

**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

**LA RÉGLEMENTATION ÉCONOMIQUE DES AÉROPORTS
COMME SUBSTITUT À LA CONCURRENCE**

(Note présentée par Albanie, Allemagne, Arménie, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, L'ex-République yougoslave de Macédoine, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova, Monaco, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie, Ukraine)

SOMMAIRE

Cette note met en évidence les intentions et les objectifs d'un système de réglementation économique pour les aéroports. Elle fournit une information sur différents modes de réglementation, en apportant une certaine clarification quant à l'utilisation de la réglementation par plafonnement des prix. Des recommandations de suite à donner par la Conférence se trouvent au paragraphe 13.

Introduction

1. L'objectif de cette note est de présenter certains des principes pouvant être utilisés pour déterminer les circonstances dans lesquelles une réglementation économique serait appropriée, ainsi que la structure d'une telle réglementation. Elle se fonde sur l'expérience des États qui utilisent un système de réglementation économique des aéroports, dont plusieurs États membres de la CEAC ainsi que d'autres États contractants de l'OACI.

2. Le terme « réglementation économique » est utilisé ici pour signifier les pouvoirs que peut exercer une instance indépendante des exploitants et des usagers d'un aéroport pour réglementer le niveau et la structure des redevances d'usage. Il peut s'agir de pouvoirs actifs ou de pouvoirs de réserve. La réglementation économique peut être utilisée en l'ajoutant à d'autres instruments réglementaires ou économiques destinés à la réalisation d'objectifs en matière de politiques nationales, régionales et locales. Ces objectifs peuvent se rapporter à des aspects sociaux et environnementaux, ou à l'impact économique plus large des aéroports. Les aéroports devraient également être soumis à la loi et à la politique de la concurrence en général.

Buts et objectifs de la réglementation

3. Un système de réglementation économique pour les aéroports devrait avoir pour principal objectif de répondre aux intérêts à long terme des usagers. Ceci peut être obtenu en:

- luttant contre un manque de contrôle des coûts ou l'inefficacité;
- mettant en place des mesures d'incitation pour assurer une utilisation optimale des installations existantes;
- vérifiant que les aéroports ont les moyens de financer les investissements nécessaires pour répondre à la demande future et, dans la mesure du possible, qu'ils réalisent ces investissements;
- prévenant toutes redevances discriminatoires et autres pratiques anticoncurrentielles;
- s'assurant que les points de vue des usagers sont pris en compte dans la fixation des niveaux de service.

Un système de réglementation économique ne devrait en aucun cas compromettre la capacité de l'aéroport à maintenir la sécurité et les normes de sûreté appropriées.

4. Dans un environnement pleinement concurrentiel, les négociations entre un aéroport et ses usagers au sujet des redevances, du programme d'investissement et de la qualité de service, permettraient d'atteindre un équilibre économique. Toutefois, dans une situation où la concurrence entre aéroports n'est que partielle, un aéroport pourrait bénéficier d'une certaine position dominante sur le marché qui, si elle n'est pas corrigée, pourrait le conduire à se comporter d'une manière qui ne tienne pas suffisamment compte des intérêts raisonnables des compagnies aériennes, des autres exploitants d'aéronefs, des passagers et des commanditaires de fret. Cela pourrait aboutir à des prix plus élevés et des niveaux ou normes de services inférieurs à ce qui aurait été le cas dans des conditions de marché normales. Une telle situation peut se produire lorsqu'un aéroport, ou un groupe d'aéroports, représente une part importante du trafic dans un marché au niveau local, régional ou national. Dans de telles circonstances, une réglementation économique peut se révéler appropriée. Le statut des aéroports, qu'ils appartiennent au secteur privé ou public, ou la nationalité de leur propriétaire, ne devrait pas en soi déterminer leur éventuelle soumission à réglementation.

5. Sous sa forme la plus simple, la réglementation pourrait se limiter à permettre aux usagers des aéroports de faire appel à propos de redevances déraisonnables et de pratiques anticoncurrentielles auprès d'une instance qui soit indépendante du gestionnaire et des usagers de l'aéroport. Cette instance

posséderait les pouvoirs juridiques nécessaires pour examiner une plainte, et pour régler le problème si nécessaire. Mais dans d'autres situations, le contrôle direct des redevances d'usage pourrait être jugé nécessaire pour faire obstacle à la position dominante d'un aéroport sur le marché.

