**CONFÉRENCE SUR L'ÉCONOMIE DES AÉROPORTS
ET DES SERVICES DE NAVIGATION AÉRIENNE**

Montréal, 19 – 28 juin 2000

**Point 2 de
l'ordre du jour: Questions organisationnelles**

**Point 4 de
l'ordre du jour: Déterminants de la réglementation économique des aéroports et des services de
navigation aérienne**

**COMMERCIALISATION DES AÉROPORTS ET DES SERVICES DE
NAVIGATION AÉRIENNE**

(Note présentée par l'Association du transport aérien international)

SOMMAIRE

L'industrie des compagnies aériennes est généralement en faveur de la commercialisation des aéroports et des services de navigation aérienne. Elle s'inquiète cependant de ce que cette évolution conduit souvent à des augmentations de la base des coûts utilisée pour le calcul des redevances, ce qui se traduit par des redevances d'usage plus élevées. La Conférence est invitée à souscrire aux principes de la nécessité d'une consultation et d'une transparence suffisantes pendant le processus de commercialisation, d'une supervision économique indépendante des organismes commercialisés et d'un mécanisme neutre de règlement des différends.

1. Introduction

1.1 Les administrations nationales sont de plus en plus nombreuses à «commercialiser»* leurs aéroports et leurs systèmes de navigation aérienne (ANS). Cette tendance, conjuguée à la privatisation des compagnies aériennes, modifie les rapports existants entre les exploitants de transport aérien et les fournisseurs des ANS et des infrastructures aéroportuaires.

1.2 Jusqu'aux années 1970, les aéroports, les organismes ANS et les compagnies aériennes nationales appartenaient généralement à l'État et étaient financés par le budget national. Le recouvrement des coûts au moyen de redevances de navigation aérienne et de services aéroportuaires était souvent minimal. Les choses ont évolué depuis. Au cours des deux dernières décennies, le plein recouvrement des coûts est devenu la pratique habituelle.

1.3 Dans la dernière phase, l'infrastructure aéroports/services ANS de certains États est en cours de commercialisation. Des aéroports sont exploités sur une base autonome, pratiquement commerciale, ou vendus. Une autre option consiste à remettre au secteur privé les installations aéroportuaires comme les aérogares dans le cadre de concessions d'exploitation ou de baux à long terme. Les services ANS «commercialisés» prennent la forme d'organisations autonomes d'exploitation ou de sociétés sans but lucratif.

2. Situation actuelle

2.1 L'IATA et les compagnies aériennes sont en faveur de la tendance à l'autonomie des aéroports et des services ANS qui doivent être administrés aussi efficacement que possible. Dans le cas des aéroports, l'industrie des compagnies aériennes est résolument en faveur du développement des aspects commerciaux de leurs activités.

2.2 Cependant, la commercialisation des aéroports et des services ANS peut avoir un effet négatif, en particulier lorsque le principal objectif est de maximiser les profits. Indépendamment de la forme organisationnelle que revêt un aéroport ou un service ANS pendant le processus de commercialisation, ces services demeurent par nature un monopole dont dépendent complètement les usagers. On relève une quantité croissante d'abus de cette situation monopolistique par les organismes commerciaux nouvellement créés, souvent avec la complicité des administrations nationales en cause.

2.3 L'expérience de l'IATA est que, dans de nombreux cas, la commercialisation a entraîné des augmentations significatives de la base des coûts des aéroports et des services ANS utilisée pour calculer les redevances. De plus, les gains d'efficacité et de productivité qui étaient escomptés ne se sont pas toujours matérialisés.

