

COMMENTAIRE DE LA MODIFICATION DE L'ORDONNANCE SUR LE SERVICE DE LA NAVIGATION AÉRIENNE (OSNA)

1. Contexte

La modification de l'ordonnance sur le service de la navigation aérienne (OSNA; RS 748.132.1) s'inscrit dans le prolongement de la révision partielle 1 de la loi sur l'aviation (LA; RS 748.0) dont deux nouveaux articles concernent le financement des services de navigation aérienne¹. L'un (article 49) marque l'abandon du principe de la péréquation tarifaire appliqué aux redevances d'approche et de départ, l'autre (article 101b) permet à la Confédération de prendre temporairement à sa charge les pertes de recettes subies par Skyguide pour les services de navigation aérienne fournis à l'étranger. Les projets d'article de même que les extraits correspondants du message rédigé par le Conseil fédéral à l'intention du Parlement figurent à l'annexe 1 du présent document.

Ces articles du projet de LA se doivent d'être transposés et précisés dans une ordonnance - en l'occurrence l'OSNA.

Qui plus est, le règlement (CE) n°1794/2006², dont les dispositions régissent le calcul et l'établissement des redevances de navigation aérienne, va sans doute être intégré fin 2010 à l'accord bilatéral sur le transport aérien entre la Suisse et la Communauté européenne³. La présente modification tient par conséquent compte de son entrée en vigueur en Suisse.

2. Aperçu des modifications

La section 2 (en particulier les articles 9 à 11) est largement remaniée tandis que la section 3 a été complètement revue. La nouvelle structure de l'OSNA se présente comme suit:

Chapitre 1: Dispositions générales (inchangé à l'exception de titres de structuration)

Chapitre 2: Skyguide (s'arrête désormais à l'article 8 de la version actuelle ; nouveaux titres de structuration)

Chapitre 3: Financement du service de la navigation aérienne (nouveau)

Section 1 : Prescriptions générales

Section 2 : Financement des services de navigation en route

Section 3 : Financement des services de contrôle d'approche et de départ sur les aéroports de la catégorie I (aéroports nationaux)

Section 4 : Financement des services de contrôle d'approche et de départ sur les aéroports des catégories II et III

Section 5 : Exonération des redevances de navigation aérienne

Section 6 : Etablissement et approbation des tarifs de redevances

Section 7 : Financement du service de la navigation aérienne pour les vols militaires

Section 8 : Facturation des services de navigation aérienne

Section 9 : Compte de la navigation aérienne suisse

Chapitre 4 : Dispositions finales

¹ La terminologie employée dans l'OSNA reprend les définitions du règlement (CE) n° 549/2004. En conséquence, l'expression « services de navigation aérienne » recouvre à la fois les services de la circulation aérienne (soit le contrôle proprement dit du trafic aérien ; en anglais « „Air Traffic Services ») et d'autres services comme les services de la météorologie aéronautique ou les services de navigation.

² Règlement (CE) n° 1794/2006 de la Commission du 6 décembre 2006 établissant un système commun de tarification des services de navigation aérienne; JO L 341 du 7.12.2006, p. 3–16.

³ Accord conclu le 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien (RS 0.748.127.192.68)

Mis à part certaines modifications dictées par le règlement (CE) n° 1794/2006, le financement des services de navigation en route ne subit aucun grand changement, à la différence du financement des services de contrôle d'approche et de départ où l'abandon, consacré par la révision partielle 1 de la LA, du principe de la péréquation tarifaire exige de revoir la réglementation. Les modifications sont exposées ci-après.

3. Commentaire de certaines modifications

Les commentaires se rapportent au projet d'OSNA.

Chapitre 3: Financement du service de la navigation aérienne

Section 1 : Prescriptions générales

L'article 9 établit que la Suisse fait usage du droit que lui confère l'article 1, paragraphe 5 du règlement (CE) n° 1794/2006 de ne pas appliquer ledit règlement aux services de navigation aérienne fournis sur les aéroports où ont lieu moins de 50 000 mouvements de transport aérien commerciaux par an. Dès lors, en matière de services de contrôle d'approche et de départ, le règlement (CE) n° 1794/2006 ne s'applique qu'aux aéroports de Genève et Zurich et non pas aux autres aérodromes suisses qui offrent des services de contrôle d'approche et de départ. L'application du règlement (CE) n° 1794/2006 conduirait à une surcharge administrative pour les aérodromes régionaux. Qui plus est, les redevances d'approche et de départ pour ces aérodromes devraient être établies en application des strictes exigences du règlement de la Commission européenne, ce qui conduirait automatiquement à une augmentation des redevances en question.

L'article 10 reprend l'essentiel des dispositions de l'art. 49 du projet de LA, lequel proscriit toute subvention croisée entre catégories d'aérodromes. Il s'agit d'une part d'éviter que les recettes des redevances perçues sur les aéroports nationaux servent à financer les services de contrôle d'approche et de départ des aérodromes régionaux. D'autre part, les aérodromes échappent ainsi aux dispositions du règlement (CE) n° 1794/2006 portant sur les redevances d'approche et de départ, restrictives sous certains aspects.

L'article 10 du projet d'ordonnance consacre également l'interdiction des subventions croisées entre service en route et service de contrôle d'approche et de départ décidée par la CE dans le cadre du paquet législatif « Ciel unique européen II »⁴.

L'article 11 fait écho à l'article 101b du projet de LA qui autorise la Confédération à prendre partiellement à sa charge les pertes de recettes essuyées par Skyguide sur les services de navigation aérienne fournis en Allemagne, en Italie et en Autriche. Sont surtout visés les services en route fournis dans ces pays de même que les services de contrôle d'approche et de départ assurés par Skyguide pour l'aéroport de Friedrichshafen. La contribution de la Confédération est plafonnée à 44 millions de francs par an, correspondant aux pertes de recettes enregistrées par Skyguide en 2007, ainsi qu'il ressort du message relatif à la révision de la LA susmentionnée. Comme le spécifie le projet de loi, la Confédération cesserait de verser son aide au terme de la période de neuf ans suivant l'entrée en vigueur de la révision de la LA. Le 2^e alinéa prévoit que la Confédération verse des montants trimestriels en se basant sur le budget de Skyguide, établi de manière analogue aux modalités convenues pour l'indemnisation des services fournis dans l'espace aérien français. Le calcul tient par conséquent compte des unités de trafic prévisionnelles et du taux unitaire pratiqué dans l'espace aérien considéré (par exemple, dans le sud de l'Allemagne, le taux unitaire appliqué par Deutsche Flugsicherung).

⁴ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (CE) n° 549/2004, (CE) n° 550/2004, (CE) n° 551/2004 et (CE) n° 552/2004 afin d'accroître les performances et la viabilité du système aéronautique européen (COM(2008) 388 final)

Les excédents ou les insuffisances de financement sont compensés à partir du décompte des pertes de recettes vérifié par une entreprise de révision soumise à la surveillance de l'Etat. Les pertes sont compensées à concurrence des crédits annuels alloués. Skyguide communique toutes les informations utiles à l'OFAC pour vérifier le décompte.

L'article 12 contient des dispositions générales en matière de zones tarifaires. La zone tarifaire désigne un espace aérien (dédié soit au contrôle d'approche et de départ, soit aux services en route) pour lequel un taux unitaire est établi. Une zone tarifaire pour le contrôle d'approche et de départ peut comporter un ou plusieurs aérodromes. L'ensemble des coûts des services de navigation aérienne d'une zone tarifaire est regroupé dans une assiette commune. Autrement dit, les subventions croisées entre services de contrôle d'approche et de départ des aérodromes rattachés à une même zone restent possibles.

Des distorsions des coûts notamment risquent d'apparaître dans les zones tarifaires regroupant plusieurs aérodromes si chaque aérodrome faisait appel à un prestataire de services de la circulation aérienne différent et possédant sa propre structure de coûts. Afin d'écartier ce risque, il convient de préciser qu'il ne peut y avoir qu'un prestataire de services de la circulation aérienne (Air Traffic Services – ATS)⁵ par zone tarifaire. Afin d'éviter

L'article 13 prévoit que le calcul des redevances d'approche et de départ s'effectue principalement en fonction des coûts afférents à la fourniture des services du contrôle d'approche et de départ. Le principe de la couverture des coûts peut ici s'appliquer sur le long terme. Autrement dit, des excédents sont autorisés à court terme à condition d'être compensés ultérieurement. L'article 13 est ainsi compatible avec des méthodes récentes de calcul des redevances qui s'écartent sur le court ou sur le moyen terme du strict principe de la couverture des coûts complets (par exemple, le système de prix plafond (Price Cap) se base aussi sur les coûts du prestataire de services), pour autant que le montant des redevances ne génèrent pas à long terme un déséquilibre entre les coûts et les recettes.

Les contributions de la Confédération visées aux articles 11 et 28 de même que les contributions de tiers visées à l'article 30 (contributions de particuliers et des collectivités publiques) doivent être déduites de l'assiette des coûts utilisée pour calculer les redevances.

L'article 14 indique que le financement des services de navigation en route incombe à Skyguide en tant que prestataire désigné de ces services. Cette responsabilité est assortie de divers droits et obligations, notamment ceux liés aux réglementations internationales applicables conformément à l'article 9, 1^{er} alinéa et à la section 4 de la présente ordonnance.

Les **articles 15** (« Assujettissement aux redevances de navigation aérienne ») et **16** (« Publication des redevances ») reprennent les dispositions des articles 13 et 14 de la version actuelle de l'OSNA.

Section 2: Financement des services de navigation en route

L'article 17 indique que la région d'information de vol Suisse (FIR) constitue une seule zone tarifaire de route, ce qui correspond à la situation actuelle.

Conformément à **l'article 18**, le financement des services de navigation aérienne fournis dans cette zone incombe à Skyguide.

Conformément à **l'article 19**, cette responsabilité est assortie du droit d'établir et de percevoir les redevances de navigation aérienne. Le calcul et l'établissement des redevances de navigation aérienne sont suffisamment définis dans les normes internationales mentionnées

⁵ La définition de l'expression « services de la circulation aérienne » figure à l'article 2, chiffre 11 du règlement (CE) n° 549/2004.

à l'article 9, 1^{er} alinéa ; il n'est donc pas nécessaire de les compléter ici par d'autres exigences.

Les normes internationales en question impliquent le respect de plusieurs exigences en matière de transparence. Les Etats et les prestataires de services de navigation aérienne sont notamment tenus de transmettre des tableaux de déclaration à Eurocontrol et à la Commission européenne. L'alinéa 3 confie à Skyguide le soin de remplir ces tableaux. Les autres prestataires éventuels (MétéoSuisse, par exemple) assurant des services de navigation aérienne dans la zone tarifaire de route ont l'obligation de communiquer à Skyguide toutes les informations utiles pour établir les tableaux de déclaration. Ils observent à cet égard les délais impartis par Skyguide.

Section 3: Financement des services de contrôle d'approche et de départ sur les aérodromes de la catégorie I (aéroports nationaux)

Au chapitre du financement des services de contrôle d'approche et de départ, l'**article 20** crée une catégorie d'aérodromes distincte comprenant les aéroports nationaux de Genève et de Zurich. Cette disposition marque l'abandon du principe de la péréquation tarifaire tel qu'il se dégage de l'article 48, 3^e alinéa de la LA en vigueur et qui postule une tarification unique pour les redevances d'approche et de départ sur l'ensemble du territoire suisse. Elle se fonde sur l'article 49 du projet de révision de la LA, lequel permet aux aéroports nationaux de la catégorie I de pratiquer des redevances d'approche et de départ différentes de celles en vigueur sur les autres aérodromes dotés de services de la circulation aérienne.

Les redevances d'approche et de départ de la catégorie d'aérodromes I font l'objet d'un tarif unique. Autrement dit, conformément à l'**article 21**, les aéroports de Genève et de Zurich forment une zone tarifaire (se reporter à l'article 12 pour les dispositions générales applicables aux zones tarifaires).

L'**article 22** précise que le financement des services fournis sur les aérodromes de la catégorie I – Genève et Zurich – incombe au prestataire de services de la circulation aérienne (actuellement Skyguide).

En contrepartie de la responsabilité que lui attribue l'article 22, le prestataire de services de la circulation aérienne doit être habilité à refinancer ses coûts en percevant une redevance d'approche et de départ. Les dispositions à cette fin figurent à l'**article 23**. Les tarifs des redevances sont calculés et établis conformément aux normes mentionnées à l'article 9, 2^e alinéa. Attendu que les redevances d'approche et de départ perçues sur les aérodromes de catégorie I seront aussi soumises aux dispositions du règlement (CE) n° 1794/2006, le prestataire de services de la circulation aérienne est ici aussi tenu, par analogie aux règles applicables aux redevances de route, d'observer les dispositions relatives aux tableaux de déclaration pour le calcul des redevances (alinéas 2 et 3, se reporter à cet égard au commentaire de l'article 19 ci-dessus).

Le prestataire de services de la circulation aérienne est chargé d'établir et de percevoir les redevances. Il peut cependant confier leur recouvrement à des tiers (par exemple l'exploitant d'aérodrome). Il est indispensable de spécifier sans équivoque la compétence du prestataire de services de la circulation aérienne (c'est-à-dire Air Traffic Services) afin d'éviter que des prestataires d'autres services de navigation aérienne (comme les services de la météorologie aéronautique) prélèvent leurs propres redevances, ce qui rendrait le système de redevances opaque. Ces prestataires de services peuvent couvrir les coûts de leurs prestations dans le cadre de l'application de l'art. 37.

Section 4: Financement des services de contrôle d'approche et de départ sur les aérodromes des catégories II et III

Les autres aérodromes dotés de services de la circulation aérienne se répartissent conformément à l'**article 24** en deux catégories (catégories II et III). La principale différence entre elles réside dans le fait que dans l'une – la catégorie II –, les aérodromes pourront bénéficier du produit de l'imposition du kérosène conformément à l'article 86 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101)⁶ pour financer les services du contrôle d'approche et de départ, tandis que dans l'autre – la catégorie III – ils ne le pourront pas (sous réserve des dispositions transitoires de l'article 40, 1^{er} et 2^e alinéas). Cette différence de traitement s'explique par le fait que les services de navigation aérienne fournis sur les aérodromes de la catégorie III répondent à des intérêts essentiellement particuliers et locaux.

Conformément à l'annexe 3 du projet d'ordonnance et suivant l'avis de l'OFAC, les aérodromes suivants font partie de la catégorie II:

- a) Aérodrome régional de Berne-Belp
- b) Aérodrome régional de La Chaux-de-Fonds - Les Eplatures
- c) Aérodrome régional de Granges
- d) Aérodrome régional de Lugano-Agno
- e) Aérodrome régional de Sion
- f) Aérodrome régional de Saint-Gall-Altenrhein

Conformément à l'annexe 4 du projet d'ordonnance et suivant l'avis de l'OFAC, la catégorie III ne comporte pour l'instant qu'un aérodrome:

- a) Aérodrome de Buochs

Conformément à l'**article 25**, 1^{er} alinéa, chaque aérodrome de la catégorie II ou III constitue une zone tarifaire. Il peut néanmoins être indiqué de regrouper plusieurs aérodromes au sein d'une zone tarifaire commune pour des questions d'ordre opérationnel ou financier. Cette disposition se fonde sur l'article 49, alinéa 5 de la révision de LA. Le DETEC statue sur la création ou la modification d'une zone tarifaire sur demande introduite par un groupe d'aérodromes ou par un prestataire de services de la circulation aérienne. Ce dernier peut y avoir intérêt par exemple afin d'optimiser ses coûts administratifs. Du point de vue des exploitants d'aérodrome, s'associer à d'autres aérodromes au sein d'une zone tarifaire commune est une mesure susceptible de renforcer et de rendre plus efficace la coopération financière et les relations avec d'autres aérodromes.