Modes de réglementation

6. Le régime réglementaire ne devrait pas être plus onéreux que nécessaire pour atteindre ses objectifs dans le contexte de l'aéroport ou des aéroports en question. Il peut par exemple être plus ou moins intensif selon la situation concurrentielle et devrait être suivi de près. Les accords volontaires entre les aéroports et leurs usagers peuvent s'avérer suffisants pour éviter le recours à une réglementation externe.

7. Lorsqu'une réglementation externe a été introduite, il est de plus en plus courant de contrôler directement les redevances prélevées par les aéroports sur leurs usagers. Deux approches générales en matière de contrôle des prix sont apparues. Ces approches sont la réglementation par le coût des services ou réglementation par le taux de rentabilité, et la réglementation fondée sur un plafonnement des prix.

8. La réglementation par le taux de rendement, largement utilisée aux États-Unis, établit des limites sur le rendement pour l'entreprise du capital utilisé. Son but est d'empêcher une tarification de monopole et des profits excessifs tout en incitant l'entreprise à investir. Cette forme de réglementation, tout en empêchant l'entreprise de faire des profits excessifs, a l'inconvénient de ne pas inciter fortement l'entreprise à réduire ses coûts. Elle comporte également le risque de voir l'entreprise investir de manière excessive ou bien, si le rendement est fixé à un niveau trop faible, de façon insuffisante.

9. Dans la réglementation par plafonnement des prix, ceux-ci, et plus précisément les prix maximums, sont déterminés à l'avance par l'organisme de réglementation pour une période future spécifiée. Ces prix sont fixés selon l'analyse de la demande effectuée par l'organisme de réglementation, la marge de productivité afin de permettre un rendement raisonnable qui incite à l'investissement. De cette manière, l'entreprise est encouragée à augmenter sa productivité pendant la période de plafonnement des prix afin de générer des profits plus importants. Au terme de cette période, au moment de la fixation des prix plafonds pour la nouvelle période, l'organisme de réglementation peut tenir compte de ces réductions de coût. Une partie des gains de rentabilité de la période précédente peuvent ainsi être répercutés sur les usagers.

10. Certains États ont instauré un plafonnement des prix fixé sur la base du taux d'inflation national (par exemple le Retail Price Index — Indice des prix au détail — au Royaume-Uni) moins un facteur de rentabilité. Parmi les États qui ont adopté une réglementation par plafonnement des prix, on peut citer le Royaume-Uni, l'Autriche, le Portugal, l'Afrique du Sud et l'Australie. Au Royaume-Uni, les plafonnements des prix sont appliqués aux redevances acquittées par les compagnies aériennes dans les aéroports d'Heathrow, de Gatwick, de Stansted et de Manchester, sur une base quinquennale. En Autriche, les redevances sur l'aéroport de Vienne ont été plafonnées, à l'instar des aéroports de Lisbonne, Porto et Faro au Portugal. Les redevances sur les aéroports détenus par la Société des aéroports d'Afrique du Sud, y compris les aéroports de Johannesburg, du Cap et de Durban, ont fait l'objet d'un plafonnement des prix et en Australie, les aéroports ont pratiqué le régime initial de plafonnement des prix, y compris les aéroports de Brisbane, de Melbourne et de Perth.

11. Lorsque la réglementation par plafonnement des prix a été introduite, la formulation et la composition détaillées du plafond sont différentes selon les systèmes de réglementation. Certains des critères déterminants qui expliquent en partie ces différences sont les suivants:

