

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

Montréal, 19 – 28 juin 2000

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

RÉGLEMENTATION ÉCONOMIQUE DES AÉROPORTS

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

SOMMAIRE

La présente note donne un aperçu de la réglementation économique des aéroports et souligne qu'elle joue un rôle important lorsqu'il s'agit d'améliorer l'efficacité des aéroports et de contrer les abus éventuels dans l'établissement des redevances. Cette considération est particulièrement importante dans le cas des États qui ont déjà commercialisé ou privatisé leurs aéroports, ou qui s'approprient à le faire.

1. Introduction

1.1 L'IATA est en faveur d'inciter les aéroports à établir des redevances d'usage les plus basses possibles, sans compromettre la qualité du service et tout en protégeant les compagnies aériennes membres des éventuels abus de monopole.

1.2 Particulièrement dans le cas où un aéroport a été commercialisé ou privatisé, il importe de reconnaître les comportements qui peuvent paraître monopolistiques aux usagers, mais qui pourraient être interprétés par l'aéroport comme un comportement approprié pour une entreprise commerciale. En fait, l'aéroport relève en première instance de ses actionnaires (pour maximiser les profits dans le cas d'un aéroport privatisé) ou du cédant (l'administration nationale) dans le cas d'une concession.

1.3 Il est donc essentiel d'établir un cadre réglementaire approprié pour répondre aux besoins des usagers, en observant les critères suivants:

- redevances justes et raisonnables (établies en tenant compte de la valeur du service fourni), sans discrimination anticoncurrentielle entre les usagers);
- mise en place, en temps voulu, d'une infrastructure efficace sur le plan des coûts,
- normes de service acceptables;
- possibilité de remédier à la faiblesse de la position de négociation des usagers.

1.4 Ce cadre devrait également permettre à l'aéroport d'assurer à ses actionnaires une rémunération raisonnable, tout en évitant les tarifs et comportements monopolistiques.

2. Analyse

2.1 L'expérience acquise par les compagnies aériennes à propos de la réglementation économique d'un certain nombre d'aéroports a mis en évidence des points que les autorités de réglementation devraient régler pour assurer l'efficacité générale de toute formule de réglementation.

2.2 Tout d'abord, il importe de reconnaître que si une formule de réglementation est mise en place sans définir un niveau garanti de service, cette situation peut conduire à de nouveaux abus, sous la forme d'une réduction de la qualité du service dans le but de réaliser des économies.

2.3 Il importe donc de faire le nécessaire pour que les normes de service ne soient pas réduites, étant donné que les usagers n'ont pas d'autre solution de remplacement. Ce résultat peut être obtenu en définissant des niveaux de service et en établissant des mesures de performance permettant d'évaluer les résultats atteints en les comparant à ceux des meilleures pratiques en usage; il faut également établir un mécanisme visant à assurer un niveau approprié d'investissement, en temps voulu. Toutes ces exigences devraient être définies en consultation avec les usagers. Le cadre réglementaire devrait tenir compte de ces exigences de manière à souligner que les réductions de coûts ne peuvent être atteintes sans tenir dûment compte de la qualité du service.

2.4 Avant d'examiner la structure d'une formule éventuelle de réglementation, il est nécessaire (en plus de la définition des niveaux de service) d'étudier un certain nombre d'autres questions qui ont toutes un effet sur la formule de réglementation, à savoir:

- 1) définition d'un taux de rémunération approprié;
- 2) évaluation de l'actif;
- 3) traitement des locations commerciales payées par les usagers;
- 4) développement en temps voulu des infrastructures;
- 5) comparaison de la productivité du capital et de la main-d'œuvre des aéroports au regard des meilleures pratiques en usage;
- 6) recours à des «accords d'utilisation» tenant partiellement lieu de réglementation externe.

Rémunération appropriée

2.5 Lors du calcul de la rémunération maximale qu'un aéroport devrait être autorisé à percevoir, de nombreuses questions devront être examinées en raison de la diversité des besoins commerciaux et économiques des différents pays:

- taux de rendement différents, selon les particularités des secteurs privés des différents États;
- différences dans les coûts des emprunts et dans les structures de capitalisation;
- nécessité d'assurer un équilibre entre le désir des usagers de ne payer une rémunération que pour les éléments d'actif existants et le fait qu'il pourrait en résulter une baisse des investissements à long terme.

