

**CONFÉRENCE MONDIALE DE TRANSPORT AÉRIEN :
DÉFIS ET PROMESSES DE LA LIBÉRALISATION**

Montréal, 24 – 29 mars 2003

Point 2 : Examen des questions clés de réglementation dans le cadre de la libéralisation
2.2 : Accès aux marchés

**ELARGISSEMENT DE LA CAPACITE DES AEROPORTS :
ATTENUER LES CONTRAINTES FINANCIERES**

(Note présentée par le Conseil international des aéroports)

SOMMAIRE

Une plus grande souplesse réglementaire pour les aéroports est nécessaire pour élargir la capacité en temps utile et de façon rentable afin de répondre à la croissance future du trafic que laisse prévoir la libéralisation du transport aérien. La mise en œuvre rapide des recommandations d'ANSCConf 2000 liées aux aéroports aidera à leur donner certains des outils économiques et financiers dont ils ont besoin à cette fin.

La suite proposée à la Conférence figure au § 4.1.

1. INTRODUCTION

1.1 Les événements du 11 septembre 2001 se sont combinés à une conjoncture déjà difficile pour causer une chute sans précédent du trafic aérien qui a nui aussi bien aux transporteurs qu'aux aéroports. Le transport aérien connaît encore une forte crise, après 50 ans de croissance presque ininterrompue. Les statistiques de trafic de l'ACI montrent que le trafic mondial de passagers en 2000 a augmenté d'environ 5,7 pour cent par rapport à 1999, passant à près de 3,5 milliards de passagers, qu'en 2001 il a baissé de 2,7 pour cent, retombant à moins de 3,4 milliards, et qu'en 2002 il continuera vraisemblablement à baisser, pour tomber à 3,3 milliards. L'ACI prévoit cependant que d'ici 2020, le trafic aura plus ou moins doublé, pour atteindre 6 à 7 milliards de passagers. En bref, le problème de manque de capacité aéroportuaire n'a pas été résolu, et les exploitants d'aéroports du monde entier font l'impossible pour construire de nouvelles infrastructures dans des délais permettant de répondre aux demandes de l'économie mondiale à long terme.

¹ Les versions en français et en espagnol ont été fournies par le Conseil international des aéroports (CIA).

2. ANALYSE

2.1 Comme le souligne la section 3 de la note WP/8, la croissance du trafic aérien depuis 1994 continue à devancer la capacité disponible à un nombre croissant d'aéroports. Malgré les efforts des aéroports et des Etats, très peu de nouveaux aéroports ou de nouvelles pistes ont été construits ces dernières années sauf dans la région in Asie/Pacifique. Les contraintes de capacité des aéroports deviennent donc un défi de plus en plus grand pour la poursuite de la croissance du transport aérien et risquent d'influer sur l'accès aux marchés et donc sur le processus, l'avancement et les objectifs mêmes de la libéralisation.

2.2 L'ACI appuie les conclusions de la note WP/8, en particulier celle du paragraphe 4.1, alinéa e), qui souligne l'importance des contraintes de capacité des aéroports et les besoins à long terme en infrastructures comme condition préalable à la libéralisation du transport aérien.

2.3 La libéralisation présente aux aéroports de nouveaux défis pour leur planification, financement, développement et exploitation. ATConf/5 devrait donc reconnaître la nécessité pour les aéroports de disposer de la souplesse et des ressources financières nécessaires pour faire face à ces défis. Pour aider à donner aux aéroports certains des outils économiques et financiers dont ils ont besoin pour élargir leur capacité et contribuer ainsi à la bonne marche de la libéralisation du transport aérien, il faudrait que les Etats contractants de l'OACI mettent pleinement en œuvre la plus grande souplesse réglementaire entérinée par ANSConf 2000 et reflétée dans la politique et les orientations de l'OACI.

2.4 Les recommandations d'ANSConf 2000 préconisent une plus grande souplesse pour les aéroports, en particulier dans les domaines suivants: préfinancement des dépenses de capital des aéroports, commercialisation des aéroports, développement de systèmes et réseaux d'aéroports, consultation des usagers et utilisation de principes économiques dans les politiques de tarification des aéroports pour gérer la capacité. ANSConf 2000 a aussi reconnu la nécessité de faire preuve de souplesse dans l'application du principe de la caisse unique, établissant des lignes directrices selon lesquelles une partie des recettes non-aéronautiques devrait pouvoir être utilisée pour financer les nouvelles infrastructures. Enfin, il ne faut pas perdre de vue la déclaration du Président d'ANSConf 2000 selon laquelle ses recommandations devraient être formulées de façon «permissive, et non pas prescriptive». Les recommandations d'ANSConf 2000 ont été approuvées par le Conseil de l'OACI pour adoption en tant que politique ou orientations. Bon nombre de ces recommandations sont reflétées dans la politique de l'OACI sur les redevances (Doc.9082/6), tandis que d'autres le seront lors de la mise à jour des orientations du Manuel sur l'économie des aéroports (Doc. 9562) de l'OACI qui est en préparation. Les vues de l'ACI et la recommandation d'ANSConf 2000 dans chaque domaine sont présentées ci-dessous.