- 1) *Les redevances incluses dans le plafonnement des prix.* Certains plafonnements des prix s'appliquent par exemple aux redevances de banques d'enregistrement et d'assistance au sol, tandis que d'autres les excluent. De manière générale, il convient que les redevances devant être réglementées soient celles prélevées par l'aéroport pour les services qu'il offre directement sur une base monopolistique et pour lesquels il y a peu ou pas de perspective de concurrence.
- 2) *La question de savoir si le plafonnement des prix s'applique aux revenus de l'aéroport tirés des redevances réglementées («recettes unitaires») ou aux niveaux réels des redevances réglementées («niveaux de tarification»).* L'approche par recettes unitaires est actuellement utilisée au Royaume-Uni et l'approche par niveaux de tarification a été adoptée en Autriche, en Afrique du Sud et en Australie. Il est recommandé d'évaluer de manière précise les avantages et les inconvénients de ces deux alternatives, y compris les différents effets sur l'incitation à l'investissement.
- 3) *La mesure dans laquelle les prix plafonds prennent en compte une éventuelle variation du trafic.* Certains plafonnements des prix varient automatiquement selon les variations des volumes de trafic, alors que d'autres sont fixés sur la base de prévisions effectuées lors de la détermination du plafonnement.
- 4) *Les dépenses que les aéroports peuvent recouvrer en dehors du plafonnement des prix.* Au Royaume-Uni et en Australie, les aéroports soumis à une réglementation des prix peuvent incorporer dans des redevances de niveau supérieur certains coûts relatifs à la sécurité imposés par le Gouvernement, tandis qu'en Australie, certains éléments de dépenses en capital peuvent être traités séparément.
- 5) *La manière dont les niveaux de qualité de service devraient être pris en compte dans le régime réglementaire.* Aucun des systèmes de plafonnement des prix existants ne paraît inclure la qualité de service comme une fonction à part entière, bien que celle-ci puisse être prise en compte implicitement dans le processus de fixation des prix. Cependant, les niveaux de service peuvent être étudiés et les performances examinées au cours du processus de fixation du plafonnement.
- 6) *La mesure dans laquelle les prix plafonds varient au cours de la période pendant laquelle ils ont été déterminés.* Les incitations sont optimisées si, une fois fixés pour la période considérée, les prix plafonds ne varient pas autrement que par des mécanismes automatiques et transparents tels que décrits en 3) ci-dessus ou dans des circonstances exceptionnelles.
- 7) *La mesure dans laquelle les redevances sont évaluées en fonction du principe de caisse unique selon lequel toutes les sources de recettes, qu'il s'agisse de recettes aéronautiques ou des recettes commerciales, sont prises en compte lors de la fixation des redevances.* Cette note n'a pas pour objectif d'examiner les mérites ou non du principe de «caisse unique» qui fera vraisemblablement l'objet de discussions séparées lors de ANSCConf 2000.

12. Une alternative au contrôle direct des prix effectué par un organisme de réglementation consiste à s'emparer de pouvoirs légaux de réserve permettant d'introduire des contrôles selon la nécessité. C'est le cas par exemple en Nouvelle-Zélande et pour les aéroports britanniques au-dessus d'une certaine taille qui ne sont pas déjà soumis à un plafonnement des prix imposé extérieurement. Dans les deux cas, la décision d'introduire un contrôle des prix doit être prise par le Gouvernement plutôt que par l'organisme de réglementation.

Suite à donner par la Conférence

13. La CEAC constate que les déclarations du Conseil aux États contractants sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne (Doc 9082/5) ne traitent pas à l'heure actuelle de la réglementation externe concernant les redevances aéroportuaires. C'est pourquoi elle recommande que les déclarations reflètent les principes établis dans le présent document et suggère d'ajouter le texte suivant dans la section concernant les systèmes de redevances aéroportuaires:

«Il peut être approprié d'étudier l'instauration d'une réglementation des redevances aéroportuaires lorsqu'il existe un risque qu'un aéroport ou un système d'aéroports tire avantage d'une position dominante sur le marché, au détriment des usagers du ou des aéroport(s). Ceci peut se produire, que l'aéroport relève du secteur public comme du secteur privé. Lorsqu'il existe une réglementation, il convient qu'une instance séparée de l'exploitant et des usagers de l'aéroport exerce des contrôles fondés sur une approche réglementaire reconnue. Il est recommandé que tout système de réglementation ait pour objectif de répondre aux intérêts raisonnables à long terme des usagers en:

1. encourageant une exploitation efficace de l'aéroport;
2. assurant une utilisation efficace des installations aéroportuaires existantes;
3. créant des incitations appropriées pour de futurs investissements nécessaires par les exploitants d'aéroports; et
4. prévenant toute redevance discriminatoire et autre pratique anticoncurrentielle.

Le système de réglementation ne devrait pas être plus onéreux que nécessaire pour atteindre ses objectifs définis.»