Office fédéral de l'aviation civile

Les subventions croisées dans les services de navigation aérienne en Suisse

Rapport à l'intention de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N)

Avril 2005

Sommaire

RÉSUMÉ **3**

1 MANDAT, ÉTAT DES LIEUX **4**

1.1 MANDAT 4
1.2 BASES LÉGALES 4
1.3 DÉFINITIONS 4
1.4 SKYGUIDE, PRESTATIONS ET FINANCEMENT 5
1.4.1 Redevances de route *5*
1.4.2 Redevances d'approche *6*
1.5 ISM-MÉTÉOSUISSE, PRESTATIONS ET FINANCEMENT 8
1.6 SUBVENTIONS CROISÉES 8

2 SOLUTIONS ENVISAGÉES **9**

2.1 DIRECTIVES DE L'OACI ET D'EUROCONTROL CONCERNANT LES REDEVANCES DE ROUTE 9
2.2 VARIANTES POUR L'ASSUJETTISSEMENT DU TRAFIC VFR AUX REDEVANCES DE ROUTE 9
2.2.1 Variante 1: la Confédération prend intégralement en charge les redevances dues par le trafic VFR *9*
2.2.2 Variante 2: percevoir des redevances de route sur le trafic VFR *9*
2.3 VARIANTES CONCERNANT LE PRÉLÈVEMENT DE REDEVANCES D'APPROCHE 10
2.3.1 Recommandation de l'OACI concernant les redevances d'approche *10*
2.3.2 Comparaison avec les pays voisins *10*
2.3.3 Variante 3: supprimer les prestations de navigation aérienne fournies aux aérodromes régionaux *11*
2.3.4 Variante 4: prélever des redevances couvrant les coûts *11*
2.3.5 Variante 5: adapter la part des redevances relatives au service de la météorologie aéronautique *11*

3 ÉVALUATION **11**

3.1 SÉCURITÉ 11
3.2 ÉCONOMIE 12
3.3 CONCLUSION DE L'OFFICE FÉDÉRAL DE L'AVIATION CIVILE 12

Les subventions croisées dans les services de navigation aérienne en Suisse

Résumé

Les subventions croisées dans les services de navigation aérienne en Suisse apparaissent à trois niveaux. Premièrement, subventions croisées du trafic IFR (aéronefs volant selon les règles de vol aux instruments) au profit du trafic VFR (aéronefs volant selon les règles de vol à vue) puisque ce dernier utilise les services de la navigation aérienne dans l'espace aérien où le trafic est mixte (VFR/IFR), tout en étant dispensé, en vertu d'une réglementation européenne, de verser des redevances de route. Deuxièmement, subventions croisées du trafic de lignes et du trafic charter (grande aviation) au profit de l'aviation générale (surtout la petite aviation), les grands avions versant, par rapport aux services qui leur sont fournis, une contribution supérieure à celle des petits puisque les redevances sont proportionnelles au poids de l'aéronef. Enfin, subventions croisées de l'aéroport de Zurich au profit des autres aéroports suisses, puisque les redevances d'approche perçues par le premier (excédent de recettes) «subventionnent» les seconds (recettes insuffisantes).

Ces subventions croisées pourraient être éliminées en adoptant les mesures suivantes:

- Faire en sorte que la Confédération subventionne intégralement le trafic VFR;
- Prélever des redevances de route sur le trafic VFR;
- Supprimer les services de navigation aérienne sur les aérodromes régionaux;
- Instituer sur les aéroports régionaux des redevances d'approche couvrant les coûts;
- Adapter la part des redevances relatives au service de la météorologie aéronautique de manière à couvrir les coûts occasionnés.

La première solution n'est guère envisageable vu l'état actuel des finances fédérales. Les trois suivantes sont également à rejeter pour des motifs économiques et pour des considérations ayant trait à la sécurité. Dans le cas d'un prélèvement des redevances de route sur le trafic VFR, par exemple, les dépenses de recouvrement excéderaient de loin les recettes potentielles. Des redevances d'approche couvrant les coûts entraîneraient des charges supplémentaires disproportionnées pour le trafic VFR alors que le bénéfice pour le trafic IFR serait négligeable. Qui plus est, la forte augmentation des redevances provoquerait un exode des écoles d'aviation sur les aérodromes concernés, avec comme corollaire inévitable une contraction significative de l'activité des entreprises d'entretien et des fournisseurs locaux.

