

**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**

INVESTISSEMENTS PRIVÉS AUX AÉROPORTS

(Note présentée par le Chili)

SOMMAIRE

La présente note décrit l'expérience acquise par le Chili avec les investissements privés dans son réseau aéroportuaire national. La note comporte quatre grandes parties. La première est une brève description des facteurs qui ont poussé l'État chilien à collaborer avec le secteur privé. La note présente ensuite les principales caractéristiques et avantages du système de concession des travaux publics du Ministère des travaux publics (MOP). En troisième lieu, les éléments et principes du modèle de concession appliqué au Chili sont indiqués. Enfin, certains des résultats obtenus dans le cas du Chili font l'objet de la quatrième partie.

1. Introduction

1.1 De nos jours, le Chili se place à l'avant-garde de l'Amérique latine pour ce qui concerne la vigueur de son économie et la diversité de ses exportations non traditionnelles, comme en témoignent son libéralisme commercial poussé et une participation croissante des bailleurs de fonds étrangers. À mesure que l'économie chilienne croît et se développe, la qualité de son infrastructure des transports doit s'améliorer.

1.2 La participation du secteur privé à la réalisation et à la gestion des projets visant à équiper le Chili des infrastructures de production nécessaires est fondamentale pour que le pays puisse continuer de progresser sur la voie du développement.

1.3 Le réseau aéroportuaire n'échappe pas à la nécessité pour le Chili de s'améliorer et de développer la capacité de son infrastructure matérielle en raison du rôle important que l'aviation commerciale a pris dans le développement économique, tant pour le transport de passagers que pour celui du fret, aux niveaux national et international.

1.4 Voici donc comment le Gouvernement du Chili a encouragé la participation du secteur privé à la construction, à l'entretien et à l'exploitation des infrastructures publiques, aux termes de la Loi sur les concessions (DS MOP n° 900) de 1996.

2. Le réseau aéroportuaire chilien

2.1 La plupart des villes chiliennes de plus de 100 000 habitants sont pourvues d'aéroports qui constituent le réseau des aéroports principaux du Chili.

2.2 Le trafic passagers des aéroports nationaux a nettement augmenté depuis quelques années. Par exemple, durant toute la période 1992-1998, son taux de croissance moyen a été de l'ordre de 20 % par an.

2.3 Il convient de noter que la plupart des passagers internationaux sont acheminés par l'aéroport international Arturo Merino Benítez de Santiago.

2.4 Dans ce réseau, la participation du secteur privé au développement des infrastructures aéroportuaires et à l'exploitation des installations et services qui lui sont associées a été jusqu'à présent de l'ordre de 33 %. Actuellement, compte tenu des projets à l'étude, on s'attend à ce que la part du réseau des aéroports principaux du système de concession des travaux publics représente plus de 50 %.

3. La politique aéroportuaire du Chili

3.1 Se fondant sur la croissance soutenue de l'économie nationale et de la demande en matière de transport aérien, le Gouvernement chilien a adopté une politique aéroportuaire moderne dont la mise en œuvre se traduit par des services aéroportuaires améliorés et plus nombreux offerts aux usagers nationaux et étrangers.

3.2 Les objectifs généraux de cette politique aéroportuaire sont essentiellement les suivants: a) améliorer la structure et la gestion du réseau aéroportuaire; b) progresser sur la voie d'une plus grande rationalité économique et promouvoir la participation privée aux investissements ainsi qu'à la gestion des infrastructures, des équipements et des services aéroportuaires commerciaux.

4. Le système de concession chilien

4.1 Le succès de l'association public-privé dans le développement de l'infrastructure chilienne est fondé sur la confiance qui s'est établie entre les secteurs public et privé (les concessionnaires, et les bailleurs de fonds), ainsi qu'avec les usagers et la population en général. Les éléments pour lesquels le système de concession a pu s'appliquer sont brièvement décrits ci-après:

- a) l'existence de documents réglementaires spécifiques a permis de répondre rapidement à la nécessité de développer les infrastructures;
- b) un mécanisme a été mis au point dont le succès auprès des investisseurs nationaux et étrangers a clairement montré qu'il s'agissait d'une programme solidement étayé et transparent;

- c) la collectivité a reçu en temps voulu des renseignements satisfaisants et des mécanismes de communication permanents avec les usagers qui ont permis de mettre clairement en évidence leurs besoins;
- d) les accords de concession contiennent des mécanismes de protection contre divers risques, mais sans exagérer indûment le risque fiscal.

5. Transparence du mécanisme

5.1 La principale force du système de concession est la transparence de ses mécanismes. À cet égard, les caractéristiques suivantes méritent d'être citées:

- a) Le mécanisme de sélection préalable consiste à choisir à l'avance des consortiums intéressés afin d'établir avec eux des «tableaux de travail» précisant les conditions des appels d'offres et des plans d'ingénierie qui sont ensuite mis à disposition des parties intéressées.
- b) L'adjudication du marché se fonde sur une seule variable. Le marché peut être subdivisé en plusieurs éléments dont chacun peut faire l'objet d'un appel d'offres. Les principales variables utilisées sont les suivantes : la redevance d'usage, la durée de la concession, les paiements aux États, les subventions, etc. Toutes ces variables sont objectives.
- c) Le marché est attribué en se fondant sur la loi sur les concessions, les règlements, les bases des appels d'offres et les offres des soumissionnaires.
- d) Le mécanisme d'adjudication de chaque contrat fait intervenir le MOP, le Ministère des finances, le cabinet du vérificateur général de la République et le Président de la République.