2.4.1 **Préfinancement des dépenses de capital des aéroports.** Les aéroports sont des entreprises à forte intensité de capital qui ont besoin de longs délais pour planifier et mettre en œuvre des projets visant à élargir leur capacité et à améliorer les niveaux de service. Par conséquent, pour éviter les augmentations importantes et soudaines des redevances d'aéroport lorsque ces projets se matérialisent, il serait parfois prudent de préfinancer les projets à partir de sources internes au moyen d'une augmentation graduelle des redevances pendant la période de construction, en prévoyant des sauvegardes pour les usagers. Le préfinancement présente les avantages supplémentaires pour les aéroports comme pour leurs usagers qu'il réduit la dépendance de l'exploitant d'aéroport par rapport aux sources externes de financement, qu'il maintient les paiements du service de la dette à un niveau raisonnable, et qu'il sauvegarde la cote de solvabilité de l'aéroport. ANSConf 2000 a recommandé que le préfinancement «peut être accepté dans certaines circonstances particulières (pour) un investissement à long terme (...), à condition que des mesures strictes de précaution», y compris la transparence financière et la consultation des usagers, soient respectées.

2.4.2 **Commercialisation des aéroports.** Les avantages potentiels de la commercialisation peuvent profiter aux compagnies aériennes, comme l'a reconnu l'IATA. Les exploitants d'aéroports devraient avoir la souplesse d'adopter des structures de propriété et de gestion permettant les niveaux les plus élevés de service et d'accès aux marchés des capitaux pour améliorer leurs installations, en s'appuyant sur de solides principes économiques et en tenant dûment compte des conditions locales. Il faudrait aussi faire preuve de souplesse en étudiant le type de propriété le plus approprié pour les aéroports, y compris la privatisation. ANSConf 2000 a appuyé l'opinion de l'ACI selon laquelle il n'y a pas de meilleure option à suivre par les Etats pour gérer les aéroports, a recommandé d'apporter des changements au Manuel sur l'économie des aéroports (Doc. 9562) de l'OACI, et a demandé à l'OACI d'élaborer des orientations pour les Etats qui souhaitent commercialiser leurs aéroports.

2.4.3 **Réseaux d'aéroports et propriété croisée.** Les aéroports peuvent être gérés en tant qu'aéroports uniques, systèmes d'aéroports ou réseaux d'aéroports. Chacun de ces modèles peut assurer des services efficaces et rentables aux usagers. Les réseaux d'aéroports, lorsqu'ils sont gérés avec prudence, peuvent permettre de réaliser d'importantes économies d'échelle, promouvoir la croissance régionale, renforcer la bonne marche des réseaux en étoile, et permettre l'adoption rapide des «meilleures pratiques». ANSConf 2000 a recommandé que l'OACI élabore des orientations supplémentaires sur les systèmes et réseaux d'aéroports dans le contexte de ses orientations sur la commercialisation.

2.4.4 **La caisse unique.** Le concept de la caisse unique prévoit l'utilisation des recettes provenant d'activités non aéronautiques et commerciales pour réduire les redevances aéronautiques. Cela représente une subvention croisée exceptionnelle pour les transporteurs aériens, donne une mauvaise orientation économique aux exploitants d'aéroports, et décourage la création de nouvelles sources de recettes. L'ACI a proposé de modifier les orientations de l'OACI pour permettre aux aéroports d'utiliser les recettes non aéronautiques, selon les besoins, pour financer les investissements, établir des redevances d'usage, et donner des récompenses appropriées aux propriétaires des aéroports. Les vues de l'ACI ont été largement appuyées, et ANSConf 2000 a recommandé que l'OACI entreprenne une étude sur le principe de la caisse unique comme condition préalable à l'élaboration de nouvelles orientations en la matière. Les aspects à examiner étaient les répercussions économiques, notamment le rendement des investissements et les incidences sur les redevances, et la «nécessité de la transparence dans la comptabilité financière et (...) la souplesse voulue pour tenir compte des différentes circonstances propres aux différents Etats».

2.4.5 **Consultations des usagers.** Consultations sur des questions comme les redevances d'usage et les plans d'investissement des aéroports sont les bases d'une relation de travail productive entre les aéroports et leurs usagers. Lorsque les consultations n'aboutissent pas à un consensus, l'ACI appuie les lignes directrices actuelles de l'OACI sur les redevances, qui donnent aux aéroports toute l'autorité pour mettre en place des redevances révisées. ANSConf 2000 a recommandé d'insister davantage sur l'importance des consultations dans les orientations actuelles de l'OACI, et a recommandé une étude sur le concept du droit de faire appel devant un organisme indépendant, reconnaissant que tout appel quant à l'issue des consultations devrait être «en harmonie avec le régime réglementaire de l'Etat en cause.»