2.4 Les usagers des aéroports et des services ANS devraient participer au processus de commercialisation de façon à assurer une consultation adéquate. La base des coûts et la structure des

* Dans la présente note, le terme «commercialisation» désigne le passage d'un organisme public à un organisme partiellement ou totalement indépendant, exploité comme une entreprise commerciale. Le nombre des aéroports qui seront totalement privatisés est vraisemblablement considérable; par contre, peu de services de la circulation aérienne devraient être entièrement privatisés. Une note de l'IATA, intitulée «Les redevances d'usage et la commercialisation des aéroports et des services de la circulation aérienne (ATS)», est jointe à l'Appendice A.

redevances résultant de la commercialisation devraient être convenues en consultation avec les compagnies aériennes. Les redevances des services aéroportuaires et ANS devraient être:

- établies de façon transparente, en prenant en compte des coûts équitables et raisonnables;
- conformes aux accords et obligations internationaux des différentes administrations nationales;
- conformes aux principes de l'OACI en matière de redevances d'usage;
- assujetties à une supervision économique, de préférence dans le cadre d'un organisme indépendant et neutre.

3. **Décision de la Conférence**

3.1 La Conférence est invitée:

- a) à confirmer la nécessité d'une consultation et d'une transparence suffisantes, ainsi que d'une supervision économique indépendante pour les aéroports et services ANS commercialisés;
- b) à inviter instamment les États à observer les principes de l'OACI en matière de redevances d'usage.

APPENDICE A

ÉNONCÉ DE POLITIQUE

«LES REDEVANCES D'USAGE ET LA COMMERCIALISATION DES AÉROPORTS ET DES SERVICES DE LA CIRCULATION AÉRIENNE (ATS)»

I^{re} PARTIE — GÉNÉRALITÉS

1. En vertu de l'article 28 de la Convention de Chicago, il incombe aux différentes administrations nationales de fournir dans leur territoire les installations et services d'aéroport et de navigation aérienne nécessaires pour faciliter les transports aériens internationaux. Un certain nombre de dépenses sont associées à ces installations et services.
2. Au début de l'aviation civile, les aéroports, le fournisseur de services ATS et la compagnie aérienne nationale appartenaient généralement à l'État et étaient financés à partir du budget national. Bien que certains coûts aient toujours été recouverts auprès des usagers par le moyen de redevances (par ex. redevances d'atterrissage), les États ont intensifié leurs efforts au cours des deux dernières décennies pour obtenir le plein recouvrement de leurs dépenses associées aux installations et services aéroportuaires et ATS.
3. De nombreux États ont directement donné suite à cet engagement en créant un organisme spécialisé au sein des services de la fonction publique (Autorité de l'aviation civile ou formule équivalente). Ces dernières années, cette situation a encore changé avec la création d'organismes autonomes pour les aéroports et les services ATS qui sont autorisés à fournir les services en cause. Dans la plupart des cas, ces organismes autonomes appartiennent à des intérêts privés et subviennent généralement à leurs besoins, tout en ayant accès aux capitaux du secteur privé.
4. Certains aéroports ont été totalement ou partiellement privatisés. Dans d'autres cas, la privatisation est envisagée, soit par cession à des intérêts privés, soit par une privatisation partielle des installations et services de l'aéroport, dans le cadre de concessions ou de baux à long terme.
5. La commercialisation des aéroports et des services ATS, à part les redevances d'usage, fait intervenir de nombreux aspects, comme par exemple la réglementation en matière de sécurité, les questions de capacité et d'exploitation, etc. La présente note ne vise cependant que les questions relatives aux redevances d'usage.

II^e PARTIE — DÉFINITION

6. Dans la présente note, le terme «commercialisation» désigne le processus général en vertu duquel une organisation publique est restructurée de façon à lui permettre d'exercer davantage ses activités comme une entreprise commerciale. Ceci ne veut pas dire que la plupart des organisations

arriveront au terme de cette transition et finiront par être des sociétés privées. Au contraire, il est probable qu'elles seront relativement peu nombreuses à subir cette transformation.

7. Les différents types d'organisations et les facteurs entrant en ligne de compte dans le processus de «commercialisation» des aéroports et des services ATS sont illustrés ci-après. Dans le texte, le mot «commercialisation» est synonyme de «privatisation» ou «autonomisation»:

Aéroport/ANS sélectionnés	Degré de commercialisation	
Autorité de l'aviation civile (CAA)	0 %	
Régie autonome		
Société d'État		
Concession/bail (tout ou partie des installations)		
Privatisation partielle (par ex. fonctions non aéronautiques)		
Société privée sans but lucratif		
Société entièrement privatisée (actions cotées en bourse)		100 %

	Degré de commercialisation	
Facteurs de commercialisation:	0 %	100 %
Propriété:	100 % État	100 % actionnaires
Méthodes comptables:	Comptabilité de trésorerie	Pratiques commerciales
Options de financement:	Budget de l'État	Toutes les options
Statut des employés:	Fonctionnaires	Employés du secteur privé
Statut juridique:	Administration nationale	Privé
Esprit d'entreprise:	Peu	Considérable
Direction:	Politique	Conseil d'administration
Imposition:	Faible	Comme les sociétés privées
Principes de gestion:	Politiques gouvernementales	Bénéfices/valeur des actions

Indépendamment de la forme que prennent l'aéroport ou les services ATS à l'issue de ce processus de commercialisation, l'organisme demeure un monopole naturel. Les contrôles et compensations nécessaires doivent donc exister ou être renforcés afin de prévenir un éventuel abus de cette situation qui peut donner lieu à des tarifications injustes. De plus, un organisme monopoliste ne sera pas nécessairement disposé à améliorer l'efficacité et à réduire les coûts. Les usagers doivent donc recevoir l'assurance que, indépendamment de la forme prise par les organisations aéroportuaires ou ATS, les prix et coûts sont raisonnables et équitables.

8. Un certain nombre de questions relatives à la commercialisation des aéroports sont identiques à celles que pose la commercialisation des organismes ATS. Mais il existe cependant quelques différences essentielles. Pour cette raison, des énoncés séparés sur la commercialisation des aéroports et des services ATS rendraient plus claire la position de l'industrie et réduiraient la confusion qui entoure cette question déjà complexe.

III^e PARTIE — ANALYSE

9. La question de la commercialisation des aéroports et des services ATS fait actuellement l'objet de nombreux débats. En général, la commercialisation ne se présente pas comme un changement marqué d'une forme d'organisation à une autre, mais plutôt comme un processus évolutif dans le cadre duquel un organisme public devient une autorité autonome (ou constituée en société), ou dans certains cas une société sans but lucratif ou une société privée. La terminologie utilisée n'est pas systématique et sème parfois la confusion: les mots autonomisation, commercialisation, constitution en société sont parfois utilisés comme synonymes de privatisation.

10. L'initiative de commercialiser un aéroport ou les services ATS vient normalement du propriétaire, à savoir l'administration nationale ou locale, qui cherche à trouver une solution aux problèmes et insuffisances chroniques que posent souvent les méthodes employées pour réunir les fonds nécessaires au financement des aéroports et des infrastructures ATS. Malheureusement, on y voit parfois un moyen de détourner des recettes aéronautiques pour réduire les déficits nationaux.

11. On peut espérer que la commercialisation permettrait de rendre plus efficace l'organisme en cause, par rapport aux organismes traditionnels de la fonction publique, et qu'elle faciliterait le transfert aux usagers des améliorations réalisées. Du point de vue des usagers, l'objectif de la commercialisation des aéroports et des organes ATS ne devrait pas être de maximiser les profits, mais plutôt d'atteindre une capacité optimale à un prix raisonnable. En d'autres termes, les usagers s'attendraient à recevoir des services à la mesure de leurs contributions financières, dans le cadre d'une gestion efficace et de type commercial pour les installations et la mise en place de l'infrastructure nécessaire.