6. Participation active de toutes les parties prenantes

6.1 La participation active des diverses parties qui participent au mécanisme est indispensable dès le stade de la conception des projets; elle fait intervenir diverses activités dont les principales sont les suivantes:

- a) La participation active des parties prenantes commence très tôt, au moment de la présentation à la collectivité de chaque projet. Le but poursuivi est de présenter à la collectivité le projet dès le stade de sa conception (concept technique) et jusqu'à sa réalisation (concept définitif). La collectivité est consultée à chaque étape afin que ses besoins puissent être pris en considération dans la conception finale des projets.
- b) Des réunions sont aussi organisées avec les exploitants pour leur donner des renseignements et leur présenter une analyse du projet. Dans le cas des aéroports, personne ne connaît mieux les besoins des compagnies aériennes que les compagnies elles-mêmes.

- c) Il est également procédé à diverses enquêtes pour déterminer les besoins réels des usagers. Une ligne téléphonique interurbaine gratuite a été ouverte pour que la collectivité puisse s'informer des divers projets en cours d'étude au niveau du MOP et pour qu'elle puisse être consultée.
- d) Des séminaires sont organisés pour donner des renseignements sur les projets aux administrations régionales et aux autorités locales.

7. Partage approprié des risques

7.1 Il est légitime et nécessaire que l'État assume une partie des risques du projet. Pour qu'une concession donne les résultats que l'on attend d'elle, il faut éviter les projets qui ne sont pas viables financièrement et les concessions qui procurent des bénéfices excessifs au secteur privé.

7.2 Voici quelques exemples de la façon dont l'État et les concessionnaires partagent les risques:

- a) Le MOP réserve un pourcentage notable de son budget aux études préparatoires de chaque appel d'offres. Le risque de dépassement des coûts de construction est réduit par la qualité des études qui précèdent les appels d'offres et qui détermineront dans une large mesure la qualité du produit fini.
- b) Le fait que les tarifs sont acceptés par les usagers élimine les risques pour les concessionnaires. Il y a lieu de noter que les concessions d'aéroports sont financées notamment par les recettes représentées par un pourcentage de la taxe d'embarquement perçue par l'administration aéroportuaire (l'État).
- c) Pour réduire les effets d'une variation de la demande, l'État offre un revenu minimum garanti (RMG) pendant toute la période couverte par la concession. En cas de crise, l'État absorbe la différence entre les recettes effectives du concessionnaire et le RMG.
- d) Il existe aussi un mécanisme de protection facultatif concernant les taux de change. Ce mécanisme vise à protéger le concessionnaire contre le risque de fluctuations des taux de change des concessions financées avec des devises étrangères pour les projets couverts par ce mécanisme.
- e) En cas d'expropriation, l'État prend à sa charge les dépassements de coûts qui peuvent se produire.
- f) Finalement, tous les projets font l'objet d'une évaluation de leurs effets sur l'environnement. Dans la plupart des cas, l'État est considéré comme le propriétaire du projet aux yeux des autorités chargées de l'environnement et il obtient directement les évaluations environnementales nécessaires.

8. Le modèle chilien

8.1 Quelques composantes du modèle adopté par le Chili pour les concessions aéroportuaires sont présentées ci-après.

Caractéristiques principales

- a) En premier lieu, la principale condition de la participation du secteur privé est l'obligation de maintenir l'autofinancement du réseau aéroportuaire, c'est-à-dire que les ressources nécessaires pour financer ces projets doivent provenir du réseau lui-même.
- b) Deuxièmement, les négociations concernant les concessions mettent l'accent sur la rationalité économique des redevances établies.
- c) Les services aéronautiques techniques ont été séparés des services commerciaux non aéronautiques, l'État demeurant responsable de la sécurité des opérations aéroportuaires et de la navigation aérienne.
- d) À la lumière des excellents résultats obtenus à l'étranger sur le plan de la création de recettes extra-aéronautiques, les mesures nécessaires d'incitation ont été établies pour augmenter ces recettes, au lieu d'augmenter les recettes d'exploitation.
- e) La cinquième caractéristique du mécanisme est sa souplesse, notamment sur le plan des contrats et sur celui de la conception, afin de permettre de prendre en compte par la suite, c'est-à-dire lorsque les marchés ont été passés, de tous les besoins qui n'étaient pas envisagés à l'origine (mécanisme de nouvel investissement).
- f) Le «domaine de la concession» a aussi été défini afin de délimiter les domaines qui relèveront de la responsabilité du concessionnaire.

9. Le système de redevances

9.1 En ce qui concerne le système de redevances, il convient de noter ce qui suit:

- a) En premier lieu, il a été décidé de se fixer comme objectif de ne pas augmenter artificiellement les redevances des services fournis; à cet égard, les redevances qui étaient en vigueur avant les appels d'offres ont été prises comme base.
- b) Pour les services à caractéristiques monopolistiques, des redevances maximales ont été fixées, afin de garantir aux usagers un niveau de redevance fixe.
- c) Toutes les redevances doivent avoir une durée minimale.
- d) