cantons ne soient de ce fait pas directement concernés.
- Prestataires de services : Skyguide et MétéoSuisse
- Industrie et milieux de l'aviation : par l'entremise de l'association faitière nationale Aérosuisse et du Board of Airline Representatives
- Services fédéraux : AFF, SG-DDPS et Forces aériennes

D'autres groupes d'intérêt ont reçu le rapport de seconde main par le truchement des associations auxquelles ils sont affiliés et ont directement informé l'OFAC de leur position. Ont ainsi été invités à se prononcer Swiss International Airlines, Unique, l'Aéroclub de Suisse (AéCS) ainsi que l'Association suisse des aérodromes.

Tous les milieux directement sollicités ont rendu une prise de position à l'OFAC dans le délai imparti.

Un tableau récapitulatif des résultats de la consultation, présentant également d'autres points soulevés, figure à l'annexe 4.

6.2 Évaluation des variantes

Tous les milieux invités à se prononcer, à l'exception des cantons de Saint-Gall et de Neuchâtel, estiment que la *variante 1* ne représente aucune amélioration par rapport à la situation actuelle. Les associations consultées vont même jusqu'à affirmer qu'elle entraînerait une détérioration puisqu'en l'absence de mesures d'accompagnement, elle renchérirait énormément les coûts de l'aviation légère. Saint-Gall et Neuchâtel estiment que cette variante permet tout au moins la mise en œuvre du Ciel unique européen. Saint-Gall précise que cette variante serait acceptable si les avions d'un poids maximal au décollage inférieur à deux tonnes étaient exemptés de redevance d'approche, ce qui sous-entend que la Confédération prenne en charge les coûts y afférents.

La *variante 2* a suscité des réactions très contrastées. Une partie des milieux consultés a argumenté en disant qu'après tout, les services de navigation aérienne conformément à l'art. 28 de la Convention de Chicago relèvent de la Confédération et que c'est à elle qu'il incombe dès lors de combler d'éventuelles insuffisances de financement. Aux yeux de l'OFAC, on ne saurait tirer une telle conclusion de cette disposition puisque cette dernière ne règle pas explicitement le financement de cette tâche. Les services fédéraux en particulier émettent de grandes réserves quant à cet argument. Divers organismes consultés ont en outre constaté que dans les circonstances actuelles, un engagement accru de la Confédération n'était pas réaliste (bien qu'il soit peut-être souhaitable). D'autres encore ont estimé que si la Confédération devait investir davantage de fonds dans l'aviation, elle devait le faire en priorité dans d'autres secteurs comme les contrôles de sûreté. De manière générale, tous s'accordent pour dire que les pertes encourues par Skyguide pour les prestations de navigation aérienne fournies à l'étranger représentaient un problème. A l'exception des services fédéraux, les milieux consultés considèrent que la Confédération devrait intervenir tant que l'on ne parvient pas à des accords d'indemnisation avec les organismes étrangers compétents.

La plupart des avis récoltés rejettent la *variante 3*. Elle est jugée impraticable, compliquée voire contre-productive.

Pratiquement tous les milieux consultés considèrent que la *variante 4* constitue une base de discussion viable. La préférence de la majorité va à la *variante 4a* avec maintien des subventions croisées entre contrôle en route et contrôle d'approche. Seul Skyguide plaide pour la *variante 4b* (systèmes d'aéroports sans subventions croisées CR-CA). Il existe en revanche de grandes divergences en ce qui concerne la mise en œuvre de cette variante. Les cantons directement concernés s'élèvent avec véhémence contre l'idée de faire participer les cantons et les communes au financement des coûts non couverts (aérodromes des catégories II et III). A l'opposé, cette idée séduit fortement les autres cantons et les prestataires. De même, si les cantons concernés au premier chef exigent que le produit de l'impôt sur les huiles minérales frappant les carburants d'aviation soit affecté au financement des coûts non couverts pour les aéroports des catégories II et III, les autres cantons trouvent cette éventualité à tout le moins judicieuse. Par contre, deux grandes entreprises de l'aviation civile suisse, Swiss et Unique, s'y opposent car elles estiment que ces sommes seraient mieux utilisées ailleurs (en premier lieu pour financer les contrôles de sûreté sur les aéroports). De manière générale, tous s'accordent pour considérer la variante 4 – moyennant d'éventuelles mesures d'accompagnement – comme étant susceptible d'assurer une base solide au financement des services de navigation aérienne. S'agissant de sa mise en œuvre par contre, les opinions divergent fortement.

Nombre de réponses reçues rejettent catégoriquement la *variante 5* car allant trop loin. A relever que même les milieux qui sont d'accord sur le principe de la variante la rejettent in fine car ils la jugent actuellement irréaliste et confuse.

6.3 Autres points

Les milieux consultés ont également abordé d'autres sujets qui n'étaient pas directement en rapport avec l'une ou l'autre des variantes. Ces remarques figurent également dans le tableau récapitulatif de l'annexe 4. Nous vous en présentons l'essentiel ci-après.

L'introduction d'une taxe de navigation aérienne en tant que source complémentaire de financement n'a rencontré aucun écho auprès des milieux consultés. C'est une solution jugée trop compliquée et surtout non rationnelle du point de vue microéconomique car la taxe est supportée en bout de course par les usagers, lesquels sont déjà aujourd'hui fortement mis à contribution. La taxe ne résout en rien le problème des subventions croisées mais ne fait que le déplacer.

La majorité des remarques que l'on pourrait classer sous divers porte sur la situation financièrement insatisfaisante des prestations de navigation aérienne fournies à l'étranger. De l'avis unanime, la situation actuelle ne peut plus durer. Les milieux sont conscients du fait que les négociations en cours avec les autorités étrangères pourraient ne pas aboutir aux résultats escomptés, auquel cas ils attendent de la Confédération qu'elle offre son soutien.

Comme le Conseil fédéral l'a relevé dans le rapport LUPO, c'est par le transport aérien public de passagers que l'aviation civile suisse contribue le plus fortement à l'économie du pays. Ce transport est prioritaire. Or, le transport aérien public de passagers étant exclusivement assuré par du trafic IFR, ce dernier est donc le véritable bénéficiaire des services de navigation aérienne, même si le trafic VFR pénétrant un espace aérien contrôlé est également tenu de recourir aux services de la navigation aérienne. L'OFAC est d'avis que le trafic VFR doit payer pour ces prestations. Il s'oppose aux associations Aérosuisse, Aéro-Club et Association suisse des aérodromes qui avancent comme argument le fait que le trafic VFR recourt à ces prestations à son corps défendant et qu'il ne doit dès lors pas en supporter les frais.

Plusieurs prises de position réclament que Skyguide améliore son efficacité. Les coûts de production des services suisses de la navigation aérienne sont jugés trop élevés par rapport aux autres pays. Les critiques portent en particulier sur le financement des ressources humaines (générosité du régime des

retraites). L'OFAC estime aussi que les coûts de production sont relativement élevés. Il incombe cependant à la direction de Skyguide de veiller en permanence à augmenter l'efficacité et à réduire les coûts.

Les milieux consultés exigent également que l'ouverture générale du marché des services de navigation aérienne s'accompagne d'une mobilité internationale des capitaux (participations dans et de Skyguide). L'OFAC est ouvert à cette exigence et estime que les discussions à ce sujet doivent avoir lieu dans le cadre du projet de Ciel unique européen. Cette question renvoie d'une part à la répartition des compétences dans l'exercice de tâches régaliennes, d'autre part à la question de la souveraineté nationale laquelle doit être discutée sous l'angle de la défense nationale.

Diverses prises de position déplorent le niveau élevé et le manque de transparence des coûts des services de la météorologie aéronautique et exigent que Skyguide soit autorisé dans les meilleurs délais à opter pour le prestataire de son choix. L'OFAC estime que ces coûts sont correctement calculés et soutiennent la comparaison avec les autres pays. De plus, ils entrent pour une part relativement restreinte dans le total des coûts des services de navigation aérienne (quelque 5,6%). Enfin, dans l'avenir immédiat, MétéoSuisse sera le seul fournisseur de services de la météorologie aéronautique à disposer de l'indispensable certification SES. Les coûts de ces services feront l'objet d'ici l'été 2007 d'un réexamen dans le cadre de la révision de l'étude *Cost Allocation Study* (1999).

Tant l'ouverture du capital des entreprises aux investissements étrangers que l'ouverture du marché des services de la météorologie aéronautique constituent des options envisageables à long terme.

Enfin, diverses prises de position ont soulevé l'importance de l'offre en services de navigation aérienne dans le cadre de la promotion de la relève des pilotes. Un renchérissement des redevances notamment pour les avions d'entraînement (légers) et pour certains aérodromes ne serait pas indiqué pour l'avenir de l'aviation civile suisse. L'OFAC considère également que la promotion de la relève et des possibilités d'entraînement adéquates revêtent une grande importance pour l'avenir de l'aviation civile suisse. Il n'en reste pas moins que notre pays possède actuellement un réseau dense d'aérodromes dotés d'installations de navigation aérienne. L'abandon, faute de financement, des services de navigation aérienne sur les aérodromes de la catégorie III ne conduirait dès lors pas à une diminution conséquente de l'offre, d'autant moins que les aérodromes de la catégorie I et II assurent une couverture optimale et équilibrée, y compris sur le plan territorial.

7. Conclusions

7.1 Évaluation des variantes

Conformément au rapport LUPO et au mandat de la commission du Conseil national, le présent rapport traite des moyens pour parvenir aux objectifs suivants (cf. chapitre 1) :

- améliorer la vérité des coûts dans les services de navigation aérienne ainsi que diminuer, voire éliminer les subventions croisées (objectif en termes de vérité des coûts) ;⁴¹
- améliorer la compétitivité de l'aviation civile suisse dans le contexte européen (objectif en termes de compétitivité) ;
- proposer des formes de financement et de redevances modernes et compatibles avec le Ciel unique européen en tenant compte de tous les acteurs du système aéronautique suisse, en particulier de l'aviation générale (objectif en termes de modernisation).

Cette section présente l'évaluation des variantes au regard des trois objectifs précités.

La variante 1 (Statu quo avec application des règles du Ciel unique européen) ne modifie pas fondamentalement le système actuel de financement des services de navigation aérienne, ni d'ailleurs le calcul des redevances – du moins tant que la formule de calcul du Ciel unique européen ne sera pas appliquée. Les subventions croisées persistent. Par contre, l'application, contraignante, du système de redevances du Ciel unique européen, renchérit considérablement les redevances d'approche frappant les appareils volants dont la MTOM est inférieure à 6 tonnes.

Objectif	Apport de la variante
Vérité des coûts	Cette variante entraîne une petite augmentation de la vérité des coûts en modifiant légèrement la répartition des redevances d'approche.
Compétitivité	La variante 1 profite avant tout à l'aviation commerciale, puisque les redevances d'approche frappant les types d'aéronefs employés dans ce segment baisseraient de 10% sur toute la Suisse. Il n'en résulterait par contre pratiquement aucune amélioration de la compétitivité pour Skyguide et les compagnies aériennes suisses.
Modernisation	Cette variante répond entièrement aux impératifs du Ciel unique européen. La simplicité du système permet d'introduire sans autres des modifications ultérieures. En revanche, les redevances d'approche seront nettement plus onéreuses pour le trafic VFR.

Les milieux consultés n'ont montré aucun intérêt envers cette solution qui ne représente aucune amélioration notable par rapport à la situation actuelle.

La variante 2 (Participation financière accrue de la Confédération) contribue partiellement à la réalisation des objectifs mentionnés dans le présent rapport. Si la Confédération prenait à sa charge les coûts non couverts par le trafic VFR et indemnisait, de manière transitoire, Skyguide pour les pertes de recette encourues sur les prestations fournies dans les espaces aériens des pays limitrophes, cela permettrait de réduire sensiblement les subventions croisées au sein du système aéronautique suisse. Par contre, cette variante grève passablement les finances fédérales et entraîne la prise en charge par la Confédération de certains coûts générés par le système aéronautique suisse.

Objectif	Apport de la variante
Vérité des coûts	La variante 2 permet d'éliminer l'essentiel des subventions croisées. Elle réduit les subventions du trafic IFR vers le trafic VFR et désamorce le problème des subventions CR->CA du fait que la Confédération prendrait en charge de manière transitoire les pertes de recette enregistrées par Skyguide pour les prestations fournies dans les espaces aériens des pays limitrophes. En revanche, cette variante n'améliore que partiellement la vérité

⁴¹ Pour mémoire, les différentes subventions croisées pour 2005 s'établissent comme suit :

- Zurich-> autres aérodromes : 11,6 millions de francs
- Trafic IFR->trafic VFR : 21,8 millions de francs
- CR->CA : 23,5 millions de francs

Objectif	Apport de la variante
	des coûts, puisque les prestations ne sont pas payées par ceux qui les consomment mais par la Confédération (en partie).
Compétitivité	La variante 2 améliore la compétitivité internationale des compagnies aériennes suisses et de Skyguide.
Modernisation	La variante 2 est conforme aux dispositions du Ciel unique européen. En Europe cependant, la tendance est à la réduction au strict minimum des contributions étatiques ; des aménagements se révéleraient donc ultérieurement nécessaires.

La majorité des milieux consultés approuve certains éléments de cette variante, en particulier l'idée que la Confédération indemniserait de manière transitoire Skyguide pour les pertes de recette encourues sur les prestations fournies dans les espaces aériens des pays limitrophes.