Toutefois, il convient au préalable de consulter les milieux intéressés avant toute création (ou suppression) d'une zone tarifaire étendue dans la mesure où cette création ou cette suppression est susceptible d'avoir une incidence sur le niveau des redevances de tel ou tel aérodrome. La consultation est organisée par l'auteur de la demande. Son résultat doit être joint à la demande adressée au DETEC. Dans un souci de simplification des formalités administratives, la demande de création (ou de suppression) d'une zone tarifaire devrait aller de pair avec la demande de modification des redevances d'approche et de départ.

Les zones tarifaires délimitées au sein des catégories II et III sont par ailleurs soumises aux dispositions générales de l'article 12.

Conformément à l'**article 26**, le financement des services de contrôle d'approche et de départ incombe au premier chef aux exploitants d'aérodrome. En vertu de l'article 27, le transfert de la responsabilité en matière de financement s'accompagne automatiquement d'une

⁶ Sous réserve de l'acceptation en votation populaire de l'article 86 Cst. Les dispositions de cet article constitutionnel se traduiront le cas échéant par une modification de la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin; RS 725.116.2).

délégation de la compétence en matière d'établissement des redevances (alinéa 4). Spécialement dans le cas des aérodromes des catégories II et III, il est essentiel de conserver un équilibre entre les divers types de redevances (redevances aéroportuaires et redevances de navigation aérienne). Il convient en particulier d'éviter que des adaptations des redevances de navigation aérienne ait des répercussions négatives importantes sur le volume du trafic desservant un aérodrome donné. L'exploitant d'aérodrome est mieux à même d'estimer ce point d'équilibre que le prestataire de services de la circulation aérienne qui cherche avant tout à refinancer les coûts de ses prestations. Il peut ainsi arriver qu'un exploitant d'aérodrome renonce expressément, en fonction de sa politique commerciale et de sa gestion, à fixer des redevances au-delà d'un certain montant, là où le prestataire de services de la circulation aérienne désigné fixerait le montant des redevances de manière à rentrer dans ses frais.

Par contre, lorsque la zone tarifaire comprend plus d'un aérodrome, il n'est pas sensé de confier le financement des services de navigation aérienne aux exploitants des aérodromes pour la zone en question (et donc de leur attribuer la compétence d'établir et de percevoir les redevances d'approche et de départ). L'OFAC propose dès lors à **l'article 26, 2e alinéa** que le financement incombe au prestataire de services de la circulation aérienne de la zone tarifaire ; sinon la responsabilité formelle du financement des services et de l'établissement du tarif unique applicable à la zone tarifaire ne serait pas clairement définie, puisque il faudrait composer avec plusieurs exploitants d'aérodromes.

L'article 27 énonce les principes applicables à l'établissement et à la perception des redevances d'approche et de départ sur les aérodromes des catégories II et III. Le 2e alinéa précise qu'il faut à cet effet prendre en considération certaines dispositions du document 9082 (8e édition, 2009) de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)⁷. Ces dispositions portent notamment sur:

- l'assiette des coûts pour le calcul des redevances;
- la répartition des coûts entre les usagers en fonction des coûts imputables à chacun d'entre eux;
- la possibilité d'établir des redevances ne couvrant pas les coûts complets;
- la non-discrimination entre les usagers;
- le préfinancement par les redevances de l'infrastructure des services de navigation aérienne.

L'alinéa 3 permet de pratiquer des tarifs de redevance réduits pour l'instruction aéronautique.

L'établissement et la perception des redevances incombent en principe à l'exploitant d'aérodrome puisque l'article 26 le charge de financer les services de contrôle d'approche et de départ fournis sur son aérodrome. Ainsi qu'il est mentionné plus haut, dès lors que la zone tarifaire compte plus d'un aérodrome, cette responsabilité passe au prestataire de services de la circulation aérienne qui reçoit aussi logiquement la compétence d'établir et de percevoir les redevances (se reporter à ce propos au commentaire de l'article 26).

L'article 28 définit les modalités d'une éventuelle participation financière de la Confédération aux coûts du contrôle d'approche et de départ fourni sur les aérodromes de la catégorie II.

L'aide financière annuelle de la Confédération dépend de trois facteurs. Premièrement, des déficits prévisionnels des services de contrôle d'approche et de départ sur une année pour chaque zone tarifaire. Deuxièmement, de la part du produit de l'imposition du kérosène allouée dans le budget de la Confédération au service de la navigation aérienne. Enfin, des montants que les particuliers et les collectivités publiques (cantons ou communes par exemple) sont prêts à verser en application de l'article 30 pour les services de contrôle d'approche et de départ.

⁷ Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation

Au cas où le produit de l'impôt sur les huiles minérales disponible ne permet pas de combler le découvert cumulé des zones tarifaires formées par les aéroports de la catégorie II, il convient de procéder à une répartition équitable, basée sur des critères factuels et objectifs, de ce produit entre les différentes zones tarifaires. L'OFAC procède à cette répartition en appliquant la formule exposée en annexe 5 de l'ordonnance.

Si l'OFAC estime que la fourniture de services de navigation aérienne dans une zone tarifaire répond à un intérêt supérieur et suprarégional, notamment pour des questions de sécurité, mais que la formule de l'annexe 5 n'en tient pas suffisamment compte, il peut prendre cette situation en considération dans la répartition des aides financières prévue par cet article. Concrètement, préalablement à la répartition du produit de l'impôt sur les huiles minérales selon la formule en annexe 5, l'OFAC attribue à ces zones tarifaires un montant de subvention fixe. Ce montant ne peut excéder 30% du déficit entre les coûts budgétés et les revenus budgétés ainsi que les contributions assurées conformément à l'article 30. Le produit de l'impôt sur les huiles minérales après déduction des subventions fixes constitue dès lors la base pour le calcul de la répartition au moyen de la formule en annexe 5.

Si le compte du service de la navigation aérienne pour une zone tarifaire laisse apparaître à la fin de l'année que les aides financières de la Confédération ont abouti à un excédent de recettes, cet excédent est pris en considération dans le calcul de l'aide financière de l'année suivante.

Conformément à l'**article 29**, l'aide de la Confédération est en principe versée à l'exploitant d'aéroport, sauf si la zone tarifaire considérée comporte plus d'un aéroport, auquel cas, l'aide est versée au prestataire de services de la circulation aérienne. Des versements par aéroport régional ne sont en l'espèce pas praticables et dénués de cohérence vu que le financement des prestations et l'établissement des redevances incombent au prestataire de services de la circulation aérienne.

Les informations requises pour établir la répartition des aides financières conformément à l'article 29 doivent être communiquées à l'OFAC. De même, l'OFAC doit être informé des projets d'investissement susceptibles de modifier sensiblement la structure financière d'une zone tarifaire et donc d'avoir un impact sur le montant des aides financières potentielles de la Confédération.

L'**article 30** contraint les exploitants d'aéroport à faire leur possible pour amener les particuliers et les collectivités publiques à participer au financement des services de contrôle d'approche et de départ. Cette participation peut se révéler indispensable dans le cas des aéroports de catégorie II qui, en dépit des aides financières de la Confédération prévues aux articles 28 et 29, se verraient contraints d'augmenter fortement leurs redevances sans ce financement supplémentaire. Cette source de financement est encore plus importante pour les aéroports de la catégorie III qui ne bénéficieront pas du produit de l'imposition du kérosène pour financer les services de navigation aérienne. Le financement partiel de services de navigation par des privés et les collectivités publiques est déjà une réalité (par exemple à l'aéroport de Buochs).