2.6 Pour déterminer le coût du capital et les taux de rendement applicables, il faudrait tenir dûment compte des éléments suivants:

- situation monopolistique et relativement peu risquée de l'aéroport;
- le fait qu'un aéroport doit contribuer à l'économie générale d'une région — une tarification excessive des services a un effet qui dépasse largement les usagers immédiats.

Évaluation des éléments d'actif

2.7 La base de capital sera particulièrement sensible aux méthodes comptables adoptées pour évaluer les éléments d'actif. De plus, les changements apportés à ces méthodes comptables au cours d'une période d'examen peuvent avoir un effet significatif sur les éléments d'actif ainsi réévalués.

2.8 Une attention particulière devra être portée au reclassement des terrains considérés comme investissements. Certains aéroports pourront évaluer leurs biens d'investissement sur le «marché libre» (la valeur en capital est calculée comme un multiple des frais de location), produisant ainsi une valeur marchande plus élevée.

2.9 Certains aéroports peuvent tenter de réévaluer la base de leurs éléments d'actif dans l'intention d'ajouter l'amortissement aux nouvelles valeurs des éléments d'actif, même lorsque ceux-ci ont déjà été complètement amortis.

2.10 Il est également nécessaire de veiller à ne pas inclure dans la base des éléments d'actif les coûts engagés pendant la construction ni la capitalisation des intérêts correspondants. Permettre la capitalisation des intérêts et de la rémunération des éléments d'actif en cours de construction a pour effet de compter deux fois le coût d'opportunité du capital au cours de la même période.

2.11 Si les éléments d'actif ne sont pas présentés dans le bilan sur la base d'une évaluation historique des coûts (c'est-à-dire si l'on emploie une méthode fondée sur les coûts actuels), il est indispensable d'établir un lien entre la base des éléments d'actif et un indice stable des coûts et prix afin d'éviter les fluctuations dans l'évaluation de la base de capital par suite de circonstances économiques imprévues et des distorsions résultantes pour les taux de rémunération autorisés.

Traitement des loyers commerciaux payés par les usagers

2.12 L'espace utilisé par les compagnies aériennes n'est pas un espace de location commerciale dans le sens des concessions traditionnelles comme les boutiques de cadeaux, les restaurants, les bars, etc. L'espace occupé par les compagnies aériennes est nécessaire pour leurs activités et il est souvent utilisé en commun (billets/enregistrement, salles d'attente, aérogares de fret, récupération des bagages) en vertu de règles strictes qui sont imposées par l'aéroport et laissent peu de place à l'identification ou à la différenciation des produits. Les loyers des compagnies aériennes devraient donc de préférence être établis

et réglementés sur la base des coûts. Ils ne devraient pas être établis par comparaison avec la valeur des installations d'autres aéroports.

2.13 Particulièrement lorsque l'espace est limité dans un aéroport et/ou lorsque la demande de capacité est très élevée, les locations intra-aéroportuaires risquent d'être considérablement plus élevées que celles des locaux situés hors de l'aéroport. Il pourra être approprié d'examiner l'introduction d'une formule utilisant une combinaison d'indices de pondération afin de lever l'incertitude qui pèse sur les locations aéroportuaires à long terme. Ces indices devraient prendre en compte les points suivants:

- mouvements de l'indice des prix à la consommation;
- expansion du trafic passagers;
- prix de la construction;
- mouvements des loyers hors de l'aéroport.

Développement des infrastructures en temps opportun

2.14 Si l'on admet qu'un aéroport cherchera à maximiser le rendement de ses éléments d'actif pour ses actionnaires, il en résulte qu'il pourrait aussi chercher à reporter l'aménagement des infrastructures jusqu'au dernier moment possible afin de maximiser la rémunération des éléments d'actif existants. Cette situation aurait le double effet de contrecarrer les plans d'agrandissement des usagers et de causer des coûts opérationnels supplémentaires résultant des retards et de la perturbation des activités.

2.15 Il est indispensable que le régime de réglementation imposé reconnaisse l'existence de ces risques pour les usagers et qu'il permette d'intervenir, par exemple pour réduire le taux de rémunération autorisé pour les aéroports, jusqu'à ce que des mesures de correction soient prises. Pour prévenir ces abus, une autre solution consisterait à faire aménager l'infrastructure aéroportuaire par des tiers, après appel d'offres.

Rendement du capital et de la main-d'œuvre

2.16 Si un aéroport doit avoir un taux de rendement «commercial», celui-ci doit être atteint en utilisant les meilleures pratiques en usage pour la productivité du capital et de la main-d'œuvre. Les résultats peuvent être mesurés en utilisant des techniques d'évaluation appropriées.

«Accords d'utilisation» remplaçant partiellement une réglementation extérieure

2.17 Lorsqu'un aéroport a conclu un accord d'utilisation comportant des obligations contractuelles de normes de service et de prix, une régulation économique moins stricte peut être appropriée.

3. Réglementation économique des aéroports

3.1 Il y a maintenant 12 ans que des compagnies aériennes internationales font l'expérience d'une réglementation basée sur l'inflation dans certains États. Au cours de cette période, certaines insuffisances des redevances établies sur la base de l'inflation générale se sont fait jour. Dans l'ensemble, l'expérience acquise montre cependant qu'une forme de réglementation tenant compte de l'inflation présente des avantages pratiques.

3.2 Pour que la réglementation adoptée soit équitable pour tous les intéressés et qu'elle serve de protection efficace contre les éventuels abus de monopole, plusieurs sécurités doivent être incorporées au mécanisme réglementaire. La liste ci-après, établie par l'IATA, permettrait de protéger les intérêts des compagnies aériennes, tout en fournissant les incitations et motivations nécessaires pour que les aéroports améliorent leur productivité et accroissent leurs recettes provenant des concessions.

4. **Caractéristiques fondamentales de la réglementation économique des aéroports**

4.1 Pour qu'elle soit acceptable pour l'industrie des compagnies aériennes, la réglementation économique des aéroports doit répondre à certains critères. Les plus importants sont énumérés ci-après:

- a) Le niveau de départ des redevances doit être établi à un niveau acceptable.
- b) L'aéroport doit être incité à améliorer sa productivité.
- c) Les compagnies aériennes doivent partager les avantages de l'expansion du trafic et d'une plus grande productivité.
- d) Les recettes commerciales doivent être prises en considération.
- e) Toutes les redevances doivent être réglementées.
- f) La réglementation doit être transparente et simple à comprendre et à administrer.
- g) Un mécanisme de consultation efficace et positif doit être établi.
- h) Il doit exister un mécanisme indépendant d'examen de la réglementation.

- a) La base de départ des coûts et les niveaux de redevances correspondants doivent être examinés avec les usagers et définis avec eux.

S'il n'est pas possible d'analyser la base de coûts existante et les redevances, la méthode suivante pourrait être adoptée: une rémunération raisonnable des investissements devrait être convenue avec l'autorité aéroportuaire, en se fondant sur la performance d'autres grandes entreprises établies dans le même pays, avec les corrections nécessaires pour tenir compte du faible niveau de risque.

En principe, la base de départ représenterait alors les redevances effectivement payées au cours de l'année précédant l'établissement du règlement, en tenant compte des différences entre les recettes produisant la rémunération réelle de l'investissement et celles qui ont été convenues.

- b) L'aéroport doit être incité à améliorer sa productivité, au moyen d'améliorations qui devraient être à l'avantage des compagnies aériennes et de l'autorité aéroportuaire. La formule doit donc réglementer les redevances (plutôt que les revenus) et elle devrait tenir compte de deux critères:
 - 1) les augmentations de redevances devraient être plus faibles que l'inflation pour que l'administration aéroportuaire soit incitée à augmenter sa productivité;
 - 2) la formule de réglementation devrait contenir un facteur «x» spécifiant la différence entre les augmentations de redevances admissibles et l'inflation.

En plus d'accroître sa productivité, l'aéroport devrait aussi être incité à fournir une capacité suffisante en temps voulu pour répondre aux besoins des compagnies aériennes à mesure que le trafic se développe.

- c) Certaines études donnent à penser que les coûts aéroportuaires augmentent à un taux inférieur à celui de la croissance réelle du trafic. D'autres études indiquent qu'à long terme les coûts augmentent parallèlement à l'augmentation du trafic. Il convient de veiller à ce que les revenus n'augmentent pas plus rapidement que le trafic.
- d) En général, les recettes commerciales augmentent à un rythme différent de celui des volumes de trafic. La formule peut donc contenir un facteur qui traduira l'effet des changements intervenus dans les recettes commerciales. Une autre solution consisterait à examiner le développement des recettes commerciales à intervalles réguliers (par ex. tous les 3 ou 5 ans), afin d'ajuster les redevances réglementées en conséquence. Il faut veiller à ne pas décourager l'aéroport de procéder aux aménagements d'infrastructure appropriés.
- e) Les redevances comprennent les redevances perçues pour les atterrissages, l'éclairage, le stationnement et le traitement des passagers («redevances aéronautiques»), plus les autres redevances, paiements ou droits sur lesquels l'aéroport a un contrôle monopolistique. Bien qu'elle puisse prendre une forme différente, la réglementation de ces autres redevances (locations des compagnies aériennes, espaces communs, etc.) peut elle aussi devoir être définie.
- f) Le mot «transparence» est fréquemment utilisé sans qu'on définisse exactement ce qu'il signifie. En résumé, la transparence est ce qui facilite l'évaluation et la compréhension de ce qui se passe au sein des organes examinés.

Pour que la formule de réglementation soit transparente et simple à comprendre, à contrôler et à administrer, les éléments suivants sont proposés:

- L'augmentation admissible devrait être fondée sur le taux d'inflation réel de l'année précédente.
 - **Première option:** La formule pourrait appliquer à un aéroport un «panier tarifaire» dans lequel le prix moyen pondéré d'un panier spécifique de tarifs pourrait augmenter du pourcentage admissible. Les pondérations sont établies en fonction de la proportion des recettes totales de l'année la plus récente revenant à chacun des tarifs pris en considération.
 - **Deuxième option:** La formule peut aussi s'appliquer à un seul chiffre de «rendement» pour l'aéroport, par exemple revenus par passager, ce qui est la mesure la plus simple et la plus facilement vérifiable (croissance du volume de passagers).
- g) Un mécanisme réel de consultation doit être établi si l'on veut que le processus de réglementation se déroule d'une manière professionnelle et organisée, selon les pratiques du monde des affaires, entre les compagnies aériennes et l'aéroport. Une

consultation efficace et réelle peut se définir comme suit: «Une communication ouverte d’une déclaration authentique d’intention à l’effet de mettre en œuvre une proposition qui n’a pas encore été totalement acceptée, en écoutant ce que les deux parties ont à dire, puis en définissant la réponse et la décision qu’il conviendrait d’y donner».

- h) Dans la plupart des cas, l’autorité de réglementation est l’autorité de l’aviation civile ou le ministère de tutelle. Il est indispensable que le processus de réglementation économique soit indépendant sur le plan politique. Normalement, on obtiendra ce résultat en constituant un organe ou groupe qui ne devrait pas faire partie de l’administration nationale et qui posséderait les compétences nécessaires pour traiter avec l’aéroport. Le groupe examinerait les propositions de redevances formulées et adresserait des recommandations à l’autorité de réglementation. Le groupe recevrait toute la documentation provenant des parties en cause; les rapports de leurs délibérations et les recommandations faites à l’autorité de réglementation seraient du domaine public. L’indépendance par rapport à l’administration nationale serait encore plus critique dans le cas d’organismes autonomes du secteur public appartenant totalement à un État ou dans lequel un État aurait une part majoritaire, afin de donner plus d’objectivité au mécanisme de fixation des redevances.

L’autorité de réglementation devrait assurer la transparence du mécanisme en indiquant aux usagers quelle est la base de la formule de réglementation choisie et la méthode utilisée pour déterminer les valeurs prises en compte dans la formule.

Il devrait aussi y avoir un organe d’appel, indépendant de l’autorité de réglementation, auprès duquel l’aéroport et ses usagers pourraient demander un arbitrage en cas de différend.

5. Audits extérieurs

- 5.1 Il serait également essentiel de prévoir des audits externes professionnels pour s’assurer que le fournisseur de services adhère aux principes établis par le cadre réglementaire.

6. Décision de la Conférence

- 6.1 La Conférence est invitée:

- a) à noter que la réglementation économique peut être un outil utile pour l’amélioration de l’efficacité des aéroports, ainsi que pour éviter les abus potentiels;
- b) à recommander que les éléments indicatifs de l’OACI comprennent des indications pour la bonne réglementation économique des aéroports.