La variante 3 (Redevance de navigation aérienne de base) contribue à la réalisation des objectifs mentionnés dans le présent rapport dans la mesure où les prestations déficitaires seraient couvertes par des recettes supplémentaires. Les redevances forfaitaires ne permettent en revanche pas d'améliorer la vérité des coûts de manière satisfaisante. De plus, une amélioration significative de la compétitivité de l'aviation commerciale suisse ne s'obtiendrait qu'au prix d'une augmentation des redevances qui serait pratiquement insupportable pour les petits avions. Il en résulterait un recul du trafic qui aurait un impact négatif sur la situation économique des aéroports régionaux.

Objectif	Apport de la variante
Vérité des coûts	Cette variante améliore plus ou moins la vérité des coûts en fonction du montant de la redevance de base, puisque le trafic VFR contribuerait davantage au financement des prestations, ce qui réduirait d'autant les subventions croisées. La redevance forfaitaire ne correspond toutefois que de manière restreinte au principe de la vérité des coûts et au principe de causalité.
Compétitivité	La variante n'améliorerait que peu la compétitivité de l'aviation suisse puisque les compagnies aériennes suisses verraient leurs redevances légèrement baisser. En termes de compétitivité internationale, l'effet serait nul pour Skyguide.
Modernisation	La variante 3 est compatible avec les dispositions du Ciel unique européen sous condition (en particulier non discrimination entre étrangers et nationaux). Sur le plan international, les redevances forfaitaires ont tendance à disparaître au profit des rétributions liées aux prestations. Cette variante pourrait rendre les redevances hors de prix pour la petite aviation.

Les coûts de mise en oeuvre de cette variante sont élevés. Cet argument a d'ailleurs motivé son rejet par les milieux consultés.

La variante 4 (Systèmes d'aéroports) contribue à la réalisation de tous les objectifs mentionnés dans le rapport. L'abolition des subventions croisées entre les trois catégories d'aéroports améliore grandement la vérité des coûts. La variante implique automatiquement l'application du système de redevances du Ciel unique pour les deux aéroports nationaux et les quatre aéroports régionaux desservis par du trafic de ligne. Ce système favorise en outre la vérité des coûts. Il faut cependant s'attendre à ce que le nombre d'aéroports avec équipement IFR diminue si les aéroports de la catégorie III ne parviennent pas à assurer le financement des prestations de navigation aérienne au niveau régional.

La sous-variante 4a, où les subventions croisées entre contrôle en route (CR) et contrôle d'approche (CA) sont maintenues, ne modifie en rien la compétitivité internationale de Skyguide. Ces subventions pourront néanmoins être maintenues dans l'intérêt des compagnies aériennes suisses, même compte tenu des dispositions du Ciel unique. Les subventions croisées apparaissent clairement dans l'assiette de coûts communiquée par Skyguide à Eurocontrol pour déterminer les redevances de route, et elles n'ont jamais été remises en cause par les usagers. Qui plus est, plusieurs pays membres d'Eurocontrol appliquent, ouvertement ou non, le même mécanisme.

Objectif	Apport de la variante
Vérité des coûts	La variante 4 apporte une relativement grande contribution à la vérité des coûts. La création de catégories d'aérodromes permettrait d'éliminer presque entièrement les subventions croisées entre les aérodromes et réduirait celles entre trafic IFR et trafic VFR. Le dernier type de subventions croisées disparaîtrait uniquement dans le cas de la variante 4b.
Compétitivité	L'apport de la variante 4 en termes de compétitivité de l'aviation civile dépend essentiellement de ses modalités d'application. La variante 4a (maintien des subventions croisées CR → CA) améliorerait avant tout la compétitivité des compagnies aériennes suisses et de l'aviation d'affaires sur les aéroports nationaux, même si les compagnies aériennes suisses devraient acquitter des redevances d'approche plus élevées. Dans l'ensemble, cette variante améliorerait cependant la compétitivité de l'aviation suisse.
Modernisation	La variante 4 correspond entièrement aux dispositions du Ciel unique. La création de catégories d'aérodromes aurait l'avantage de la flexibilité puisque seuls les aéroports de la catégorie I seraient obligatoirement tenus de se mettre en conformité avec les dispositions européennes. En corollaire, cependant, les aérodromes des catégories II et III devraient faire face à une forte pression financière. Si les exploitants d'aérodrome ne parviennent pas obtenir le financement au niveau régional d'une partie au moins des services de navigation, les aérodromes pourraient être menacés de disparition. En tout cas, l'augmentation drastique des redevances signifierait vraisemblablement la disparition du trafic IFR sur ces aérodromes.

La variante 4 avec maintien des subventions croisées entre CR et CA (4a) recueille la majorité des avis favorables parmi les milieux consultés, certains l'approuvant telle quelle, d'autres y voyant une base de discussion. La majorité des milieux intéressés souhaiterait que la Confédération indemnise Skyguide pour les pertes de recette encourues sur les prestations de navigation aérienne fournies à l'étranger, jusqu'à ce qu'un accord à ce sujet soit trouvé avec les pays concernés. La variante 4a améliorerait également la compétitivité de Skyguide vis-à-vis des prestataires étrangers. Mais c'est en fait toute l'aviation civile suisse qui serait plus compétitive. Les cantons où sont implantés des aérodromes des catégories II et III souhaiteraient toutefois qu'une partie du produit de l'impôt sur les huiles minérales serve à financer les services de navigation aérienne sur ces aérodromes (recettes tirées de l'imposition des carburants d'aviation). Le Conseil fédéral a mis en consultation un projet en ce sens. Concrètement, il s'agirait de modifier l'art. 86 de la Constitution afin que les recettes de l'impôt sur les carburants d'aviation ne soient plus affectées au compte routier mais au transport aérien. Suivant le modèle retenu, entre 20 et 40 millions de francs supplémentaires par an seraient mis à disposition de l'aviation. Il faudrait encore régler le détail de l'affectation de cet argent dont on pourrait parfaitement imaginer qu'une partie serve à cofinancer les services de navigation aérienne sur les aérodromes des catégories II et III.

La variante 5 (Vérité des coûts maximale) privilégie l'objectif de vérité des coûts. Sa mise en œuvre ne pose pas de difficulté, même en regard des dispositions du Ciel unique. Elle grève par contre davantage les entreprises aériennes suisses et les finances de la Confédération du fait de l'élimination des subventions croisées entre CR et CA. De plus, elle instaurerait également une jungle des redevances où l'utilisateur peinerait à s'y retrouver. Enfin, la variante 5 pénaliserait fortement les régions – sauf celles voisines des aéroports nationaux – et partant le trafic des avions légers.