Par contre, l'adaptation de la part des redevances perçue au titre du service de la météorologie aéronautique et versée avec les redevances d'approche, semble être une option réaliste, d'autant plus que cette contribution finance une prestation indispensable à la petite aviation pour des raisons de sécurité – ce qui explique qu'elle soit prescrite par la loi. Cette mesure serait également compatible avec l'arrêté du Conseil fédéral de décembre 2003 par lequel le Conseil fédéral a renoncé à introduire une nouvelle taxe de navigation aérienne.

Ce sont surtout les cantons et les communes avoisinantes qui retirent un bénéfice économique des aéroports régionaux. Il conviendrait dès lors d'examiner aussi l'éventualité d'une contribution des cantons et/ou des communes à la diminution des subventions croisées.

1 Mandat, état des lieux

1.1 Mandat

Le secrétariat général du DETEC a chargé l'OFAC de rédiger au premier semestre 2005 un rapport à l'intention de la Commission des transports et des télécommunications (CTT) du Conseil national sur la question des subventions croisées au profit de la petite aviation et des aérodromes régionaux dans les services de la navigation aérienne en Suisse. Il s'agit notamment de:

- mesurer le taux actuel de couverture des coûts des services de navigation aérienne ainsi que le volume des subventions croisées dans le secteur de la petite aviation et évaluer les conséquences si les redevances de navigation aérienne couvraient les coûts occasionnés;
- mesurer le taux actuel de couverture des coûts des services de navigation aérienne ainsi que le volume des subventions croisées dans le secteur des aérodromes régionaux et évaluer les conséquences si les redevances de navigation aérienne couvraient les coûts occasionnés.

Le mandat est rempli par l'établissement du présent rapport.

1.2 Bases légales

La loi fédérale sur l'aviation (LA, RS 748.0) et plus particulièrement les art. 40 et 48 constituent les bases de l'organisation des services de navigation aérienne en Suisse et de la délégation de ces activités à une société anonyme d'économie mixte. L'ordonnance sur le service de la navigation aérienne (OSNA, RS 748.132.1) définit concrètement le mandat de Skyguide, notamment aux art. 2, 3 et 9 ss.

En relation avec la question des subventions croisées, le Conseil fédéral a fait examiner sous l'angle juridique l'éventualité d'une taxe de navigation aérienne par passagers afin de financer les coûts des services de la navigation aérienne non couverts. Une expertise confiée à l'Université de Berne est arrivée à la conclusion qu'une telle taxe s'assimilerait à un impôt et supposerait donc au préalable l'existence d'une base constitutionnelle. A la suite de cette expertise, le Conseil fédéral a décidé en 2003 d'abandonner l'introduction d'une taxe de navigation aérienne

1.3 Définitions

Trafic de lignes
Ce trafic (principales caractéristiques: public et régulier) est en règle général assuré par de grands avions (masse au décollage supérieure à 12 t MMD). Les vols s'effectuent presque exclusivement selon les règles de vol aux instruments *(Instrument Flight Rules, IFR)*.

Trafic charter (trafic aérien à la demande)
Le trafic charter présente les mêmes caractéristiques que le trafic de lignes à ceci près que les vols charter ne proposent en règle générale pas de billets au détail. Au sein de la Communauté européenne, on opère une distinction non pas entre trafic de lignes et trafic charter, mais entre vols réguliers et vols non réguliers.

Aviation générale (AG)
Il s'agit du trafic non public, commercial (p. ex. vols taxi) et non commercial effectué aussi bien selon les règles de vol aux instruments que selon les règles de vol à vue *(Visual Flight Rules, VFR)*. Ce trafic concerne avant tout les petits avions (masse maximale au décollage inférieure à 5.7 t).

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 privée.

