

**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

Point 5.2 de l'ordre du jour: Éléments à examiner en ce qui concerne la politique de l'OACI

DE NOUVEAUX DÉFIS POUR LA RÉGLEMENTATION ÉCONOMIQUE DES AÉROPORTS

(Note présentée par la Commission européenne)

Document d'information

Tendances actuelles

1. Le secteur des aéroports est en pleine mutation. Dans l'environnement de plus en plus libéral et concurrentiel que sont les transports aériens, la nature des opérations aéroportuaires a également évolué et les gestionnaires d'aéroports sont aujourd'hui beaucoup plus fortement incités à fonder leurs décisions sur des considérations commerciales. Cette évolution ne s'applique pas seulement aux activités purement commerciales, comme la prestation de services de vente au détail et les autres activités sans rapport avec l'aviation proprement dite, ou aux activités récemment libéralisées comme la fourniture de services d'assistance en escale: elle touche de plus en plus les activités essentielles des aéroports - la fourniture d'installations aéroportuaires. Les aéroports présentent désormais de toute évidence deux facettes: d'une part, ils continuent à fournir un service d'intérêt économique général, à savoir l'accès aux infrastructures nécessaires pour mener à bien des opérations de transport aérien, mais, d'autre part, ils adoptent, dans la fourniture et le développement de ce service, une approche reposant davantage sur des impératifs commerciaux.

2. De fait, les activités essentielles des aéroports sont caractérisées dans une mesure croissante par la maîtrise des coûts, le financement privé, le marchéage, voire les stratégies de rachat. Les grandes plaques tournantes ne sont pas les seuls aéroports concernés. Tout comme certaines entreprises innovatrices l'ont fait dans le secteur des compagnies aériennes, de petits aéroports régionaux ou situés dans les centres villes développent actuellement des stratégies d'exploitation à faibles coûts et cherchent à attirer et à créer de nouvelles activités aériennes. De plus en plus, les compagnies aériennes négocient des conditions attrayantes avec ces aéroports, par exemple dans le cadre du lancement d'un nouveau

(5 pages)

I:\JobTransfer\French\ANSCONF\ansc.wp.74.fr.wpd

service. Le régime de propriété des aéroports connaît lui aussi des mutations fondamentales. Il est rare que les infrastructures aéroportuaires soient détenues par des sociétés privées: elles sont généralement contrôlées par les collectivités locales. Toutefois, il arrive de plus en plus souvent que les gestionnaires d'aéroports, autrement les sociétés qui exploitent les aéroports, soient des entreprises commerciales dont le capital est détenu à la fois par des entités publiques et par des entités privées. L'augmentation du nombre des opérations de privatisation et de rachat au niveau international témoigne de l'intérêt considérable et croissant des investisseurs privés.

Gestion des aéroports: défis à relever et nécessité de la réglementation

3. Dans le même temps, les aéroports sont confrontés à de graves contraintes en matière de capacité, de financement et d'environnement, qui risquent de se traduire par des discriminations entre les compagnies aériennes en place et les nouveaux venus. Ce problème est exacerbé par la concentration des opérations dans les grandes plaques tournantes alors que le réseau aéroportuaire dans son ensemble dispose d'une réserve de capacité, d'où la nécessité d'une utilisation plus efficace et reposant sur des bases plus commerciales. Les ressources financières nécessaires pour accroître les capacités dépassent largement les moyens et la volonté d'investissement des pouvoirs publics. Le recours aux capitaux privés s'impose donc, mais il suppose la mise en place de mesures d'incitation propres à attirer les investisseurs privés, en particulier dans le cas des grands aéroports.