Objectif	Apport de la variante
Vérité des coûts	La variante 5 contribue le plus à la réalisation de cet objectif car les subventions croisées seraient éliminées dans la mesure du possible, en partie aux dépens des contribuables.
Compétitivité	Les compagnies aériennes suisses (au premier chef le trafic IFR sur les aéroports nationaux) tireraient profit de la disparition des subventions croisées en faveur des petits aérodromes, mais devraient en contrepartie voir leurs redevances d'approche augmenter en raison de la disparition des subventions croisées entre CR et CA. Cette mesure améliorerait la compétitivité de Skyguide par comparaison avec les prestataires étrangers. Elle entraînerait des charges supplémentaires considérables pour les aéroports régionaux, avec les répercussions que l'on imagine sur leur situation économique, de même que sur la petite aviation en général.
Modernisation	La variante remplit les critères du Ciel unique. La multiplication des systèmes de redevances pourrait toutefois nécessiter à l'avenir de coûteuses adaptations. En outre, cette variante est la plus mauvaise pour l'aviation générale.

Cette variante remet en cause également les déclarations du Conseil fédéral sur l'importance des aérodromes régionaux desservis par du trafic de ligne figurant dans la partie du PSIA à caractère conceptionnel et dans le rapport LUPO. Pour le gouvernement, les aérodromes régionaux sont complémentaires des aéroports nationaux. Ce que reconnaissent également les tenants de la vérité des coûts. De manière générale, cette variante ne recueille que peu d'adhésion.

7.2 En bref

Chacune des variantes élaborées par l'OFAC a ses défauts et ses avantages. En dernière instance, le choix de l'une ou l'autre variante dépend de la réponse aux questions politiques suivantes :

- De quels domaines du système aéronautique suisse faut-il en priorité encourager la compétitivité ? Quels acteurs de l'aviation civile suisse faut-il privilégier ? Ou au contraire mettre davantage à contribution ? Quelle importance accorder à cet égard à la petite aviation et à l'aviation commerciale ? Aux aéroports nationaux et aux petits aérodromes ?
- Comment compenser l'élimination des subventions croisées ? Qui doit contribuer au financement des services de navigation aérienne découlant de la disparition des subventions croisées ?

En choisissant une variante, on désigne du même coup les acteurs de l'aviation civile dont on estime que la situation doit s'améliorer par rapport à la situation actuelle et ceux qui devront à l'inverse être mis plus fortement à contribution dans le cadre du nouveau modèle de financement.

Pratiquement toutes les variantes entraînent une baisse plus ou moins importante des redevances d'approche, notamment sur les aéroports nationaux qui ce faisant gagnent en attractivité par rapport à leurs concurrents étrangers. La baisse des redevances profite en premier lieu aux compagnies aériennes suisses exploitant des vols de ligne et des vols charter. Les variantes 2, 4a et 5 en particulier allègent sensiblement les charges qui grèvent les aéroports et les compagnies aériennes. L'effet est nettement moins marqué dans le cas des variantes 1 et 3.

Pour améliorer la compétitivité de Skyguide vis-à-vis de l'étranger, le choix devrait se porter sur les variantes 2, 4b et 5, encore que la variante 4b pénalise davantage les compagnies aériennes suisses.

Seule la variante 2 ne détériore pas la situation de la petite aviation par rapport à celle qui prévaut aujourd'hui et conserve l'offre de services sur les aérodromes avec équipement IFR à son niveau actuel.

Suivant la variante retenue, les acteurs de l'aviation civile suisse et/ou les collectivités publiques sont plus ou moins mis à contribution, la question étant de savoir qui des usagers des infrastructures, des entités locales (publiques ou privées) ou des contribuables devrait prendre en charge les insuffisances de financement.

La variante 1 maintient le statu quo et ne fait que redistribuer les coûts à l'intérieur du système aéronautique.

La variante 2 en revanche déplace clairement la prise en charge du financement du secteur privé à la Confédération.

Tout comme la variante 1, la variante 3 redistribue les coûts au sein du système aéronautique. Toutefois, la répartition des aérodromes dans des systèmes d'aérodromes a une incidence en termes de politique régionale, puisque cette solution tend à mettre davantage à contribution tous les aérodromes à l'exception des aéroports nationaux.

La variante 4 vise d'abord à instaurer une répartition des redevances au sein du système aéronautique qui corresponde le mieux à la vérité des coûts. Cette variante prévoit cependant la participation des entités locales ou régionales. Les cantons accueillant des aérodromes sur leur territoire devront en particulier passer à la caisse, ce qui représente un signal fort en matière de politique régionale.

L'utilisation de fonds tirés de l'imposition sur les huiles minérales pourrait rendre cette potion moins amère.

La variante 5 instaure un meilleur équilibre entre les sources de financement et répond dans une large mesure au principe de la vérité des coûts et au principe de causalité. Les cantons, la Confédération mais aussi les usagers, qui acquittent aujourd'hui des contributions trop faibles, seraient d'avantage mis à contribution, parfois très fortement.

Annexes

1 Glossaire

Définitions

Ciel unique européen (Single European Sky, SES) : Le Ciel unique européen est une initiative de l'Union européenne qui a pour objectif d'améliorer la gestion et l'utilisation de l'espace aérien européen, de satisfaire les exigences en matière de sécurité et de répondre à la croissance attendue du trafic. Le Ciel unique européen se fonde sur une approche réglementaire. Une série de mesures, s'appuyant sur la législation européenne, doivent ainsi permettre d'améliorer la sécurité, l'efficacité et la rentabilité du système global de gestion du trafic aérien européen : création de blocs d'espace aérien fonctionnels, mise en place d'un système de certification des services de la navigation aérienne, fixation de redevances de navigation aérienne selon des principes uniformes et développement de la gestion du trafic aérien en Europe.

Contrôle d'approche et de départ (CA) : Contrôle de la circulation des aéronefs qui effectuent une approche en vue d'un atterrissage sur un aérodrome équipé d'installations IFR. Les coûts de ce service sont couverts par les redevances d'approche (RA).

Contrôle en route (CR) : Contrôle de la circulation des aéronefs qui survolent une certaine région de l'espace aérien contrôlé. Les coûts de ce service sont couverts par les redevances de route (RR).

Eurocontrol : Eurocontrol est une organisation civile-militaire chargée de gérer le contrôle de la circulation aérienne à l'échelon européen. Trente-six pays en font partie dont la Suisse. Cette institution a pour objectif premier d'édifier un système paneuropéen homogène de gestion de la circulation aérienne, qui répond à l'augmentation continue du trafic aérien (capacité) dans le respect des impératifs de sécurité maximale, de réduction des coûts et de préservation de l'environnement. Ses principales activités recouvrent en particulier les questions techniques et opérationnelles de la navigation aérienne, la régulation des flux de trafic, la formation des contrôleurs aériens, le développement technologique ainsi que la perception des redevances de navigation aérienne.