1.4 Skyguide, prestations et financement

L'annexe à l'OSNA décrit les tâches de la navigation aérienne confiées à Skyguide. Celles-ci comprennent notamment le service du contrôle de la circulation aérienne (contrôle régional, contrôle d'approche, contrôle d'aérodrome et régulation des flux de trafic de l'espace aérien suisse, et dans la mesure où des accords bilatéraux le prévoient, de l'espace aérien étranger proche de la frontière), le service d'information de vol, le service d'alerte ainsi que plusieurs autres prestations de nature technique et informative.

Skyguide finance ses dépenses notamment au moyen:

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

Il incombe à Skyguide d'établir les redevances de la navigation aérienne (redevances de route et d'approche) qui doivent recevoir l'aval du DETEC.

1.4.1 Redevances de route

Des ***redevances de route*** sont perçues pour l'utilisation des services et des installations, mis à disposition pour le survol de la Suisse comme région d'information de vol. La redevance de route est perçue par le Service des redevances d'Eurocontrol pour le compte de la Suisse, membre d'Eurocontrol et donc partie à son système de perception. Conformément aux directives pertinentes d'Eurocontrol, outre le trafic VFR, aucune redevance de route n'est perçue pour les vols suivants:

- 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 (sur une base de réciprocité).

L'OFAC indemnise en partie Skyguide (env. 3,7 millions de francs par an, dont 3,2 millions pour les seuls vols VFR) pour les vols exonérés des redevances en application des art. 9, al.1, let. c et art. 16, al. 4 OSNA (RS 748.132.1).

En principe, les indemnités versées pour les vols exemptés des redevances couvrent intégralement le manque à gagner, seuls les vols VFR faisant l'objet d'une indemnité forfaitaire versée par la Confédération. Cette dernière somme ne couvre cependant pas les coûts effectivement supportés par Skyguide. On se trouve donc en présence d'un subventionnement croisé du trafic IFR – tenu d'acquitter les redevances - au profit du trafic VFR (généré principalement par la petite aviation). En 2004, cette indemnité forfaitaire s'élevait à près de 3,2 millions de francs alors que selon les estimations de Skyguide, le coût total des prestations fournies au trafic VFR se montait à 12,2 millions de francs. Autrement dit, le trafic IFR subventionne le trafic VFR à hauteur de 9 millions de francs *(cf. tableau 1)*.

Tableau 1: contrôle de route en 2004 (sans prise en compte des résultats des années précédentes)

En milliers de francs	**VFR**	**IFR**	**Total**
Recettes tirées des redevances Indemnisation Conf. VFR	3 184	231 223	234 407
Coûts directs	10 058	109 068	119 126
Coûts indirects et frais généraux	2 140	118 788	120 928
Coûts totaux (dont Service de la météorologie aéronautique)	**12 198** (4002)	**227 855** (5 347)	**240 054** (9 349)
Excédent/insuffisance de financement (+ / -)	- 9 014	3 368	- 5 646

Source: Skyguide et SMA-MétéoSuisse

1.4.2 Redevances d'approche

Skyguide prélève des ***redevances d'approche*** sur les aérodromes de Zurich, Genève, Berne, Lugano, Granges, Les Éplatures, Saint-Gall-Altenrhein et Sion *(tableaux 2 et 3)* en échange des prestations fournies au titre du contrôle d'approche et du contrôle d'aérodrome. Les redevances sont fixées selon des principes uniformes en fonction des coûts des services et des installations estimés au préalable (art. 48 LA). Contrairement au régime des redevances d'Eurocontrol, il s'agit ici d'un modèle national dont la conception tient compte des directives applicables de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

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. Les frais occasionnés par les vols exemptés de la redevance d'approche sont intégrés dans la base des coûts et sont répartis entre les utilisateurs assujettis aux redevances. La Confédération ne verse aucune compensation. On compte chaque année environ 7000 vols exemptés de redevance. Ces vols ne sont en règle générale pas non plus soumis sur les aérodromes suisses aux taxes aéroportuaires, et ne sont donc de ce fait pas enregistrés dans la comptabilité des aéroports.