L'obligation de négocier une aide financière s'applique également aux zones tarifaires comprenant plus d'un aéroport. Cela suppose que les aéroports de ces zones collaborent étroitement lors des négociations vu qu'il est impossible de considérer chaque aéroport séparément et que la probabilité de subventions croisées entre eux est grande. Cette collaboration entre aéroports est de plus de nature à renforcer leur position vis-à-vis des particuliers ou des collectivités publiques.

L'OFAC doit être avisé du résultat des négociations.

Section 5: Exonération des redevances de navigation aérienne

L'article 31 porte sur les vols pour lesquels aucune redevance de route n'est due. L'article 9, paragraphe 1 du règlement (CE) n° 1794/2006 précise quels sont les vols expressément exonérés de redevances de navigation aérienne. Ces dispositions s'appliquent également en Suisse. La lettre a renvoie à l'ordonnance concernant le service de recherches et de sauvetage de l'aviation civile (ORSA; RS 748.126.1) en spécifiant que sont exonérés uniquement les vols de recherche et de sauvetage d'avions en danger, de leurs passagers et équipages. L'article 31, 1^{er} alinéa, lettres a et b du projet d'OSNA indique quels vols sont exonérés (par exemple, les vols VFR) en plus des vols visés par l'article 9, 1^{er} alinéa du règlement européen. L'article 31, 2^e alinéa du projet d'OSNA étend l'exonération des redevances pour les vols militaires. Actuellement, seuls les vols au moyen de matériel volant militaire originaire d'Etats membres d'Eurocontrol sont exonérés en Suisse sur une base de réciprocité. Or, accorder un traitement de faveur aux vols militaires d'Etats membres d'Eurocontrol par rapport aux vols militaires d'autres Etats (par exemple les Etats-Unis) est contraire à la politique de neutralité suivie par notre pays. Par conséquent, si un Etat exonère les vols militaires suisses de redevances de route sur une base de réciprocité, notre pays doit être habilité à accéder aux demandes d'exonération de cet Etat. Il est prévu que l'OFAC statue sur l'exonération des vols militaires du versement des redevances d'entente avec le DFAE et les Forces aériennes.

Les Etats sont par ailleurs libres d'exonérer de redevances d'approche et de départ certains vols mentionnés dans le règlement européen précité. Dans sa version actuelle, l'OSNA comprend une liste relativement complète de vols exonérés qui n'est cependant pas tout à fait compatible avec les dispositions du règlement européen. Aussi le projet abroge-t-il les lettres a (aéronefs suisses d'Etat) et b (aéronefs au service du BEAA) de l'article 15, 3^e alinéa de l'OSNA en vigueur, ne conservant que les lettres c (monarques régnant, chefs d'Etat, chefs de gouvernement et ministres des gouvernements en mission officielle) et d (vols de recherche et de sauvetage) (se reporter à **l'article 32**). En application de l'OSNA révisée, des redevances de navigation aérienne seraient par conséquent perçues à l'avenir sur certains vols de la Confédération. Au chapitre des vols de recherche et de sauvetage, cet article comporte une précision analogue à celle figurant à l'article 31, 1^{er} alinéa, lettre a.

L'article 33 règle la prise en charge des coûts des vols exonérés. Conformément aux réglementations européennes déterminantes⁸, la Confédération doit supporter les coûts des vols exonérés de redevances de route. Sur ce plan, il n'y a rien de changé puisque cette obligation figure déjà dans l'OSNA en vigueur et donc la charge financière pour la Confédération reste pratiquement identique. L'exonération étendue dont bénéficient les avions militaires pourrait par contre entraîner une augmentation des coûts pour la Confédération. Mentionnons encore que la Confédération continuerait de prendre en charge les coûts marginaux des vols VFR exonérés et non les coûts complets (article 31, 1^{er} alinéa, lettre c). Cette approche est compatible avec le règlement (CE) n° 1794/2006 (se reporter à l'article 7, paragraphe 4 de ce règlement).

Le règlement (CE) n° 1794/2006 contraint en revanche la Confédération à supporter les coûts des exonérations de redevances d'approche et de départ. En l'occurrence, cette obligation ne vaut que pour les aéroports de Genève et de Zurich, les autres aérodromes ne tombant pas sous le coup de ce règlement. L'OFAC estime cependant que cette inégalité de traitement n'a pas lieu d'être et discrimine injustement ces derniers en contradiction avec les principes établis par l'OACI.

Selon ce raisonnement, la Confédération devrait supporter l'intégralité des coûts des vols exonérés de redevances d'approche et de départ, ce que ne prévoit par l'OSNA en vigueur aujourd'hui. Sur ce point, la révision de l'OSNA entraîne une charge supplémentaire pour les finances fédérales.

⁸ Règlement (CE) n° 1794/2006.

Section 6: Établissement et approbation des tarifs des redevances

Les articles 34 et 35 réglementent les procédures applicables en matière d'établissement et d'approbation des redevances. L'expression « établissement » désigne ici autant la première fixation d'une redevance que ses modifications ultérieures.

L'article 49 du projet de révision de la LA attribue au DETEC la compétence d'approuver els redevances de navigation aérienne, raison pour laquelle elle n'est pas mentionnée une nouvelle fois ici.

Les réglementations internationales mentionnées à l'article 9 réglementent de manière exhaustive les procédures d'établissement des redevances de route et il n'est pas besoin de les préciser. Il en est de même pour les redevances d'approche et de départ sur les aérodromes de la catégorie I qui sont régies par le règlement (CE) n° 1794/2006.

L'article 34 se réfère dès lors uniquement à l'établissement des redevances d'approche et de départ pour les aérodromes des catégories II et III. Il consacre le devoir d'informer et de consulter les milieux intéressés avant d'établir les redevances. La consultation doit avoir lieu quatre mois au moins avant l'entrée en vigueur des redevances. Afin de toucher la plus large audience possible, les redevances prévues doivent être publiées dans la circulaire d'information aéronautique (AIC). Les milieux intéressés disposent d'un mois à dater de la publication pour consulter la documentation et prendre position.

L'article 35 définit les modalités d'approbation par le DETEC des redevances d'approche et de départ. Le DETEC consulte le surveillant des prix avant de rendre sa décision (conformément à l'article 15 de la loi fédérale concernant la surveillance des prix [LSPr; RS 942.20]).

Les demandes d'approbation doivent parvenir à l'OFAC qui fera suivre au DETEC deux mois au moins avant l'entrée en vigueur prévue du tarif des redevances en joignant toutes les informations utiles pour évaluer les redevances. Ce sont en premier lieu le détail des coûts attendus pour l'année considérée (coûts de personnel, autres coûts d'exploitation, coûts extraordinaires, coûts de réglementation, coûts du capital) et des informations concernant les unités de services d'approche et de départ prévues. Le dossier de demande comprend également les prises de position des milieux consultés ainsi qu'un exposé des raisons pour lesquelles le demandeur entend y donner ou ne pas y donner suite.

La décision du département est communiquée au demandeur. Elle est publiée dans la Feuille fédérale en mentionnant qu'elle peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif fédéral dans le délai imparti.

Section 7: Financement du service de la navigation aérienne pour les vols militaires

Skyguide fournit également des services de navigation aérienne pour le trafic aérien militaire. **L'article 36** précise que la Confédération couvre les coûts des prestations fournies par Skyguide. L'expression « couvrant les coûts » ne se limite pas à l'année civile mais signifie plutôt que les excédents ou déficits de recouvrement doivent s'équilibrer à terme. Le prestataire de services est tenu de communiquer aux Forces aériennes toutes les informations utiles pour budgéter les paiements.