Règles de vol aux instruments (IFR) : Les vols IFR sont exécutés conformément aux règles de vol aux instruments (*Instrument Flight Rules, IFR*). Les vols de lignes et les vols charter (trafic aérien à la demande) sont exclusivement des vols IFR. Ce type de trafic est en règle générale le fait de grands avions (supérieurs à 12 tonnes MTOM).

Règles de vol à vue (VFR) : L'abréviation VFR qualifie les vols effectués selon les règles de vol à vue (*Visual Flight Rules, VFR*). L'*aviation générale (AG)* recouvre le trafic non public, commercial (p. ex. vols taxi) et non commercial effectué principalement selon les règles de vol à vue et parfois selon les règles de vol aux instruments. Ce trafic concerne avant tout les petits avions (inférieurs à 5,7 tonnes MTOM). Dans le présent rapport, le trafic de lignes et le trafic charter sont assimilés à la grande aviation (la majorité des vols sont effectués conformément aux règles de vol aux instruments) par opposition à la petite aviation (la majorité des vols sont effectués selon les règles de vol à vue) qui recouvre ici l'aviation générale ou le trafic privé.

Abréviations

ACC	Area Control Centre (centre de contrôle régional)
ACF	Arrêté du Conseil fédéral
ADR	Aérodrome régional
AéCS	Aéro-Club de Suisse
AFF	Administration fédérale des finances
AG	Aviation générale (i.e. non commerciale)
AIM	Aeronautical Information Management
AIP	Aeronautical Information Publication (Publication d'information aéronautique [de la Suisse])
AIS	Aeronautical Information Service (Service d'information aéronautique)
ALRS	Alerting Service (Service d'alerte)
AOPA	Aircraft Owners and Pilots Association (Switzerland)
AP	Aéroport
APN	Aéroport national
APP	Approach (service du contrôle d'approche)
BMVBW	Deutsches Bundesministerium für Verkehr, Bauten und Wohnungswesen ; équivalent allemand du DETEC
CA	Contrôle d'approche (contrôle d'approche et d'aérodrome)
CAN-MIL	Vols de la Force aérienne du Canada
CR	Contrôle en route (contrôle du survol)
CF	Conseil fédéral
CN	Conseil national
Cst.	Constitution fédérale
CTT-N	Commission des transports et des télécommunications du Conseil national
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFS	Deutsche Flugsicherung (services allemands de la navigation aérienne)
DSNA	Direction des Services de la Navigation Aérienne (services français de la navigation aérienne)
DVO	Deutsche Durchführungsverordnung ; ordonnance d'application allemande concernant l'utilisation du ciel allemand dans le cadre des approches sur l'aéroport de Zurich
ENAV	Ente Nazionale Assistenza al Volo SpA (services italiens de la navigation aérienne)
FAB	Functional Airspace Block (blocs d'espace aérien fonctionnels ; subdivision spatiale du Ciel unique européen)
FinFluSy	Finanzierung des Flugsicherungs-Systems (rapport du groupe de travail interdépartemental 2003)
FIR	Flight Information Region (région d'information de vol ; région de référence notamment pour le calcul des redevances)
FIS	Flight Information Service (service d'information de vol)
IAS	International Accounting Standards (normes comptables internationales)
IFR	Instrument Flight Rules (règles de vol aux instruments, le pilote navigue aux instruments)
LA	Loi fédérale sur l'aviation (loi sur l'aviation, RS 748.0)
LF	Loi fédérale
LUPO	Rapport du Conseil fédéral sur la politique aéronautique de la Suisse, 2004 ; FF 2005 1655 ss
MTOM	Masse maximale au décollage (exprimée en kilos ou en tonnes)
MET	Service de la météorologie aéronautique (fourni par MétéoSuisse)
NMC	Nouveau modèle comptable de la Confédération
O	Ordonnance
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale (dont le siège est à Montréal)
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile

ORA	Ordonnance concernant les règles de l'air applicables aux aéronefs (RS 748.121.11)
OSAv	Ordonnance sur l'aviation (ordonnance sur l'aviation, RS 748.01)
OSNA	Ordonnance sur le service de la navigation aérienne (RS 748.132.1)
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SALT	Swiss Aviation Leadership Team (organisations membres : OFAC [présidence, secrétariat], Forces aériennes, Skyguide, aéroports nationaux de Zurich, Genève et Bâle-Mulhouse, Swiss, Aéro-Club de Suisse, préposé à la sécurité du DETEC)
SES	Single European Sky (projet de Ciel unique européen de l'UE)
SG	Secrétariat général
SKG	Skyguide
SNA	Services de la navigation aérienne
TMA	Terminal Control Area (région de contrôle terminale)
TWR	Tower (tour de contrôle d'aérodrome)
UE	Union européenne
US-MIL	Vols des forces aériennes des États-Unis d'Amérique
VFR	Visual Flight Rules (règles de vol à vue, le pilote navigue en se référant à des points de repères extérieurs)
WEF	World Economic Forum (Davos)

2 Précédents rapports sur le financement des services de navigation aérienne en Suisse

– *Cost Allocation Study, mai 1999*

Rapport d'un groupe de travail formé de représentants de Swisscontrol, MétéoSuisse, AOPA AéCS, Swissair, Crossair et de l'OFAC (direction)

Le groupe de travail avait pour mandat d'étudier des solutions en vue d'améliorer la transparence des coûts d'infrastructure dans les services de navigation aérienne.

– *Finanzierung der schweizerischen Flugsicherung, mai 2003*

Rapport interne de l'administration mandaté par le DETEC. Le groupe de travail auteur du rapport était formé de représentants du DDPS/FA, du SG-DETEC, de l'AFF, du DFI/MétéoSuisse et de l'OFAC (direction).

Le rapport visait à examiner le financement des services de navigation aérienne en mettant particulièrement l'accent sur l'indemnisation des obligations de service public, les subventions croisées, la constitution de réserves, la formule de calcul des redevances, l'indemnisation des coûts de régulation (nationaux et internationaux) et l'indemnisation des prestations de navigation aérienne fournies dans les espaces aériens étrangers.

Les conclusions de l'étude ont débouché sur des propositions de mesures à l'intention du CF.

– *Vergleichende Analyse der Kostenallokation bei ausgewählten Flugsicherungsunternehmen in Europa, Booz/Allen/Hamilton, mai 2004*

Rapport interne à l'administration réalisé par BAH à la demande du SG-DETEC.

L'étude visait à décrire le financement des services de navigation dans les pays limitrophes, à indiquer dans quelle mesure les coûts dans ces pays étaient directement ou indirectement pris en charge par l'État et dans quelle mesure les compagnies aériennes étaient mises à contribution.

– *Les subventions croisées dans les services de navigation aérienne en Suisse, avril 2005*

Rapport à l'intention de la CTT-N rédigé par l'OFAC à la demande du SG-DETEC.