4. Diverses questions d'intérêt général sont liées aux aéroports. L'accès aux services de transport aérien revêt une importance déterminante dans les politiques de développement régional, dans la mesure où il exerce d'importants impacts économiques et sociaux en termes de décisions d'implantation des entreprises, de commerce d'exportation et de liens avec le reste du monde, de tourisme, ainsi que d'emploi et de compétitivité. Les aéroports exercent également des répercussions au niveau de l'environnement, notamment en termes d'émissions sonores, ce qui compromet considérablement leur acceptabilité sociale. L'exploitation et le développement des installations aéroportuaires sont subordonnées à une prise en compte correcte des contraintes environnementales. De toute évidence, la politique des transports dans son ensemble entre également en jeu, étant donné l'importance des infrastructures pour la mise en place d'un système de transport efficace et concurrentiel. En effet, les restrictions existant en matière d'accès aux infrastructures aéroportuaires causent des distorsions de la concurrence dans la mesure où les compagnies aériennes en place sont avantagées par rapport à leurs concurrents potentiels. C'est pourquoi les décideurs s'inquiètent de l'insuffisance des capacités et des pratiques discriminatoires et s'efforcent d'étendre les capacités et d'éliminer les redevances discriminatoires et/ou excessives.

5. Le coût et la qualité du service, souvent jugés médiocres, sont la principale préoccupation des compagnies aériennes. Ces dernières souhaitent que l'exploitation des aéroports repose sur des bases commerciales, condition essentielle de la fourniture de services offrant un bon rapport coût-efficacité. Les compagnies aériennes attachent également une grande importance au développement des capacités, qui leur permettra d'étendre leurs activités.

6. Dès lors que les aéroports sont gérés par des entreprises commerciales, les actionnaires et les investisseurs apparaissent comme une nouvelle catégorie d'acteurs à part entière. Ils aspirent à l'établissement d'un cadre juridique et économique propice à l'exploitation commerciale des infrastructures, de manière que leurs investissements leur rapportent suffisamment et qu'ils soient encouragés à investir dans de nouvelles installations. Compte tenu des tendances actuelles à la privatisation, les intérêts des actionnaires pourraient jouer un rôle de plus en plus déterminant.

7. Il importe de mettre en place une réglementation économique saine pour trouver un équilibre entre les exigences et les attentes des différents acteurs et intégrer les contraintes susmentionnées. Les principales tâches de l'action réglementaire peuvent être définies comme suit: établissement d'un système de tarification efficace pour l'utilisation des infrastructures aéroportuaires, qui ne sont pas ouvertes à la concurrence, et mise en place de mesures d'incitation propres à encourager les investissements et l'exploitation du secteur concerné sur des bases commerciales.

Une tarification équitable et efficace

8. L'établissement d'une tarification équitable et efficace pour l'utilisation des infrastructures aéroportuaires conditionne la réalisation de toute une série d'objectifs connexes: prévention des distorsions de la concurrence entre les utilisateurs des aéroports et entre les aéroports eux-mêmes, prévention des abus de position dominante par les entités qui exploitent et utilisent les aéroports, répartition efficace de ressources rares, internalisation des coûts externes, notamment dans le domaine de l'environnement.

9. Idéalement, un système de tarification devrait pouvoir refléter les coûts réels des services fournis, compte tenu d'un rendement raisonnable du capital, mais à l'exclusion des bénéfices liés à une situation de monopole. Plusieurs approches sont possibles à cet égard, mais les régimes réglementaires qui concernent les redevances aéroportuaires doivent continuer à reposer sur les principes généraux de la non-discrimination, de la relation au coût et de la transparence, comme le prévoient les Déclarations du Conseil aux États contractants sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne (doc. 9082/5).

10. Au sens large, la relation au coût suppose que les systèmes de tarification reposent sur le "principe de l'utilisateur-payeur", en vertu duquel tous les usagers de l'infrastructure doivent supporter les coûts qu'ils occasionnent, y compris les coûts environnementaux et autres coûts externes.¹ Suivant cette approche, connue sous le nom de tarification au coût social marginal, tous les coûts variables liés à l'utilisation des infrastructures sont pris en compte. Les coûts marginaux peuvent notamment comprendre les coûts d'exploitation, les coûts liés à la dégradation des infrastructures, les coûts liés aux encombrements et à la rareté des capacités, et les coûts environnementaux. En définitive, tous les coûts sont variables et les coûts marginaux incluent dès lors également les coûts d'investissement dans les nouveaux biens de capital fixe. Il convient d'en tenir compte lorsqu'il s'agit d'élaborer des règles concernant le préfinancement des investissements dans les infrastructures aéroportuaires.