Tableau 2: contrôle d'approche en 2004 (répartition des coûts et des recettes par aérodrome)

Aéroport	**Coûts**	**Recettes**	**Différence**	
	en millions de francs	en millions de francs	en millions de francs	en %
Zurich	51,00	62,89	11,89	123,3
Genève	33,55	30,93	-2,62	92,2

Aéroport	Coûts	Recettes	Différence	
Berne	6,77	1,26	-5,51	18,7
Lugano	5,51	0,97	-4,54	17,6
Grenchen	1,55	0,42	-1,13	27,4
Éplatures	0,78	0,08	-0,70	9,7
Altenrhein	1,57	1,00	-0,57	63,8
Sion	0,83	0,54	-0,29	65,1
Total	**101,56**	**98,10**	**-3,46**	**96,6**

Source: Skyguide

Tableau 3: contrôle d'approche en 2004 (répartition des coûts et des recettes en fonction du trafic VFR et du trafic IFR sans prise en compte des résultats des années précédentes)

En milliers de francs	VFR	IFR	Total
Recettes des redevances Indemnisation Conf. VFR	2 286	95 814	98 100
Coûts directs	8 843	62 831	71 673
Coûts indirects et frais généraux	4 152	25 733	29 885
Coûts totaux (dont Service de la météorologie aéronautique)	**12 995** (3 622)	**88 563** (4 083)	**101 558** (7 705)
Excédent/insuffisance de financement (+ / -)	-10 709	7 250	-3 458

Source: Skyguide et SMA-MétéoSuisse

Tableau 4: coûts et recettes générés par le trafic VFR en 2004 (contrôle d'approche (AFS) et contrôle de route (SFS) ensemble)

En milliers de francs	AFS	SFS	Total VFR
Recettes	2 286	3 184	5 470
Coûts directs	8 843	10 058	18 901
Coûts indirects	1 273	747	2 021
Coûts de gestion	2 879	1 393	4 272
Coûts totaux (dont Service de la météorologie aéronautique)	**12 995** (3 622)	**12 198** (4 002)	**25 193** (7 624)

Insuffisance de financement	-10 709	-9 014	-19 723

Source: Skyguide et SMA-MétéoSuisse

Skyguide propose également ses services à des tiers. Outre le service du contrôle de la circulation aérienne (p. ex. pour le compte des Forces aériennes ou des organisateurs du Forum économique de Davos), Skyguide assure d'autres missions, comme la statistique des atterrissages et des décollages sur l'aéroport de Zurich. Les statuts de l'entreprise approuvés par le Conseil fédéral autorisent Skyguide à exercer d'autres activités économiques dans le cadre des objectifs statutaires. Ces activités ne sont pas pertinentes aux fins de l'évaluation des subventions croisées.

1.5 ISM-MétéoSuisse, prestations et financement

Les activités de l'ISM-MétéoSuisse au service de l'aviation sont régies par l'ordonnance du 26 mai 1999 concernant le service civil de la météorologie aéronautique (RS 748.132.13). Celle-ci stipule que l'Institut suisse de météorologie (ISM-MétéoSuisse) veille à ce que le service civil de la météorologie aéronautique soit garanti dans toute la région d'information de vol (FIR) du pays. Les prestations sont fournies conformément à la réglementation pertinente de l'OACI (Annexe 3 «Assistance météorologique à la navigation aérienne internationale»). La plupart des vols étant effectués selon les règles de vol à vue, la petite aviation est particulièrement tributaire de prévisions météorologiques précises, qui constituent un des éléments déterminants de sa sécurité.

L'ISM-MétéoSuisse facture ses prestations à Skyguide qui répercute ces coûts sur la redevance de navigation aérienne. La part des redevances imputables au service de la météorologie aéronautique figure dans les tableaux 1, 3 et 4.

1.6 Subventions croisées

Skyguide a calculé que la petite aviation (principalement le trafic VFR) engendre des dépenses non couvertes au titre du contrôle de route oscillant entre 8 et 9 millions nets par année. Ce montant est récupéré sur les redevances versées par le trafic IFR (assuré principalement par de grands avions) qui subventionne ainsi le trafic VFR. En ce qui concerne les redevances d'approche, les subventions croisées du trafic IFR au profit du trafic VFR s'élèvent annuellement à un montant situé entre 10 et 11 millions de francs suisses *(cf. tableaux 1 et 3)*.