Le rapport avait pour but d'évaluer le degré de couverture des coûts et l'ampleur du subventionnement croisé en faveur de la petite aviation et des aéroports régionaux et d'analyser les conséquences d'un système où les redevances de navigation aérienne couvriraient intégralement les coûts.

3 Bases légales

Sur le plan international

OACI

- Convention relative à l'aviation civile internationale (RS 0.748.0 ; art. 28 et Annexes 2, 3 et 11)
- Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne (Doc. 9082/7, 2004)
- Manuel sur l'économie des services de navigation aérienne (Doc. 9161/3, 1997)

Eurocontrol

- Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne « Eurocontrol » du 13 décembre 1960 (RS 0.748.05)
- Accord multilatéral du 12 février 1981 relatif aux redevances de route
- Principes d'établissement de l'assiette des redevances pour services de navigation aérienne et principes de calcul des taux unitaires (Doc. 04.60.01, novembre 2004)
- Conditions d'application du système de redevances de route et conditions de paiement (Doc. 06.60.02/1, mars 2006)

Sur le plan national

- Loi fédérale sur l'aviation (loi sur l'aviation, LA, RS 748.0)
- Ordonnance sur le service de la navigation aérienne (OSNA, RS 748.132.1)
- Ordonnance concernant les règles de l'air applicables aux aéronefs (ORA, RS 748.121.11)
- Loi fédérale sur la météorologie et la climatologie (LMét, RS 429.1)
- Ordonnance sur la météorologie et la climatologie (OMét, RS 429.11)
- Ordonnance du DETEC concernant le service civil de la météorologie aéronautique (RS 748.132.13)
- Loi fédérale sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin, RS 641.61)
- Ordonnance sur l'imposition des huiles minérales (Oimpmin, RS 641.611)
- Ordonnance du DFF sur les allègements fiscaux et l'intérêt de retard pour l'impôt sur les huiles minérales (RS 641.612)

4 Aperçu des principaux commentaires des milieux consultés

Auteur	Réception OFAC	Commentaires
Cantons		
BE	21.9.2006	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Seules les variantes 4 et 5 satisfont l'objectif de la vérité des coûts. ▪ Les services de navigation aérienne sont de la compétence de la Confédération ; leur financement devrait continuer à être assuré par les redevances et des contributions fédérales. ▪ Le canton de Berne rejette toute idée de cofinancement par les cantons, les régions, les communes et les exploitants d'aérodrome. ▪ Il approuve l'utilisation du produit de l'impôt sur les huiles minérales.
BL	21.9.2006	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le renforcement de la compétitivité de l'aviation civile suisse est prioritaire. ▪ Il faut absolument éliminer les subventions croisées, à l'exception des subventions CR → CA. ▪ Il faut éliminer les subventions croisées entre aérodromes tout en laissant un délai suffisamment long pour trouver des sources de financement alternatives. ▪ Abrogation du « principe du timbre-poste », car les services de navigation aérienne ne s'assimilent pas à un service public.
BS	5.10.2006	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Globalement, les objectifs et les grandes orientations des variantes présentées sont pertinents. ▪ Les subventions croisées fournies par l'aviation commerciale doivent disparaître, à l'exception des subventions croisées CR → CA. ▪ Le « principe du timbre-poste » n'a plus sa raison d'être puisqu'il ne s'agit pas d'un service public proprement dit. ▪ Il faut faire en sorte que les services de navigation aérienne fournis dans les pays limitrophes soient indemnisés (financement à titre transitoire par la Confédération).
GE	3.10.2006	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Genève privilégie clairement les variantes 2 et 4, une variante 4 assortie de mesures d'accompagnement (notamment pour atténuer les effets sur la petite aviation) serait notamment souhaitable.
NE	9.10.2006	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les services de navigation aérienne incombent en premier lieu à l'État (art. 28 de la Convention de Chicago). ▪ Les cantons ne mettent à disposition que les infrastructures aéroportuaires. ▪ Il faudrait conserver le « principe du timbre-poste » (le même tarif s'applique aux prestations sur tout le territoire national). ▪ S'agissant de la mise en œuvre des règles du Ciel unique, il convient de distinguer entre les besoins des aéroports nationaux et ceux des aérodromes régionaux. ▪ L'indemnisation des prestations de navigation aérienne fournies par Skyguide à l'étranger doit être obtenue par la voie des négociations. ▪ L'impôt sur les huiles minérales doit servir à couvrir les prestations déficitaires dans le domaine du contrôle d'approche. ▪ Il est exclu que le canton de Neuchâtel contribue au financement des services de navigation aérienne.
NW	29.9.2006	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pour l'aérodrome de Buochs les coûts non couverts sont inférieurs à ceux des Éplatures et de Granges. ▪ La question de la concession ne doit avoir aucune incidence dans le financement des services de navigation aérienne (égalité de traitement entre tous les aérodromes dotés d'installations de navigation aérienne). ▪ Le canton de Nidwald est favorable à la variante 2, un financement par l'impôt sur les huiles minérales est envisageable. ▪ Les variantes 3 et 4a pourraient éventuellement être approuvées à la rigueur. ▪ Les variantes 4b et 5 sont résolument rejetées car elles ne sont pas financièrement supportables par l'industrie locale et le canton de Nidwald. ▪ Le cas de Buochs n'est pas suffisamment détaillé. ▪ La comparaison avec l'étranger est lacunaire (efficacité des services de navigation aérienne et financement par les collectivités pu-