11. L'évolution actuelle du secteur aéroportuaire est caractérisée par l'apparition d'un élément de concurrence entre les aéroports. Il peut en effet exister un certain degré de substituabilité entre aéroports, notamment lorsque les passagers ont le choix entre plusieurs infrastructures situées dans la même zone d'attraction, ou encore lorsque des aéroports jouant le rôle de plaques tournantes se livrent concurrence pour attirer le trafic de correspondance. Toutefois, malgré le développement de la concurrence entre aéroports, le rôle des forces du marché reste limité dans ce secteur, qui demeure essentiellement caractérisé par la puissance commerciale. Avec une réglementation des prix fondée sur la relation au coût, les redevances peuvent être fixées sur la base de critères objectifs et raisonnables. Ce type d'approche prévient l'exploitation des situations de monopole et les discriminations entre les

¹ La Commission européenne a développé ces concepts dans un Livre vert intitulé "Des redevances équitables pour l'utilisation des infrastructures" - COM(98)466

différents utilisateurs des aéroports (application de tarifs différents pour le même service), ce qui ne peut qu'améliorer la concurrence entre les compagnies aériennes.

12. Une réglementation économique saine peut contribuer de manière appréciable à l'utilisation optimale des capacités existantes, en termes tant de pistes que de terminaux. Les redevances peuvent être modulées (heures de pointe/heures creuses) pour tenir compte de l'évolution du degré de saturation et de la demande au cours de la journée. Un autre problème particulièrement important qu'il convient de garder à l'esprit est celui du financement des nouvelles infrastructures. Un système de tarification bien conçu a également son rôle à jouer dans le développement de nouvelles capacités. Les coûts liés aux investissements dans les nouvelles installations nécessaires pour répondre à la demande supplémentaire peuvent être répercutés dans les redevances d'utilisation. Le principe général suivant lequel les redevances d'utilisation comportent un élément correspondant au "préfinancement" doit être accepté et soutenu. Ce principe ne s'appliquerait cependant que dans les cas où le public a approuvé la construction de l'infrastructure et où les éventuels permis de bâtir ont été délivrés. En outre, il importe que les utilisateurs soient consultés sur les changements concernant le niveau des redevances.

13. Le développement des transports aériens est plus rapide que les progrès technologiques et opérationnels permettant de réduire à la source l'incidence sur l'environnement. Les émissions sonores, notamment, confrontent les aéroports à de graves problèmes, dans la mesure où elles compromettent l'acceptabilité des aéroports pour les riverains et entravent tout projet d'extension. Le système de tarification pourrait se révéler un instrument efficace dans la lutte contre les émissions sonores. Tout d'abord, les redevances d'atterrissage pourraient être modulées de manière à récompenser ou à sanctionner les transporteurs aériens en fonction des performances de leurs appareils en termes d'émissions sonores. En outre, en cas d'adoption d'une approche reposant sur la tarification au coût social marginal, les redevances d'utilisation pourraient inclure les coûts externes.

Encourager la participation des investisseurs privés et la gestion des infrastructures aéroportuaires sur la base de principes commerciaux

14. Suite aux contraintes qui pèsent sur les finances publiques et à la recherche de méthodes de gestion efficace, il y a une tendance dans plusieurs Etats, en plus des pratiques d'autofinancement déjà mises en place, à promouvoir la participation des acteurs privés dans la fourniture des infrastructures aéroportuaires. Cette participation peut prendre la forme d'un financement conjoint public-privé des nouveaux projets d'infrastructure, ou de l'intégration et de la privatisation d'aéroports existants. Toutefois, les initiatives privées concernant le financement et la gestion des aéroports doivent, pour donner les résultats escomptés, bénéficier de conditions et mesures d'incitation appropriées. Il faudrait pour cela réduire certaines des incertitudes auxquelles sont confrontés les investisseurs privés et favoriser la gestion commerciale des infrastructures.