Section 8: Facturation des services de navigation aérienne

Conformément à l'**article 37**, tous les prestataires de services de navigation aérienne (dont les services de la météorologie aéronautique) facturent leurs prestations aux organismes en charge du financement des services de navigation aérienne (c'est-à-dire soit aux prestataires désignés de services de la circulation aérienne, soit aux exploitants d'aérodrome) et communiquent en temps utile les informations nécessaires pour budgéter ces coûts.

A titre d'exemple, si, conformément à l'article 26, 1^{er} alinéa, il incombe à l'exploitant d'aérodrome de financer les services de navigation aérienne, Skyguide et MétéoSuisse lui facturent leurs prestations.

Par contre, dans le cas d'une zone tarifaire comportant plusieurs aérodromes, telle que celle visée à l'article 26, 2^e alinéa et dont Skyguide est le prestataire responsable de services de la circulation aérienne, MétéoSuisse facture ses prestations à Skyguide, comme c'est le cas aujourd'hui.

Les prestataires de services de navigation aérienne qui facturent leurs prestations aux organismes en charge du financement, participent conformément au 2^e alinéa activement aux consultations prévues par la procédure d'établissement des redevances et justifient vis-à-vis des milieux consultés les coûts qu'ils avancent.

Section 9: Compte de la navigation aérienne suisse

L'**article 38** confie à l'OFAC la tâche d'établir chaque année le récapitulatif des coûts et recettes du service de la navigation aérienne dans l'espace aérien sous responsabilité suisse. Ce récapitulatif peut être consulté par le public sur le site Internet de l'OFAC.

Chapitre 4: Dispositions finales

L'**article 39** donne compétence au département (DETEC) de modifier les annexes 3 et 4 de l'ordonnance. Il se base notamment sur des critères précis pour modifier les annexes relatives aux catégories d'aérodromes. Pour être admis dans la catégorie II, un aérodrome doit impérativement être doté de services de contrôle d'approche et de départ du trafic IFR et il faut que ces services présentent un intérêt national. Le questionnaire suivant permet d'évaluer si les services fournis revêtent un intérêt national:

- a. L'aérodrome est-il considéré dans le Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA) comme un aérodrome régional ?
- b. L'aérodrome est-il desservi par du trafic public (vols de ligne et vols charter) ?
- c. L'aérodrome est-il situé dans une région à fort trafic aérien et dont l'espace aérien présente une structure complexe ?
- d. Combien de mouvements d'aéronefs IFR l'aérodrome enregistre-t-il chaque année ?
- e. Quel est le volume global de trafic annuel sur l'aérodrome considéré ?

L'abandon de la péréquation tarifaire, en modifiant le mode de financement des services de contrôle d'approche et de départ, risque de créer des problèmes financiers pour les petits aérodromes qui ne bénéficient pas du produit de l'imposition du kérosène prévu à l'article 28 (c'est-à-dire les aérodromes de la catégorie III). Si l'exploitant d'aérodrome démontre qu'il s'est efforcé d'obtenir des fonds privés ou un soutien financier des collectivités publiques locales, mais que ses efforts se sont soldés par un maigre résultat, voire ont échoué, l'**article 40, 1^{er} alinéa** permet à la Confédération dans les trois années civiles suivant l'entrée en vigueur de l'ordonnance de recourir exceptionnellement au produit de l'imposition du kérosène, à condition que des fonds excédentaires subsistent après répartition des aides

destinées aux aérodromes de la catégorie II. Pour ce faire, une demande motivée doit être adressée à l'OFAC.

L'abandon de la péréquation financière consacrée par l'article 48, alinéa 3 de la LA en vigueur implique de modifier sensiblement le régime des redevances d'approche et de départ. Afin de mettre ce changement sur les rails, l'article 40, alinéa 3 prévoit que les aérodromes de la catégorie II forment une zone tarifaire au sens de l'article 25, 2^e alinéa pendant une période transitoire de près de trois ans, de sorte que, dans un premier temps, le financement des services de contrôle d'approche et de départ, de même que l'établissement et la perception des redevances associées restent du ressort de Skyguide. Cela laisse suffisamment de temps aux exploitants d'aérodrome pour se préparer à la nouvelle réglementation et à endosser la responsabilité financière des services et la compétence en matière d'établissement des redevances. Cette zone tarifaire sera abolie au plus tard le 31 décembre 2013. Elle pourrait durer au-delà à condition qu'une demande en ce sens soit adressée au DETEC dans les délais impartis conformément à l'article 25.

4. Entrée en vigueur

La modification de l'ordonnance entre en vigueur en même temps que les articles 49 et 101b du projet de révision de la LA et que la modification de la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin ; RS 725.116.2) résultant de la modification de l'article 86 de la Constitution, soit probablement au cours du second semestre 2010. Par ailleurs, l'entrée en vigueur de l'OSNA doit être coordonnée avec l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 1794/2006.

5. Conséquences économiques

Redevances de route

Il n'est pas impossible que la modification de l'ordonnance amène une baisse à moyen ou à long terme des redevances de route. Il ne faut en revanche s'attendre à aucun changement à court terme puisque les pertes de Skyguide de l'année précédente devront d'abord être comblées.

Redevances d'approche et de départ sur les aéroports nationaux

Ces redevances ne varieront guère à court terme, puisque Skyguide enregistre un bilan proche de l'équilibre dans la zone tarifaire Zurich/Genève. Il suffirait cependant que le trafic s'accroisse fortement sur ces aéroports pour que des pressions accrues à la baisse s'exercent sur les tarifs des redevances, d'autant plus que, selon la modification de l'ordonnance, les redevances d'approche et de départ perçues sur ces deux aéroports ne serviraient plus à combler le déficit de recouvrement des services de contrôle d'approche et de départ sur les petits aérodromes.

Redevances d'approche et de départ sur les aérodromes de la catégorie II

L'impact de la modification de l'ordonnance dépend notablement de l'évolution du déficit de recouvrement sur ces aérodromes. Le maintien ou non de la zone tarifaire prévue par l'article 40, alinéa 3 au-delà de la période transitoire joue également un rôle pour certains aérodromes. Enfin, dernier facteur déterminant : l'importance des fonds disponibles provenant du produit de l'imposition du kérosène.

En 2008, les déficits de recouvrement cumulés des services de contrôle d'approche et de départ sur les aérodromes de la catégorie II atteignaient près de 22,5 millions de francs. La même année, l'imposition du kérosène a rapporté près de 40 millions de francs. En admet-

tant que la moitié de cet argent (soit 20 millions de francs) soit affectée au financement de ces services, le déficit de recouvrement pour la zone tarifaire établie par l'article 40, 2^e alinéa aurait atteint encore 2,5 millions de francs à compenser par une augmentation des redevances. Compte tenu du fait que près de 113 000 mouvements d'aéronefs soumis à redevances ont été dénombrés cette année-là dans la zone tarifaire, il aurait fallu augmenter en moyenne le tarif des redevances de 22 francs par mouvement (sans prendre en compte le facteur MTOW). Le recours conformément à l'article 30 à des fonds privés ou aux collectivités publiques au niveau local pour faire l'appoint permettrait de ne pas augmenter le tarif des redevances.