Il convient toutefois de souligner que le trafic VFR, pour des raisons de sécurité, est obligé de recourir aux services de navigation aérienne dans les espaces aériens utilisés à la fois par le trafic VFR et le trafic IFR. Les subventions croisées concernent donc les coûts non couverts des prestations que le trafic VFR est tenu de consommer par la force des choses et qui sont pris en charge par le trafic IFR. Ou en d'autres termes: sans le trafic IFR, le trafic VFR recourrait peu voire pas du tout aux services de navigation aérienne – exception faite des services de la météorologie aéronautique.

Selon les estimations d'Eurocontrol et de Skyguide, le prélèvement de redevances de route sur le trafic VFR n'est pas rationnel du point de vue économique, puisque les frais d'annonce, de facturation, de recouvrement et de rappel excéderaient les recettes attendues. S'agissant des redevances d'approche, le prélèvement de redevances sur le trafic VFR couvrant les coûts entraînerait, suivant les aérodromes, des augmentations de redevances de l'ordre de 300 à 700 %. Dans les pays voisins, les services de la navigation aérienne sur les petits aérodromes, donc les coûts occasionnés par le trafic VFR, sont en partie pris en charge par l'État (cf. section 2.3.2).

Deux exemples concrets renforcent ces considérations. Premier cas: un pilote aux commandes d'un petit monomoteur d'une MMD inférieure à 1,5 t effectuant un vol VFR Milan-Stuttgart acquitterait, conformément au système tarifaire unifié européen, une redevance de route située entre 22 et 23 francs pour traverser l'espace aérien Suisse. Soit une redevance dont le montant ne permet clairement pas de couvrir les dépenses liées à sa perception – qui intervient souvent à l'étranger.
Deuxième cas: si ce même pilote aux commandes du même avion atterrit en Suisse, il devra acquitter une redevance d'approche de 15 francs suisses – à laquelle s'ajoutent les taxes d'atterrissage (entre 13 et 36 francs suisses). Or, notre pilote devrait, suivant les aéroports, débourser entre 50 et plus de 100 francs si la redevance d'approche couvrait les coûts occasionnés.

En cas d'augmentation importante des redevances de navigation aérienne pour la petite aviation, il faudrait en outre tenir compte du fait que l'aviation privée (instruction et entraînement compris) utilise principalement les aéroports régionaux. Introduire le principe des redevances couvrant les coûts entraînerait par conséquent un renchérissement des activités de formation et une réduction du nombre de vols d'entraînement au strict minimum, avec le risque de voir les pilotes insuffisamment préparés. Il y a tout lieu de penser que dans ces conditions, les pilotes se rendront à l'étranger sur les terrains d'aviation limitrophes pour suivre leur instruction, ce qui n'irait pas sans entraîner des répercussions sur l'économie des régions concernées, puisque, au-delà des écoles d'aviation, les entreprises connexes comme les entreprises d'entretien ou les fournisseurs seraient également touchés.

2 Solutions envisagées

2.1 Directives de l'OACI et d'Eurocontrol concernant les redevances de route

Le système de perception des redevances d'Eurocontrol correspond pour l'essentiel aux directives de l'OACI. La Suisse ne peut dès lors agir comme elle l'entend dans ce domaine.

L'assujettissement du trafic VFR aux redevances a été discuté à plus d'une reprise au sein du comité d'Eurocontrol chargé des redevances de route. Mais Eurocontrol a abandonné cette option qui, après analyse, s'avère non rentable du point de vue économique.

2.2 Variantes pour l'assujettissement du trafic VFR aux redevances de route

2.2.1 Variante 1: la Confédération prend intégralement en charge les redevances dues par le trafic VFR

Au nom de l'intérêt public (sécurité, protection du trafic IFR contre le trafic VFR), la Confédération indemniserait entièrement Skyguide pour le contrôle de route des vols VFR, dont les prestations dès lors considérées comme relevant du service public (cf. tableau 1). Pour 2004, la Confédération aurait dû débourser 12,2 millions de francs, soit 9 millions de plus qu'à l'heure actuelle.