Auteur	Réception OFAC	Commentaires
		bliques).
SG	9.10.2006	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le canton de Saint-Gall rejette catégoriquement l'obligation qui serait faite aux cantons de prendre en charge les coûts des services de navigation aérienne. ▪ Les variantes 1 et 3 sont jugées praticables, la variante 4 sous réserve.
SO	28.9.2006	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Soleure privilégie la variante 2, participation accrue de la Confédération (par le biais de l'impôt sur les huiles minérales). ▪ Les variantes 4 et 5 mettent en péril l'existence de l'aérodrome de Granges et ne doivent pas être retenues. ▪ L'ensemble de la petite aviation doit participer aux coûts (subventions éventuelles de la Confédération selon variante 2) ▪ La variante 1 n'entrerait en ligne de compte que si les appareils volants < 2 t MTOM étaient subventionnés par la Confédération. ▪ Selon Soleure, la variante 3 ne répond pas aux objectifs.
TI	29.9.2006	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vive critique, il n'est pas tenu compte du rapport LUPO, approche trop sectorielle. ▪ Il faut se concentrer sur d'autres projets et renoncer à celui-ci. ▪ Pratiquement aucun commentaire sur les variantes
ZH	3.10.2006	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pour le canton de Zurich, le rapport constitue une bonne base. ▪ Les variantes 2 et 4 sont envisageables, les autres variantes sont inutiles.
Associations		
Aéro-Club de Suisse	9.10.2006	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La petite aviation ne doit pas être davantage ponctionnée, car cela finirait par pénaliser la promotion de la relève. ▪ Les services de navigation aérienne répondent principalement aux besoins du trafic IFR, donc il n'y a pas lieu de mettre le trafic VFR davantage à contribution. ▪ Les coûts du service météo sont considérés comme arbitraires, parce que les données météorologiques peuvent être obtenues auprès d'autres prestataires – parfois gratuitement. L'AéCS exige davantage de transparence dans les coûts du service météo. ▪ Le trafic VFR a besoin de moins de données météo que le trafic IFR. ▪ L'impôt sur les huiles minérales et la prise en charge par la Confédération des pertes de recette à l'étranger devraient constituer l'essentiel des variantes.
Aérosuisse	9.10.2006	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les données statistiques n'ont pas pu être vérifiées faute de temps. ▪ Conformément au rapport LUPO, le Conseil fédéral veut encourager la compétitivité de l'aviation suisse, autrement dit, les coûts des services de navigation aérienne devraient baisser, les coûts météo être plus transparents et Skyguide devrait pouvoir choisir librement son fournisseur de données météo. ▪ Les données météo sont avant tout utiles au trafic IFR. ▪ Les prestations ATM profitent en particulier au trafic IFR, autrement dit le trafic VFR ne devrait pas être davantage ponctionné. ▪ Selon l'art. 28 de la Convention de Chicago, les services de navigation aérienne relèvent de la compétence de l'État, il doit donc veiller à leur financement. ▪ La Confédération doit couvrir les pertes de recette encourues sur les prestations de navigation aérienne fournies à l'étranger. ▪ Les coûts non couverts des services de navigation aérienne sur les aéroports concessionnés doivent être considérés comme relevant du service public. ▪ La petite aviation et l'aviation d'affaires ne doivent pas être mises davantage à contribution. ▪ Aucune des variantes présentées ne peut être appliquée telle quelle. ▪ La variante 4 a la préférence de l'AéCS, à condition que l'on tienne compte de la variante 2. ▪ L'AéCS rejette catégoriquement les variantes 1, 3 et 5.
B. A. R. of Switzerland	9.10.2006	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les subventions croisées doivent disparaître.

Auteur	Réception OFAC	Commentaires
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aux yeux de l'industrie, la vérité des coûts constitue un objectif à long terme. ▪ Les variantes 2 (sans taxe de navigation aérienne) et 4a ont la préférence de l'association.
Association suisse des aérodromes	9.10.2006	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les propositions divergent du tout au tout par rapport au rapport 2005 (Rapport à l'intention de la CTT-N d'avril 2005), la question doit faire l'objet d'un débat de fond au sein des milieux de l'aviation avant que des propositions ne passent devant le Parlement. ▪ Le produit de l'impôt sur les huiles minérales doit être affecté à l'aviation et en particulier aux services de navigation aérienne. ▪ L'État doit fournir une contribution dans le cadre de ses obligations. ▪ L'étendue des prestations de navigation aérienne doit être ramenée à un niveau raisonnable, correspondant aux besoins (il y a aujourd'hui un trop-plein). ▪ Il convient de distinguer clairement entre services ATM, AIS, MET, SAR (comptes séparés). ▪ Les résultats de la <i>Cost Allocation Study</i> révisée (coûts météo) doivent être publiés avant le présent rapport. ▪ Rétribution intégrale des prestations de navigation aérienne fournies à l'étranger (soit par l'État concerné soit le cas échéant par la Confédération). ▪ Aucune des variantes présentées ne doit être mise en œuvre telle quelle. ▪ La variante 1 va accentuer les problèmes de couverture des coûts car elle entraîne une diminution du trafic sur les petits aérodromes. ▪ La variante 2 apparaît peu réaliste. ▪ La variante 3 n'entre pas en ligne de compte car la redevance de base n'est pas liée aux prestations fournies. ▪ La variante 4 est intéressante, mais il faut l'assortir de mesures d'accompagnement afin de ne pas mettre les usagers davantage à contribution. ▪ La variante 5 est à rejeter car bien loin d'instaurer la vérité des coûts (problématique VFR-IFR), elle ne fait que ponctionner le trafic VFR qui n'a pas besoin de services de navigation aérienne. ▪ L'art. 28 de la Convention de Chicago doit figurer dans les bases légales. ▪ La part des coûts attribués aux vols en route VFR est remise en cause (surtout la part météo). ▪ Le trafic VFR peut se passer d'ATM ce qui supprime du même coup les subventions croisées de la part du trafic IFR. ▪ A l'étranger, il existe encore d'autres subventions qui ne sont pas mentionnées (p. ex. en France par le biais des chambres de commerce). ▪ La contribution de la Confédération ne s'assimile nullement à une subvention du trafic VFR car celui-ci est tenu à son corps défendant de consommer certaines prestations. ▪ La taxe de navigation aérienne se justifierait si elle ne frappait que le trafic IFR (qui consomme les prestations). ▪ L'Association suisse des aérodromes met en garde contre de trop grands espoirs envers l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales en faveur des services de navigation aérienne. ▪ L'idée d'une vignette est rejetée.
Prestataires		
Skyguide	9.10.2006	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Skyguide fournit ses prestations pour le compte de la Confédération en application de l'art. 28 de la Convention de Chicago. ▪ Les mécanismes de financement actuels sont l'aboutissement d'une évolution historique. La situation a cependant radicalement changé et réclame une nouvelle approche. ▪ Le rapport considère à juste titre la compétitivité de l'aviation comme étant un élément important, il est toutefois regrettable que Skyguide figure à la dernière place seulement des préoccupations. ▪ D'après l'OACI, certains services ATS doivent être fournis en cas de seul trafic VFR, à l'opposé, certains espaces aériens utilisés par le trafic IFR n'offrent pas de services ATS.