A l'opposé, dans le cas de figure où chaque aéroport constituerait une zone tarifaire en soi, le tarif des redevances d'approche et de départ devrait être calculé au cas par cas, notamment en fonction du montant global et par aéroport des aides de la Confédération alimentées par l'imposition du carburant d'aviation. Attendu que, en 2008, les déficits cumulés de recouvrement des aéroports de la catégorie II (22,5 millions) auraient été supérieurs aux moyens disponibles pour les aides financières provenant de l'imposition du kérosène (20 millions), il aurait fallu appliquer la formule prévue à l'article 29, 2^e alinéa (décrite en détail à l'annexe 5) pour calculer l'aide financière qui revient à chaque aéroport. D'après ces calculs, Berne afficherait après versement de l'aide financière un déficit de recouvrement s'élevant encore à 0,8 million, tandis qu'il atteindrait 1,6 million à Granges, déficits que les deux aéroports seraient contraints de compenser par une hausse du tarif des redevances (si l'on ne tient pas compte d'un éventuel soutien privé ou d'une aide des collectivités publiques locales). Ainsi, Berne aurait dû augmenter en moyenne le tarif des redevances d'approche et de départ de 39 francs par mouvement (si l'on se base sur le chiffre 2008 des mouvements d'aéronefs soumis à redevances qui s'élevait à 20 456) et Granges de 49 francs (32 455 mouvements d'aéronefs soumis à redevances en 2008).

Il convient de souligner ici l'importance que revêt le produit de l'imposition du kérosène. Si ces fonds sont réduits ou ne sont pas disponibles et que le recours au financement privé et aux collectivités publiques s'avère insuffisant, on assistera à une flambée des tarifs des redevances sur les aéroports de la catégorie II.

Redevances d'approche et de départ sur les aéroports de la catégorie III

Pour l'heure, cette catégorie ne comporte que l'aéroport de Buochs. Le déficit de recouvrement des services de contrôle d'approche et de départ y atteignait en 2008 près de 400 000 francs. Si l'on ne tient pas compte d'un éventuel soutien privé ou d'une aide des collectivités publiques locales et compte tenu de 4735 mouvements d'aéronefs soumis à redevances en 2008, le tarif des redevances d'approche et de départ pratiqué à Buochs devrait augmenter en moyenne de 85 francs par mouvement d'aéronef pour combler ce déficit (sans tenir compte du facteur MTOW).

Annexe 1 : projet de révision partielle 1 LA

1. Teneur du texte

Art. 49 (nouveau)

¹ Les prestataires de services de navigation aérienne perçoivent des redevances pour assurer:

- a. le contrôle en route;
- b. le contrôle des approches et des départs sur les aérodromes.

² Le produit des redevances ne doit pas excéder les frais attestés et une rémunération raisonnable du capital investi.

³ Le Conseil fédéral peut classer les aérodromes par catégorie. Il fixe, pour chaque catégorie d'aérodrome, les principes applicables pour établir le montant des redevances d'approche et de départ et définit les moyens supplémentaires nécessaires pour couvrir les frais du contrôle des approches et des départs. Il prend à cet égard également en considération les possibilités de financement offertes par les cantons ou les communes aéroportuaires ou par des organismes privés.

⁴ Le produit des redevances perçues pour une catégorie d'aérodrome ne peut en principe être affecté au financement des frais d'une autre catégorie d'aérodrome.

⁵ Les tarifs des redevances d'approche et de départ peuvent être unifiés pour les aérodromes d'une même catégorie.

⁶ Les redevances de navigation aérienne sont soumises à l'approbation du DETEC.

⁷ Le Conseil fédéral fixe:

- a. les vols exemptés de redevances de navigation aérienne;
- b. les frais du service de la navigation aérienne supportés par la Confédération pour certaines catégories d'aérodrome.
- c. les conditions auxquelles l'exploitant d'un aérodrome est habilité à établir et à percevoir des redevances de navigation aérienne sans fournir directement de services de navigation aérienne.

Art. 101b (nouveau)

¹ La Confédération peut temporairement supporter les pertes de recettes subies par un prestataire de services de navigation aérienne sur les prestations fournies à l'étranger, jusqu'à la conclusion d'un accord d'indemnisation avec l'Etat concerné.

² Le Conseil fédéral réexamine tous les trois ans dans quelle mesure la Confédération doit continuer de supporter ces pertes de recettes. Celle-ci les supporte neuf ans au plus après l'entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi.

2. Commentaires extraits du message

Commentaire de l'art. 49

La fourniture de services de navigation aérienne est indispensable pour assurer la sécurité et le bon déroulement des atterrissages et des décollages sur les aéroports. Ces services sont également nécessaires, dans la navigation de croisière, pour coordonner les aéronefs à travers les systèmes des routes aériennes et assurer un espace de sécurité suffisant entre les différents usagers de l'espace aérien (contrôle en route). Des redevances sont perçues pour ces deux types de services de navigation aérienne (redevances pour le contrôle des approches et des départs et redevances de route).

La réglementation en matière de redevances de navigation aérienne (art. 48, al. 3) remonte à la révision de 1995 de la LA. Dans le message relatif à cette révision, le Conseil fédéral indiquait vouloir appliquer une péréquation tarifaire aux redevances de navigation aérienne. De manière analogue aux tarifs postaux, uniformes sur tout le territoire suisse, la redevance de navigation aérienne due à chaque atterrissage ou décollage pour un type d'avion déterminé devait ainsi afficher le même tarif, quels que soient la situation, le volume de trafic et les autres caractéristiques de l'aéroport. L'application de ce principe a généré des subventions croisées à plusieurs niveaux dans le financement des services de navigation aérienne. Premièrement, les redevances perçues pour le contrôle des approches et des départs à l'aéroport de Zurich permettent de subventionner les autres aérodromes suisses proposant des services de navigation aérienne (notamment Berne, Lugano, Saint-Gall-Altenrhein, Granges, Les Eplatures et Sion), dont les recettes sont insuffisantes. Deuxièmement, les coûts du contrôle des approches et des départs sont financés par le produit des redevances de route: le trafic utilisant l'espace aérien supérieur finance donc le trafic en approche et au départ, en particulier sur les aéroports régionaux. Enfin, le prestataire suisse de services de navigation aérienne (Skyguide) subventionne les prestataires allemand, italien et autrichien, puisqu'il fournit des prestations dans ces pays sans recevoir l'intégralité des redevances concernées.

En vue notamment de réduire ces subventions croisées, l'OFAC a rédigé deux rapports à l'intention de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N), dans lesquels il propose différents modèles de financement des services de navigation aérienne en Suisse. Les scénarios élaborés devaient tenir compte de plusieurs contraintes, notamment améliorer la vérité des coûts dans les services de navigation

aérienne en diminuant les subventions croisées, améliorer la compétitivité de l'aviation civile suisse (services de navigation aérienne et entreprises de transport aérien), tenir compte des besoins de tous les acteurs du système aéronautique suisse (en particulier de l'aviation générale) et être compatibles avec les prescriptions européennes et internationales.

La présente révision de la LA vise à introduire le modèle de financement décrit ci-après.

A l'avenir, les redevances pour le contrôle des approches et des départs perçues par l'aéroport national de Zurich ne compenseront plus les redevances déficitaires des autres aérodromes offrant des services de navigation aérienne. En outre, la péréquation tarifaire sera remplacée par un système répartissant les aérodromes entre plusieurs catégories. Les catégories d'aérodrome seront indépendantes les unes des autres, chacune ayant ses propres règles en matière de financement des coûts des services de navigation aérienne et de calcul des redevances de navigation aérienne. Les subventions croisées sont admises uniquement entre aérodromes d'une même catégorie.

Ce modèle prévoit la création des catégories d'aérodrome suivantes:

Catégorie I: aéroports de Zurich et de Genève (l'aéroport de Bâle-Mulhouse est placé sous juridiction française);

Catégorie II: aérodromes régionaux offrant des services de navigation aérienne (Berne, Lugano, Saint-Gall-Altenrhein, Sion, Granges, Les Eplatures);

Catégorie III: autres aérodromes offrant des services de navigation aérienne (Buochs; à terme, éventuellement Payerne et Emmen).