12. Cependant, l'expérience de l'IATA indique que dans de nombreux cas le processus de commercialisation a entraîné des augmentations significatives de la base des coûts des aéroports et des services ATS. Les raisons de ces augmentations sont notamment les suivantes:

- politiques visant la maximisation des profits;
- les actionnaires (ou partenaires) demandent des taux de rendement déraisonnables;
- les administrations nationales détournent les profits, au lieu de les réinvestir dans les infrastructures;
- les principes et usages reconnus à l'échelon international (OACI) pour l'établissement des redevances ne sont pas toujours observés, souvent par suite d'un mauvais régime de réglementation;
- augmentations des dépenses d'investissement et des coûts liés au personnel (y compris le transfert des obligations de retraite);
- les biens transférés sont rémunérés sur la base des coûts actuels ou de leurs valeurs marchandes, plutôt qu'en fonction des coûts historiques amortis;

- compte tenu de la nécessité d'obtenir le financement nécessaire, avec les difficultés qui peuvent se présenter, de nouveaux modèles commencent à apparaître, par exemple les programmes construction-exploitation ou construction-location sous leurs différentes formes (BT, BOT, BOOT, BLT, etc.), grâce auxquels les investisseurs espèrent obtenir une rémunération rapide et satisfaisante de leurs investissements.

Cet état de choses se manifeste par des redevances d'usage plus élevées, tandis que les gains d'efficacité escomptés, qui devraient compenser un certain nombre des nouveaux coûts, ne se sont pas toujours matérialisés.

13. Dans certains cas, la commercialisation a eu pour résultat de refuser aux usagers certains droits (prise en charge des services par les intéressés, accommodements divers, etc.) accordés en vertu d'accords bilatéraux ou d'autres traités diplomatiques.

IV^e PARTIE — COMMERCIALISATION DES AÉROPORTS

14. L'IATA est en faveur:

- de la tendance à l'autonomie des aéroports;
- d'une direction qui soit en mesure d'exploiter les aéroports aussi efficacement que possible;
- de développer le potentiel commercial des organismes en cause.

15. L'IATA estime que la commercialisation des aéroports n'est pas toujours bénéfique, particulièrement lorsque l'objectif est de maximiser les profits. Cependant, à mesure que la tendance à la commercialisation des aéroports continue, la question qui se pose n'est plus de savoir si la commercialisation est acceptable ou pas, mais plutôt dans quelles conditions cette commercialisation devrait être acceptée. L'IATA est d'avis qu'il s'agit d'une question complexe et délicate; elle invite instamment les États à envisager la commercialisation des aéroports avec une extrême prudence lorsqu'il s'agit d'établir le cadre nécessaire pour les organismes commercialisés (législation, réglementation, politiques et contrats).

16. Les conditions préalables suivantes devraient donc être réunies:

16.1 La pleine participation des usagers, du début jusqu'à la fin du processus d'évaluation de la commercialisation, est indispensable pour assurer une consultation appropriée et adéquate. Les coûts de base des aéroports et la structure des redevances devraient être établis en consultation avec les usagers. Les redevances aéroportuaires devraient:

- être déterminées sur la base de coûts transparents, équitables et raisonnables;
- conformes aux accords et obligations internationaux de l'État en cause;
- conformes aux politiques et principes de l'OACI en matière de redevances d'usage;
- faire l'objet d'un processus de réglementation (idéalement, par le moyen d'un organe directeur indépendant).

16.2 Les redevances devraient être équitablement réparties entre les différentes catégories d'usagers, sans discrimination. Si l'autorité responsable décide de ne pas imposer de redevances ou d'appliquer des redevances préférentielles à certaines catégories d'usagers, le manque à gagner qui en résulte ne devrait pas être à la charge des autres usagers.

16.3 Le principe de la progressivité devrait être observé par l'autorité responsable lorsqu'il s'agit d'atteindre le plein recouvrement des coûts ou d'apporter une modification significative au système de redevances (par ex., attribution des coûts ou formule de redevances).

16.4 Si les installations doivent être vendues, le prix de vente ne devrait pas dépasser le coût historique amorti des biens en cause. Le produit de la vente devrait servir à éliminer toute dette existante de l'aéroport.