2.2.2 Variante 2: percevoir des redevances de route sur le trafic VFR

Selon les règles fixées par Eurocontrol («Conditions d'application du système de redevances de route et conditions de paiement»; Doc. N° 05.60.02, janvier 2005), les vols effectués conformément aux règles de vol à vue sont en principe exonérés du paiement de la redevance. Toutefois, dans les régions d'information de vol relevant de sa compétence, un État contractant peut décider qu'une redevance soit perçue pour tout vol VFR. Parmi les 34 membres d'Eurocontrol, le Royaume Uni (uniquement pour les aéronefs dont la MMD est supérieure à

5,7 tonnes), l'Italie, Chypre, la Norvège, la Suède, la Croatie et la Moldavie prélèvent actuellement une telle redevance.

Le calcul des redevances et leur recouvrement par Eurocontrol supposent au préalable l'existence d'une base légale nationale et aussi que les vols concernés soient enregistrés et déclarés par les services nationaux de perception des redevances. Selon Eurocontrol, la formule actuelle de calcul des redevances de route et d'approche pour les vols VFR ne permet pas de couvrir les coûts engendrés par ce trafic: en raison d'un facteur poids peu élevé, les recettes sont nettement inférieures aux coûts.

Skyguide a estimé les coûts liés à la préparation des données exigées par Eurocontrol pour la facturation des vols VFR. Outre la création de 3 ou 4 postes de travail, il faudrait accroître à grands frais, tant chez Skyguide que chez Eurocontrol, des services administratifs (saisie, recouvrement, rappel, mutations). Ces coûts supplémentaires ne peuvent pas être couverts par les recettes attendues, ce qui explique le peu d'intérêt économique de cette variante.

Il vaut cependant la peine de souligner que certains services de navigation aérienne sont gratuits et facultatifs pour les vols VFR, et que certains pilotes qui les utilisent aujourd'hui (comme le service d'information de vol) pourraient à l'avenir s'en passer si une redevance de route pour les vols VFR était introduite, ce qui aurait un impact négatif sur la sécurité.

2.3 Variantes concernant le prélèvement de redevances d'approche

2.3.1 Recommandation de l'OACI concernant les redevances d'approche

Le document «Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne Doc. 9082/7, 2004» précise que les redevances ne devraient pas être imposées d'une manière qui puisse décourager l'usage des installations et services nécessaires à la sécurité ou de nouveaux systèmes d'assistance technique. Au contraire: les redevances imposées à l'aviation générale internationale devraient être calculées en fonction du coût des installations et services nécessaires et de manière à favoriser le développement de l'aviation civile internationale dans son ensemble.

Les redevances appliquées au niveau national par les aéroports et aérodromes régionaux équipés de système d'aide à l'atterrissage sont définies en fonction de ces recommandations. Des redevances satisfaisant le principe de la couverture des coûts – et qui varieraient par conséquent d'un aérodrome à l'autre –, n'iraient a priori pas à l'encontre des recommandations de l'OACI précitées.

2.3.2 Comparaison avec les pays voisins

Si l'on jette un regard sur la situation des pays voisins, on s'aperçoit par exemple qu'en Italie les coûts des services de la navigation aérienne des aéroports dont le trafic est inférieur à 1,5% du trafic total des aéroports nationaux sont déduits de la base de calcul des redevances, c'est-à-dire pris en charge par l'État. Selon les chiffres du budget 2003, cela représentait une somme de 57 millions d'euros ou 35% environ des coûts totaux des contrôles d'approche. En France, les coûts des services de la navigation aérienne sur les petits aéroports sont également pris en charge par l'État et équivalaient en 2003 à 16 millions d'euros ou à 7,5% des coûts totaux servant de base au calcul des redevances. En Allemagne et en Autriche, aucune redevance d'approche spécifique n'est perçue pour les petits avions d'une MMD inférieure à 2 tonnes. En Allemagne, du reste, le trafic VFR est exonéré du paiement de redevances d'approche, les coûts correspondants étant pris en charge par l'État.