Auteur	Réception OFAC	Commentaires
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Skyguide exige une variante supplémentaire, à savoir la variante 4 avec prise en charge par la Confédération de l'intégralité des coûts non couverts pour le trafic VFR et les espaces aériens étrangers délégués. ▪ Les variantes 1 et 3 ne répondent pas aux objectifs et sont donc à rejeter. ▪ La variante 2 ne résout en rien les problèmes structurels et ne doit dès lors pas être retenue. ▪ La variante 4 offre une bonne base, le soutien financier des cantons devrait cependant concerner aussi les aérodromes de la catégorie 2 et être éventuellement limité au trafic IFR si les coûts non couverts imputables au trafic VFR étaient compensés par le produit de l'impôt sur les huiles minérales. <ul style="list-style-type: none"> - le produit de l'impôt sur les huiles minérales devrait être affecté en priorité au trafic VFR. - Comptabilité séparée par catégorie d'aérodromes. - Il faut indemniser les prestations de navigation aérienne fournies à l'étranger. ▪ La variante 5 apparaît trop radicale et ne devrait rencontrer aucun écho positif auprès des acteurs de l'aviation suisse. ▪ Le financement des exceptions prévues par le Ciel unique n'est pas assuré. ▪ Skyguide considère que le consensus politique, la sécurité ainsi que la comptabilité avec le Ciel unique ne sont pas des critères d'évaluation pertinents. ▪ Skyguide exige de disposer du libre choix du fournisseur de services de météorologie aéronautique. ▪ « home briefing » : fait-il partie ou non du « State mandate » ?
MétéoSuisse	2.10.2006	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La mesure G (prise en charge temporaire par la Confédération des pertes de recette de Skyguide sur les prestations fournies à l'étranger) devrait apparaître dans toutes les variantes. ▪ Le produit de l'impôt sur les huiles minérales devrait être affecté dans une juste proportion aux services de navigation aérienne.
Administration fédérale		
SG DDPS et Forces aériennes	29.9.2006 3.10.2006	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Constat important : les prestations de navigation aérienne à l'étranger ne sont pas indemnisées. ▪ La variante 2 est celle qui diverge le plus des objectifs fixés. ▪ Il convient de privilégier la variante 4 ; car c'est celle qui cadre le mieux avec les objectifs du rapport LUPO. ▪ Il n'est pas fait mention des éventuelles répercussions sur les services militaires de navigation aérienne. ▪ L'instruction des futurs pilotes est un facteur important qu'il ne faut absolument pas négliger.
AFF	4.10.2006	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'AFF s'oppose foncièrement à tout engagement supplémentaire de la Confédération, elle juge que les subventions qui iraient au-delà des contributions financières déjà allouées n'ont pas lieu d'être. ▪ L'AFF rejette catégoriquement la prise en charge temporaire par la Confédération des pertes de recette sur les prestations fournies à l'étranger car a) ce faisant, la pression politique pour conclure rapidement des accords interétatiques disparaîtrait et b) les subventions accordées actuellement à Skyguide lui procurent déjà un avantage concurrentiel. ▪ L'AFF rejette l'idée d'une indemnisation intégrale par la Confédération des coûts non couverts par le trafic VFR, car contraire au principe de causalité. ▪ L'AFF rejette la modification de l'art. 86 Cst. (affectation du produit de l'impôt sur les huiles minérales), car les conditions préalables à l'instauration d'un financement spécial ne sont pas remplies.
Branche		
Unique	5.10.2006	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Il convient de tenir compte des répercussions du modèle sur l'aéroport le plus important de Suisse en termes économiques. ▪ La répartition des aéroports en trois catégories est jugée judicieuse et importante car elle permet de réduire nettement les subventions croisées.

Auteur	Réception OFAC	Commentaires
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unique remplit depuis longtemps des tâches de navigation aérienne (coordination et contrôle du trafic au sol) et n'est pas indemnisée pour cela par les recettes des services de navigation aérienne. ▪ Unique rejette catégoriquement toute utilisation du produit de l'impôt sur les huiles minérales pour couvrir les déficits des services de navigation aérienne sur les aérodromes de catégorie II, car contraire au principe de la vérité des coûts. La Confédération devrait contraindre les cantons, les communes ou les chambres de commerce concernés à contribuer au financement. ▪ Les subventions croisées CR → CA (espace aérien supérieur → espace aérien inférieur) devraient être maintenues car elles ont leur raison d'être sous l'angle de la politique économique (et correspondent à une pratique établie sur le plan international). ▪ Il faut trouver sans tarder une solution à l'indemnisation des prestations de navigation aérienne fournies dans les espaces aériens étrangers ; la prise en charge par la Confédération à titre temporaire des déficits est judicieuse car elle constitue une incitation à l'aboutissement rapide des négociations. ▪ Unique salue l'introduction d'une dose de concurrence sur le marché des services de météorologie aéronautique. ▪ Il faut éliminer les subventions croisées actuelles du trafic de ligne et du trafic charter au profit de la petite aviation (c'est-à-dire qu'il faudrait renoncer à accorder tout privilège à la petite aviation). ▪ Skyguide dispose d'un important potentiel d'économie qu'il s'agit d'exploiter (se pencher en particulier sur le niveau de salaires, le règlement du temps de travail et le généreux régime des retraites). ▪ Unique privilégie la variante 4a, la mesure F (produit de l'impôt sur les huiles minérales) devrait être remplacée par la mesure G (indemnisation des pertes de recette sur les espaces aériens étrangers).
Swiss	9.10.2006	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les services suisses de navigation aérienne doivent bénéficier de structures concurrentielles par rapport aux autres services européens. Skyguide doit procéder à des adaptations, sinon il faut prévoir la possibilité d'adjuger ces services à des tiers (procédure d'adjudication publique). ▪ Swiss rejette toute subvention croisée entre l'aviation commerciale et l'aviation non commerciale. ▪ Il faut renoncer à introduire une nouvelle redevance, i. e. la taxe de navigation aérienne est taboue. ▪ Les coûts doivent être ventilés par aérodrome, les redevances étant calculées individuellement. ▪ La Confédération devrait prendre en charge les pertes de recette sur les prestations de navigation aérienne fournies à l'étranger si des considérations politiques empêchent une indemnisation par les services étrangers. ▪ Le subventionnement des tâches de navigation aérienne par la Confédération ne doit pas se faire au détriment d'autres prestations de soutien (p.ex. coûts de la sûreté). ▪ Il faut mettre un terme au monopole de MétéoSuisse pour la fourniture de service de météorologie aéronautique. ▪ Skyguide doit avoir la possibilité de prendre des participations dans des entreprises étrangères et vice versa. ▪ Les services suisses de navigation aérienne suisse sont trop chers par rapport aux services fournis à l'étranger (A Francfort, p. ex. Swiss verserait 14 millions de moins pour des prestations comparables). ▪ La variante 1 n'est pas suffisante pour éliminer les lacunes actuelles. ▪ Swiss rejette la variante 2 car certains avantages n'auraient qu'un impact à très court terme. ▪ Swiss rejette la variante 3 car la taxe de base ressemble à un impôt. ▪ Swiss privilégie la variante 4a car elle élimine les subventions croisées au profit des aérodromes des catégories II et III. ▪ Swiss estime que la variante 5 est politiquement problématique, car

Auteur	Réception OFAC	Commentaires
		<p data-bbox="778 248 1417 353">l'on sous-entend qu'elle est la seule à faire apparaître les « vrais » coûts. Devrait le cas échéant être combinée avec la variante 4b (calcul mixte approche-en route), cependant peu appropriée pour atteindre les objectifs souhaités.</p> <ul data-bbox="730 356 1422 409" style="list-style-type: none"><li data-bbox="730 356 1422 409">▪ Swiss propose une variante supplémentaire (6) : ouverture du marché des services de navigation aérienne.