16.5 Les coûts engagés pour passer d'un statut à l'autre ne devraient pas être imputés aux usagers.

16.6 La consultation des usagers devrait être obligatoire. Il faudra assurer la totale transparence des recettes et des coûts, y compris les statistiques de trafic, les états financiers, les bilans et les informations concernant les dépenses d'investissement, etc. L'aéroport commercialisé devrait régulièrement préparer, adopter et publier un plan de développement à moyen terme (par ex. de 3 à 5 ans) dans lequel seront prévus les investissements et les effets qu'ils auront sur la base des coûts et le niveau des redevances.

16.7 Le principe de la «caisse unique» devrait être appliqué. Toutes les recettes aéronautiques et non aéronautiques résultant des activités d'un aéroport devraient bénéficier à cet aéroport et à ses usagers. Il faudra éviter de détourner les revenus des aéroports et les arrangements de financement mixtes avec d'autres aéroports; les redevances aéroportuaires devraient être établies en fonction d'un site particulier et les revenus provenant des opérations devraient être réinvestis dans cet aéroport. Les redevances aéroportuaires ne devraient pas être utilisées pour les frais généraux de l'administration centrale.

16.8 Les aéroports ne devraient pas chercher à réunir tous les capitaux nécessaires pour leur future expansion par le moyen de redevances d'usage. Ils ne devraient pas recourir au financement anticipé pour le financement futur de leurs investissements. Les aéroports devraient chercher à obtenir un financement externe sur une base concurrentielle pour leurs projets. L'amortissement sur la totalité de la vie utile d'un élément d'actif, ainsi que les dépenses d'investissement, peuvent être recouverts au moyen de redevances lorsque les installations et services sont opérationnels.

16.9 Un terrain est un élément d'actif dont la longévité n'est pas limitée. Les terrains utilisés par un aéroport ne devraient donc pas entrer en ligne de compte dans le calcul du rendement du capital ou de l'amortissement. Le propriétaire de l'aéroport devrait considérer les terrains comme un investissement qui ne produit pas de rendement, mais peut être cédé (si l'aéroport ferme) moyennant une plus-value significative. Cette plus-value devrait être utilisée pour réduire les coûts d'investissement de l'installation de remplacement.

16.10 Le taux de rendement des investissements aéroportuaires devrait être limité par une réglementation économique, compte tenu du fait que les aéroports sont des fournisseurs d'installations et services essentiels qui exercent leurs activités dans un cadre relativement peu risqué et dans une situation

de monopole qui leur donne pratiquement l'assurance que leurs services continueront à répondre à un besoin. Le taux de rémunération des investissements des aéroports commercialisés devrait prendre en considération le coût des investissements et les taux de rendement d'entreprises à faible risque comparables, dans un environnement monopolistique. À titre indicatif, un rendement de l'investissement équivalent au taux en vigueur de l'administration nationale pour ses obligations — calculé sur le rendement du capital utilisé (ROCE) — serait raisonnable.

16.11 En cas de différends concernant les redevances d'usage, les usagers devraient avoir le droit de faire appel devant l'autorité de réglementation et/ou de recourir à l'arbitrage.

V^e PARTIE — COMMERCIALISATION DES SERVICES ATS

17. L'UCP de l'IATA est en faveur:

- de la tendance à l'autonomie des services ATS;
- de donner la possibilité à la direction d'exploiter les services ATS aussi efficacement que possible.

18. L'IATA estime que la commercialisation des services ATS n'est pas toujours bénéfique, particulièrement lorsque l'objectif est de maximiser les profits. Cependant, à mesure que la tendance à la commercialisation des services ATS continue, la question qui se pose n'est plus de savoir si la commercialisation est acceptable ou pas, mais plutôt dans quelles conditions cette commercialisation devrait être acceptée. L'IATA est d'avis qu'il s'agit d'une question complexe et délicate; elle invite instamment les États à envisager la commercialisation des services ATS avec une extrême prudence lorsqu'il s'agit d'établir le cadre nécessaire pour les organismes commercialisés (législation, réglementation, politiques et contrats).

19. Les conditions préalables suivantes devraient donc être réunies:

19.1 La pleine participation des usagers, du début jusqu'à la fin du processus d'évaluation de la commercialisation, est indispensable pour assurer une consultation appropriée et adéquate. Les coûts de base des services ATS et la structure des redevances devraient être établis en consultation avec les usagers. Les redevances perçues pour les installations et services de navigation aérienne devraient:

- être déterminées sur la base de coûts transparents, équitables et raisonnables;
- conformes aux accords et obligations internationaux de l'État en cause;
- conformes aux politiques et principes de l'OACI en matière de redevances d'usage;
- faire l'objet d'un processus de réglementation (idéalement, par le moyen d'un organe directeur indépendant).

19.2 Les redevances devraient être équitablement réparties entre les différentes catégories d'usagers, sans discrimination. Si l'autorité responsable décide de ne pas imposer de redevances ou d'appliquer des redevances préférentielles à certaines catégories d'usagers, le manque à gagner qui en résulte ne devrait pas être à la charge des autres usagers.

19.3 Le principe de la progressivité devrait être observé par l'autorité responsable lorsqu'il s'agit d'atteindre le plein recouvrement des coûts ou d'apporter une modification significative au système de redevances (par ex., attribution des coûts ou formule de redevances).

19.4 Si les installations doivent être vendues, le prix de vente ne devrait pas dépasser le coût historique amorti des biens en cause. Le produit de la vente devrait servir à éliminer toute dette existante des services ATS.

19.5 Les coûts engagés pour passer d'un statut à l'autre ne devraient pas être imputés aux usagers.

19.6 La consultation des usagers devrait être obligatoire. Il faudra assurer la totale transparence des recettes et des coûts, y compris les statistiques de trafic, les états financiers, les bilans et les informations concernant les dépenses d'investissement, etc. Le service ATS commercialisé devrait régulièrement préparer, adopter et publier un plan de développement à moyen terme (par ex. de 3 à 5 ans) dans lequel seront prévus les investissements et les effets qu'ils auront sur la base des coûts et le niveau des redevances.

19.7 Tous les revenus résultant des activités d'un service ATS doivent bénéficier au service et à ses usagers, sans que ces revenus soient utilisés à d'autres fins. Les redevances de navigation aérienne ne devraient pas servir à financer les frais généraux de l'administration centrale.

19.8 Les services ATS ne devraient pas chercher à réunir tous les capitaux nécessaires pour leur future expansion par le moyen de redevances d'usage. Ils ne devraient pas recourir au financement anticipé pour le financement futur de leurs investissements. Les services ATS devraient chercher à obtenir un financement externe sur une base concurrentielle pour leurs projets. L'amortissement sur la totalité de la vie utile d'un élément d'actif, ainsi que les dépenses d'investissement, peuvent être recouverts au moyen de redevances lorsque les installations et services sont opérationnels.

19.9 Dans presque tous les cas, les organes ATS ne participent qu'à des activités directes de navigation aérienne (en route/survol, navigation en région terminale, service de contrôle sur les aérodromes) et ils se concentrent sur les questions opérationnelles. Les services ATS commercialisés devraient donc avoir un statut d'organisme sans but lucratif. Seule la totalité des coûts économiques (y compris le coût du capital) devrait être recouvrée. Cependant, si une redevance est perçue pour le rendement sur l'investissement, elle devrait demeurer limitée et tenir compte du faible risque que présentent les activités ATS dans un cadre monopolistique. Ce résultat pourrait être acquis avec l'adoption d'un statut approprié de monopole réglementé.

19.10 En cas de différends concernant les redevances d'usage, les usagers devraient avoir le droit de faire appel devant l'autorité de réglementation et/ou de recourir à l'arbitrage.