2.3.3 Variante 3: supprimer les prestations de navigation aérienne fournies aux aérodromes régionaux

Skyguide pourrait renoncer à assurer les contrôles d'approche et d'aérodrome sur les aérodromes de Berne, Lugano, Les Éplatures, Saint-Gall-Altenrhein, Granges et Sion (ici uniquement en dehors des périodes où ont lieu des vols militaires). En conséquence, les avions de lignes ne pourraient plus atterrir sur ces aéroports, et tout atterrissage serait impossible en cas de mauvais temps ou de nuit (p. ex. en hiver), à moins que les services de la navigation aérienne ne soient assurés directement par les aérodromes et sous leur propre responsabilité. En termes de sécurité, cette variante n'apparaît pas favorable.

2.3.4 Variante 4: prélever des redevances couvrant les coûts

Le prélèvement de redevances couvrant les coûts sur les aérodromes de Berne, Lugano, Les Éplatures, Saint-Gall-Altenrhein, Granges et Sion entraînerait suivant les cas une augmentation des redevances de 300 à 700%. En contrepartie, l'élimination des subventions croisées permettrait de diminuer le montant des redevances d'approche sur Zurich-Kloten de 10% environ.

Là aussi en termes de sécurité, cette variante ne représente pas une solution adéquate. La majorité des vols d'instruction et d'entraînement ont lieu sur ces aéroports régionaux. Un renchérissement des redevances entraînerait une réduction des vols d'entraînement au strict minimum, un effet collatéral qu'il faut éviter.

2.3.5 Variante 5: adapter la part des redevances relatives au service de la météorologie aéronautique

Les *tableaux 1, 3 et 4* montrent que la part des redevances de navigation aérienne affectées à l'ISM-MétéoSuisse (indemnisation du service de la météorologie aéronautique) est essentiellement supportée par le trafic IFR. Or, au contraire des prestations de navigation aérienne traditionnelles, les informations et consignes météorologiques constituent un élément central de la préparation aux vols VFR, puisque la loi impose de consulter la météorologie aéronautique avant tout vol. Sans prévisions météorologiques fiables, la sécurité des vols VFR ne serait pas garantie. Le trafic VFR utilise donc actuellement un service qui lui est indispensable sans en payer le juste prix. Une adaptation des redevances entraînerait pour le trafic VFR des dépenses supplémentaires d'environ 1,3 million de francs par an *(cf. tableau 3)*.

3 Évaluation

3.1 Sécurité

Les variantes décrites ci-dessus peuvent avoir des incidences non négligeables sur la sécurité. Tandis que la variante 1 (subventionnement intégral par la Confédération du trafic VFR) ne devrait pas avoir d'incidence à cet égard, la variante 2 (perception de redevances de route sur le trafic VFR) ferait qu'une prestation représentant un élément de sécurité supplémentaire pour les vols VFR serait moins utilisée. La variante 3 (suppression des prestations de navigation aérienne fournies aux aérodromes régionaux) signifierait tout bonnement un recul de la sécurité aérienne dans la mesure où, sur les aérodromes accueillant du trafic mixte (IFR et VFR), la stricte séparation des deux types de trafic ne serait plus assurée - ou tout du moins ne le serait plus sur la base d'une norme uniforme. En termes de sécurité, la variante 4 (prélèvement de redevances couvrant les coûts) est également critiquable en rai-

son de l'impact négatif qu'elle aurait sur les activités d'entraînement. Par contre, la variante 5 n'a aucune incidence sur la sécurité puisque la part de la redevance liée aux services de la météorologie aéronautique continuerait d'être intégrée dans la redevance de navigation aérienne.

3.2 Économie

Au chapitre des redevances de route, la variante 1 (dépenses supplémentaires de quelque 9 millions de francs, cf. tableau 1) n'est guère envisageable au regard de l'état des finances fédérales. Il convient également de rejeter la variante 2 puisque les frais de recouvrement excéderaient de manière disproportionnée les recettes.