15. Vu l'ampleur, la complexité et le temps de maturation des grands projets d'infrastructures aéroportuaires, le secteur privé ne sera disposé à participer que si le degré d'incertitude est limité. Bien que l'engagement politique des pouvoirs publics en faveur de la mise en œuvre du projet soit un élément essentiel, il faut également réduire autant que possible les incertitudes d'ordre juridique. Si le secteur privé doit assumer les risques commerciaux et ceux liés aux coûts de construction et aux flux de trafic futurs, les organismes publics concernés doivent prendre en charge les risques de caractère non commercial, ou liés aux décisions des pouvoirs publics. Il peut ainsi arriver que les coûts du projet augmentent à la suite de retards administratifs ou législatifs ou que la réglementation en vigueur, par ex. les prescriptions en matière de sécurité ou de protection de l'environnement, soit modifiée de manière imprévue. Pour limiter les incertitudes et les risques liés aux décisions des pouvoirs publics dans le domaine de la politique de l'environnement, la prise en compte des impératifs environnementaux devrait par exemple s'effectuer de

manière stratégique, à un stade aussi peu avancé que possible du processus de planification et de développement du projet².

16. Pour que la privatisation, notamment au moyen d'investissements étrangers, donne de bons résultats, il est nécessaire de garantir aux soumissionnaires internationaux un accès ouvert au marché des concessions aéroportuaires. Il serait souhaitable que se développe un véritable marché mondial des concessions aéroportuaires, sur lequel les acteurs pourraient se livrer concurrence sur un pied d'égalité. Cela suppose de définir et de promouvoir des pratiques communes dans le domaine des marchés publics concernant les concessions aéroportuaires, sur la base de formules d'appels d'offres transparentes. À cet égard, l'OACI devrait proposer des orientations sur la manière de mettre en place un cadre juridique et économique approprié.

17. Tout semble indiquer que la situation financière des aéroports et l'efficacité de leur gestion s'améliorent lorsqu'ils sont exploités comme des entreprises commerciales, qu'ils soient contrôlés par des sociétés privées ou des organismes publics. Il serait dès lors souhaitable que le comportement des responsables repose de plus en plus sur des considérations commerciales. Les autorités nationales devraient autoriser une gestion commerciale des aéroports, en libéralisant les services qui, bien qu'ils puissent être exploités comme des activités commerciales, sont encore inutilement réglementés, comme les services d'assistance en escale.

18. Les remises sur les redevances aéroportuaires peuvent être un instrument décisif dans ce cadre lorsqu'elles sont utilisées comme mesures d'incitation en faveur des compagnies aériennes désireuses de lancer de nouveaux services sur des lignes qui ne sont pas desservies actuellement par un aéroport donné. Du point de vue économique et commercial, il est judicieux que le risque lié au développement d'une nouvelle activité soit réparti entre l'aéroport et les compagnies aériennes. Ces remises doivent toutefois être conçues de manière à ne pas entraîner de distorsion de la concurrence en imposant à des compagnies aériennes rivales des redevances différentes pour un même service. Elles doivent donc être non discriminatoires, transparentes, temporaires et dégressives.

Conclusions

La Commission Européenne estime que des systèmes d'établissement de redevances équitables et efficaces doivent être basés sur les principes de non-discrimination, de relation au coût et de transparence. Cependant l'évolution du secteur aéroportuaire requiert un débat approfondi sur la façon d'améliorer le cadre réglementaire existant. Le principe du coût social marginal peut être une contribution importante dans ce débat. De plus il importe de promouvoir:

- une fourniture des services aéroportuaires qui soit efficace et repose sur des considérations commerciales,
- la consultation des utilisateurs sur les plans de développement et le niveau des redevances,
- une utilisation optimale des installations aéroportuaires existantes,
- un cadre économique et réglementaire propice aux investissements privés dans les projets d'infrastructures aéroportuaires,

² Voir à ce sujet la communication de la Commission européenne relative au financement de projets du réseau transeuropéen de transport par des partenariats entre le secteur public et le secteur privé

- l'établissement d'un marché mondial ouvert et transparent pour les concessions aéroportuaires.