La création de catégories est destinée à empêcher tout subventionnement croisé des aérodromes régionaux par les aéroports nationaux. Cette mesure permettra de diminuer l'assiette des coûts servant à calculer les redevances pour services terminaux de la circulation aérienne sur les aéroports de Genève et de Zurich, avec à la clé une augmentation de l'attrait de ces aéroports et une réduction de la facture des redevances pour le contrôle des approches et des départs pour les compagnies aériennes suisses.

La création de ces catégories, à laquelle s'ajoute le fait qu'à l'avenir les réglementations européennes ne toléreront plus aucune subvention croisée au niveau du contrôle en route et du contrôle des approches et des départs, signifie que les aérodromes des catégories II et III devront trouver chaque année près de 24 millions de francs (référence 2007) pour financer les services de navigation aérienne, pour autant que les redevances pour le contrôle des approches et des départs restent à leur niveau. Afin d'éviter une augmentation disproportionnée des redevances d'approche et de décollage sur les aérodromes concernés, le modèle débattu au sein de la CTT-N prévoit de recourir au produit de l'impôt sur les huiles minérales perçu sur les carburants d'aviation pour compenser les prestations déficitaires de ces aérodromes. La base légale permettant d'affecter à cette fin les recettes en question a été créée par la modification de l'art. 86 de la Constitution (Cst.; RS 101). Si ces ressources devaient se révéler insuffisantes, les cantons et les communes aéroportuaires ou les bénéficiaires des installations pourraient également être sollicités.

Il est prévu que les bénéficiaires privés des installations ou les collectivités publiques locales ou régionales prennent dans tous les cas entièrement en charge les déficits sur les prestations de navigation aérienne fournies sur les aérodromes de la catégorie III (Buochs; à terme, éventuellement Payerne et Emmen). Ces aérodromes – principalement des aérodromes militaires également desservis par du trafic civil – répondent en premier lieu à une demande privée ou uniquement à une demande publique locale. Un financement par le produit de l'impôt sur les carburants ne peut en effet se justifier que si le maintien sur ces aérodromes de services de navigation aérienne pour le trafic civil répond à un intérêt public prépondérant. Or, tel n'est pas le cas.

Commentaire de l'art. 101b

Le ciel suisse est une des régions d'Europe où la circulation aérienne est la plus dense. Quelques-uns des principaux carrefours du réseau européen des routes aériennes sont situés au-dessus notre pays. La complexité des services de navigation aérienne qui en découle exige des solutions opérationnelles qui débordent l'espace aérien relativement restreint de la Suisse. C'est ainsi que divers services sont fournis dans l'espace aérien étranger limitrophe par les centres de contrôle aérien de Genève et Zurich, ce qui permet aussi d'assurer les meilleurs services de navigation aérienne possibles au départ et à destination des aéroports suisses (en particulier Zurich et Genève). La fourniture par Skyguide de services de navigation aérienne dans les pays limitrophes revêt ainsi une grande importance pour le «système aéronautique suisse». Le Conseil fédéral a montré dans son rapport sur la politique aéronautique 2004 qu'il en avait conscience en manifestant son intention de continuer à confier à Skyguide la fourniture de services de navigation aérienne dans les espaces aériens étrangers délégués. Si les services de navigation aérienne étaient assurés par des prestataires étrangers dans les régions limitrophes concernées, les conséquences pour la fiabilité, la sécurité et l'efficacité de ces services durant les phases délicates d'approche et de décollage seraient considérables, sans compter qu'il serait plus difficile de garantir l'écoulement du trafic en route. Si la gestion des espaces aériens voisins de la Suisse, en particulier les contrôles d'approche à Zurich et à Genève, était à nouveau confiée à des prestataires étrangers, il en résulterait les conséquences suivantes:

- Les routes aériennes, l'agencement des secteurs et la coordination avec les services des pays voisins devraient être revus de fond en comble. Il faudrait dans ce cas compter, outre les difficultés et restrictions opérationnelles et techniques, avec des frais considérables. A titre de comparaison, les frais liés aux mesures prises dans le domaine des services de navigation aérienne à la suite de l'adoption par l'Allemagne de l'ordonnance DVO, qui restreignait les approches en provenance du sud de l'Allemagne

à destination de Zurich, sont estimés à ce jour à près de 20 millions de francs. De plus, la nécessité pour Skyguide de coordonner davantage ses activités avec les prestataires étrangers de services de navigation aérienne et la disparition de synergies réduiraient les capacités, la sécurité et l'efficacité économique dans les espaces aériens concernés. La souplesse opérationnelle et le respect des exigences de capacité des compagnies aériennes sur les aéroports concernés situés près de la frontière en souffriraient également, ce qui se ressentirait sur les coûts.

- Pour compenser ces effets négatifs, il faudrait, par exemple, que le service allemand de la navigation aérienne assume entièrement le contrôle des approches et des départs dans l'espace aérien suisse dépendant de l'aéroport de Zurich. Cette délégation signifierait l'arrêt de mort de Skyguide, cantonné à un marché suisse trop petit pour qu'un service autonome de la navigation aérienne puisse se maintenir.
- Le transfert de ces services de navigation aérienne implique également un risque de paralysie des approches et des décollages, et donc du système aéronautique suisse, à la suite de grèves ou d'événements similaires.

L'abandon des services de navigation aérienne fournis dans les pays limitrophes ne ferait pas diminuer sensiblement les coûts de Skyguide. Des économies pourraient certes être réalisées sur les coûts variables (notamment la masse salariale), mais non sur les coûts d'investissement. Le bilan financier serait donc négatif et la situation générale empirerait.

Actuellement, 40 % des services de navigation aérienne fournis par Skyguide concernent l'espace aérien des pays voisins. A l'exception de la France, qui indemnise le prestataire suisse de services de navigation aérienne pour ses prestations sur le territoire français à hauteur de 60 millions de francs par an, les autres pays pour lesquels Skyguide fournit des services de navigation aérienne versent une petite indemnité (Allemagne) voire rien du tout (Italie, Autriche). Au total, Skyguide enregistre des pertes de recettes de l'ordre de 44 millions de francs par an (ch. 2007). Le manque à gagner se répartit comme suit: 25 millions de francs sur les services fournis en Allemagne, 18 millions sur les services fournis en Italie et 1 million sur les services fournis en Autriche. Le fait que Skyguide fournisse dans les pays limitrophes des services qui ne sont pas rémunérés à leur juste prix nuit fortement à sa capacité concurrentielle sur le plan européen et précarise davantage, si besoin était, sa situation financière délicate. Le manque à gagner sur les services fournis dans les espaces aériens allemand, italien et autrichien contribue entre autres à ce que les redevances de route en Suisse soient parmi les plus élevées d'Europe. Ce phénomène est inquiétant sous deux aspects. Premièrement, l'espace aérien suisse perd de son attrait, ce qui se répercute directement sur le volume de trafic contrôlé par Skyguide et donc sur les recettes tirées des redevances. En second lieu, le niveau comparativement élevé des redevances de navigation facturées par Skyguide constitue un handicap sérieux dans la perspective du futur Ciel unique européen. Skyguide représente en effet un partenaire relativement peu attrayant vu le niveau élevé de ses redevances de navigation aérienne. Par ailleurs, il est plus difficile pour Skyguide que pour d'autres prestataires de services de navigation aérienne de se plier à la convergence des coûts exigée dans le contexte des pourparlers sur la création des blocs d'espace aérien fonctionnels. Or, comme le but ultime d'un bloc d'espace aérien fonctionnel est d'aboutir à l'harmonisation des redevances dans les espaces aériens des pays qui y sont associés, les pays dont les redevances sont basses seront moins enclins à accepter les efforts d'harmonisation si certains pays pratiquent des redevances de navigation aérienne trop élevées. Comme la Suisse en a fait l'expérience (par exemple avec le projet de «Centre Commun»), l'appui sans réserve de tous les partenaires impliqués est la clé de la réussite d'un projet de cette importance stratégique.