2.4.6 **Réglementation économique des aéroports.** La plupart des aéroports sont en fait réglementés par des lois sur le commerce et la concurrence, par des accords contractuels avec les compagnies aériennes, et par une pression générale et efficace de la part des grandes compagnies aériennes bien organisées. La réglementation des aéroports ne devrait donc être nécessaire que s'il a été établi qu'ils ont abusé du pouvoir qu'ils peuvent avoir sur le marché et si la législation nationale et internationale sur la protection du consommateur et le commerce n'est pas suffisante pour protéger les compagnies aériennes et les passagers. Tous les systèmes réglementaires devraient viser à maintenir

suffisamment de liberté et d'incitations pour que les directions des aéroports mènent leurs affaires de façon efficace pour servir le public des voyageurs et les riverains. Plusieurs Etats ont appuyé l'opinion de l'ACI selon laquelle une réglementation excessive est coûteuse et inefficace. ANSConf 2000 a reconnu que les Etats choisiraient leurs propres régimes et mécanismes de réglementation en fonction de leurs nécessités et circonstances particulières. L'avis a été exprimé que pour choisir d'établir un organisme indépendant, les Etats devraient envisager les coûts de la réglementation et la nécessité d'une réglementation simple. ANSConf 2000 a recommandé que l'OACI élabore des lignes directrices sur l'établissement d'un organe de réglementation indépendant (pour les Etats qui souhaitent établir de tels organes), qu'elle dresse une liste d'objectifs facultatifs à l'usage des Etats, et qu'elle élabore des orientations sur les principes des meilleures pratiques commerciales pour les aéroports et les services de navigation aérienne, à insérer dans les Déclarations du Conseil figurant dans le Doc. 9082.

2.4.7 Tarification au coût marginal et application de principes économiques. Les exploitants d'aéroports devraient être libres d'adopter des politiques de tarification qui tiennent compte des circonstances locales. La souplesse dans l'utilisation des principes économiques a été jugée importante et pourrait comprendre certains aspects de la tarification au coût marginal, comme les redevances de périodes de pointe en tant qu'outils utiles pour la gestion de la capacité. ANSConf 2000 a accepté l'utilisation de principes économiques dans la tarification des aéroports, ainsi que l'usage de la tarification pour la gestion de la capacité, à condition que cette pratique aboutisse à un rendement raisonnable des investissements et ne se traduise pas par un «sur-recouvrement» des coûts. Elle a également accepté l'idée que les redevances devraient être fixées pour recouvrir les coûts, pour aboutir à un rendement raisonnable des investissements s'il y a lieu, et pour fournir une capacité supplémentaire si cela est justifié. Les coûts doivent donc être définis de façon à inclure tous les coûts économiques (par exemple, un rendement approprié des investissements, les coûts de remplacement, l'intérêt capitalisé, le préfinancement, etc.).

2.4.8 Redevances de transport aérien imposées par les Etats. Dans une note conjointe, l'ACI et l'IATA ont exprimé leurs préoccupations au sujet de la prolifération de redevances de transport aérien imposées par les Etats. ANSConf 2000 a accepté la recommandation ACI/IATA préconisant que les Etats n'autorisent l'imposition de redevances qu'aux seuls services et fonctions qui sont fournis pour les activités de l'aviation civile, qui leur sont directement liés, ou qui sont dans leur intérêt en dernière analyse.

3. CONCLUSIONS

3.1 Une plus grande souplesse réglementaire pour les aéroports est nécessaire pour élargir la capacité en temps utile et de façon rentable comme condition préalable à la libéralisation du transport aérien afin de répondre à la croissance future du trafic que l'on prévoit. La mise en œuvre rapide des recommandations d'ANSConf 2000 liées aux aéroports, reflétées dans la politique et les orientations de l'OACI, aidera à leur donner certains des outils économiques et financiers dont ils ont besoin à cette fin.

4. SUITE A DONNER PAR LA CONFERENCE

4.1 La Conférence est invitée :

a) à noter que l'ACI appuie les conclusions de la note WP/8 ;

- b) à convenir, conformément aux recommandations d'ANSCConf 2000, qu'une plus grande souplesse réglementaire pour les aéroports est nécessaire pour élargir la capacité en temps utile et de façon rentable comme condition préalable à la libéralisation du transport aérien afin de répondre à la croissance future du trafic que l'on prévoit ;
- c) à prier les Etats contractants de l'OACI à mettre en œuvre dès que possible les recommandations d'ANSCConf 2000 pour aider à donner aux aéroports certains des outils économiques et financiers dont ils ont besoin pour élargir leur capacité.

— FIN —