S'agissant des redevances d'approche, la variante 3 serait économiquement intéressante. Les arguments de sécurité jouent toutefois nettement en sa défaveur. La variante 4 n'est guère praticable car les redevances d'approche appliquées par les aérodromes seraient prohibitives et nuiraient aux écoles d'aviation ainsi qu'aux entreprises d'entretien et aux fournisseurs locaux. La variante 5 propose une juste répartition des indemnités versées pour les prestations fournies par l'ISM-MétéoSuisse, ce qui répondrait au principe de la vérité des coûts.

3.3 Conclusion de l'Office fédéral de l'aviation civile

En été 2003, le chef du DETEC a décidé que les recommandations du rapport NLR devaient être intégralement appliquées et qu'il fallait accorder la priorité à la sécurité dans l'aviation suisse. En outre, le Conseil fédéral plaide dans son rapport sur la politique aéronautique en faveur de redevances répondant au principe de causalité. Compte tenu de ce principe et des faits exposés ci-dessus, l'OFAC estime qu'il n'est pas souhaitable de mettre en œuvre les variantes 2, 3 et 4. En adoptant la variante 1, la Suisse s'alignerait sur la pratique des pays voisins, ce dont il faudrait se féliciter. Cette solution serait cependant malvenue dans le contexte financier actuel. Pour des raisons de sécurité, le trafic VFR est tenu d'utiliser sur les aérodromes accueillant du trafic mixte (VFR et IFR) des prestations de navigation aérienne, auxquelles il n'aurait sinon pas recours - à l'exception des services de la météorologie aéronautique. C'est pourquoi la variante 5 va dans la bonne direction, d'autant plus qu'elle prévoit la juste rétribution d'une prestation que le trafic VRF est tenu de consommer.

Les subventions croisées dans les services de navigation aérienne en Suisse apparaissent à trois niveaux. Premièrement, subventions croisées du trafic IFR au profit du trafic VFR. Deuxièmement, subventions croisées de la grande aviation au profit de l'aviation générale (petite aviation), les grands avions versant, par rapport aux services qui leur sont fournis, une contribution supérieure à celle des petits. Enfin, subventions croisées de l'aéroport de Zurich au profit des autres aéroports suisses, puisque les redevances d'approche perçues par le premier (excédent de recettes) «subventionnent» les seconds (recettes insuffisantes).

Le présent rapport montre que:

- l'élimination des subventions croisées serait dans nombre de cas disproportionnée et que cette opération coûterait davantage qu'elle ne rapporterait;
- l'élimination des subventions croisées aurait dans des domaines essentiels un impact foncièrement négatif sur la sécurité;
- l'élimination des subventions croisées – en particulier par l'application du principe de la couverture des coûts aux redevances d'approche – entraînerait des effets indésirables pour les écoles d'aviation, les entreprises d'entretien et les fournisseurs (exode vers l'étranger, diminution de l'activité).

Il faut par ailleurs mentionner l'arrêté du Conseil fédéral de décembre 2003 par lequel le Conseil fédéral a renoncé, sur la base de considérations d'ordre juridique, à introduire une

taxe de navigation aérienne par passager. Il n'excluait en revanche pas une augmentation raisonnable des redevances d'approche pour la petite aviation sur les aérodromes régionaux.

Aux yeux de l'OFAC, seule mérite d'être prise en compte la solution consistant à facturer au trafic VFR les coûts liés aux services de la météorologie aéronautique. Cette mesure représenterait des dépenses supplémentaires de 1,3 million de francs pour le trafic VFR et une augmentation des redevances d'approche de près de 60% pour la petite aviation. Parallèlement, le trafic IFR (grande aviation) bénéficierait d'une réduction de 1 à 2% du montant des redevances d'approche. Cette mesure ne serait pas non plus incompatible avec le projet européen de Ciel unique européen (Single European Sky, SES), puisque la question des redevances n'est actuellement pas traitée dans le cadre du projet.

Ce sont surtout les cantons et les communes avoisinantes qui retirent un bénéfice économique des aéroports régionaux. Il conviendrait dès lors d'examiner aussi l'éventualité d'une contribution des cantons et/ou des communes à la diminution des subventions croisées.