La Confédération et Skyguide s'efforcent de conclure des accords sur le versement d'indemnités avec les Etats ou avec les prestataires de services de navigation aérienne concernés. Les négociations se révèlent toutefois extrêmement ardues. De même, les discussions relatives au bloc d'espace aérien fonctionnel Europe Central (FABEC) ne sont pas suffisamment avancées pour régler définitivement, sur une base juridique d'ordre supérieur, la problématique des pertes de recettes de Skyguide dans les pays limitrophes. Dans la meilleure des hypothèses, les discussions devraient durer encore deux ou trois ans. En attendant, Skyguide se trouve dans une situation extrêmement délicate, dans la mesure où le manque à gagner plombe son résultat financier. Si cette situation perdure, elle devra se résoudre à augmenter les redevances de navigation aérienne en Suisse – avec les conséquences déjà évoquées sur la souplesse opérationnelle, la compétitivité et l'attractivité de Skyguide en tant que partenaire au niveau international. Cette situation est appelée à s'aggraver avec la crise économique mondiale, les recettes tendant à se réduire depuis la fin de 2008.

Dans son rapport sur la politique aéronautique 2004, le Conseil fédéral se montre très attaché au maintien d'un service suisse de la navigation aérienne concurrentiel dans le contexte européen et lui accorde un rôle important dans le cadre des négociations en vue de la mise en place de blocs d'espace aérien fonctionnels. Pour permettre à Skyguide d'assumer consciencieusement ce mandat, ses problèmes structurels doivent être réglés au plus vite. C'est pourquoi le Conseil fédéral juge absolument nécessaire que la Confédération prenne temporairement à sa charge les pertes de recettes essuyées dans les pays limitrophes. Cette participation financière durerait tout au plus jusqu'à ce que la question des indemnités soient réglées par une autre voie, dans le cadre de négociations avec l'Etat concerné ou dans le cadre de la constitution du FABEC. Le Conseil fédéral sera en outre tenu de réévaluer tous les trois ans le montant de la participation de la Confédération aux pertes de recettes de Skyguide.

Cette proposition a été présentée à la CTT-N dans les rapports successifs relatifs au modèle de financement des services de navigation aérienne. Une large majorité de la commission l'a estimée judicieuse et a soutenu sa mise en oeuvre. Le modèle de financement prévoit également que les contributions annuelles à Eurocontrol (près de 17 millions de francs) et les frais inhérents aux activités de surveillance de l'OFAC (près de 1 million de francs)

pourront à nouveau être facturés à Skyguide si la Confédération compense les pertes de recettes sur les services de navigation aérienne fournis à l'étranger, si bien que l'impact sur le budget de la Confédération s'atténue nettement. Ces pertes étant estimées à 44 millions en 2007, la Confédération devrait trouver 26 millions pour les éponger. Par ailleurs, il semble que l'on s'achemine vers une solution concernant la fourniture de services de navigation aérienne par Skyguide sur le nord de l'Italie, de sorte que les besoins de financement de la Confédération devraient encore diminuer de près de 18 millions de francs. Dans ces conditions, la Confédération ne devrait plus déboursier que 8 millions de francs supplémentaires par an dans le cadre de la prise en charge temporaire des pertes de recettes.

Le modèle de financement traité dans le cadre de la CTT-N doit impérativement être considéré comme un tout. Si le modèle est amputé d'un de ses éléments, comme l'indemnisation par la Confédération des pertes de recettes enregistrées par Skyguide dans la fourniture de services de navigation aérienne dans l'espace aérien délégué, son application sera remise en cause, notamment l'abandon de la péréquation tarifaire en matière de redevances de navigation aérienne prévu par le nouvel art. 49 LA. En effet, si la Confédération ne compense pas temporairement les pertes de recettes encourues par Skyguide sur les services de navigation aérienne fournis à l'étranger, plus rien ne justifie que les contributions annuelles à Eurocontrol (près de 17 millions de francs) soient facturés à Skyguide. Par ailleurs, il en résulterait une diminution à hauteur de 17 millions de francs de la part du financement spécial du trafic aérien destinée à financer les services de navigation aérienne déficitaires sur les aérodromes régionaux. Cette part ne se monterait plus qu'à 3 millions de francs si l'on prend pour hypothèse que 20 millions tirés du financement spécial du trafic aérien devraient être consacrés aux services de navigation aérienne. Attendu que le déficit des services de navigation aérienne pour ces aérodromes atteignait 23 millions de francs en 2007, il resterait donc 20 millions de pertes à couvrir par d'autres moyens.

Une première solution envisageable consisterait à augmenter les redevances pour le contrôle des approches et des départs sur ces aérodromes. Il en résulterait une augmentation des redevances variant de 150 % à 600 % suivant le type d'avion, ce qui serait difficilement supportable pour l'aviation générale. On pourrait également envisager d'autoriser les subventions croisées de la part des aéroports nationaux et du trafic en route. Une telle mesure serait toutefois incompatible avec le modèle de financement des services de navigation aérienne, qui prévoit précisément leur abolition. Cette solution néglige par ailleurs le cadre juridique du Ciel unique européen et celui d'Eurocontrol. Or, on s'achemine en Europe vers une interdiction des subventions croisées entre services de route et services terminaux. L'interdiction devrait être adoptée cette année encore et la Suisse devra s'y plier, d'abord à titre de membre d'Eurocontrol puis dans le cadre de l'accord bilatéral avec la Communauté européenne sur le transport aérien. Une troisième possibilité consisterait à ce que les collectivités publiques régionales et le secteur privé prennent ces déficits à leur charge. Il faut d'emblée écarter toute idée de réglementation où la Confédération aurait le pouvoir de contraindre les cantons, les communes ou les organismes privés à financer l'accomplissement de ses tâches. Ce type de financement des dépenses fédérales contrevient en effet aux principes fondamentaux de l'Etat fédéral (cf. art. 43a, al. 2 et 3, Cst.). En revanche, la Confédération pourrait fixer un cadre ne laissant d'autre choix au le prestataire de services régionaux de navigation aérienne que de rechercher de nouvelles ressources financières ou de réduire ses coûts en réduisant l'offre de prestations. Il existe certes une volonté politique d'assouplir les contraintes légales concernant le catalogue des prestations de navigation aérienne, en particulier sur les aérodromes régionaux, et de rendre le marché plus libéral. Cependant, vu la complexité du domaine, ce projet ne devrait pas aboutir rapidement. Force est donc de conclure que la prise en charge par la Confédération des pertes de recettes encourues par Skyguide sur les services de navigation aérienne fournis dans l'espace aérien délégué est d'une importance capitale pour que le modèle de financement des services de navigation aérienne élaboré sur mandat de la CTT-N puisse être mis en oeuvre.

La Confédération dispose globalement de deux sources de financement possibles: soit le financement spécial du trafic aérien, soit la caisse générale de la Confédération. Le recours au premier ôterait des moyens pour le financement des services de contrôle d'approche déficitaires sur les aérodromes régionaux (cf. commentaire de l'art. 49 LA) et pour le financement de mesures dans le domaine de la sûreté et de la protection de l'environnement. Il menacerait en particulier l'existence des aérodromes régionaux puisque l'art. 49 LA consacre l'abolition des subventions croisées entre aéroports nationaux et aérodromes régionaux, ainsi que le prévoit le nouveau modèle de financement. Une telle situation contredirait assurément le rôle majeur au sein du système aéronautique suisse attribué par le Conseil fédéral aux aérodromes régionaux dans son rapport sur la politique aéronautique 2004.

En conséquence, la seule solution praticable pour le Conseil fédéral consisterait à financer ces pertes de recettes via la caisse générale de la Confédération, mesure qui s'accompagnerait nécessairement d'un relèvement des plafonds budgétaires.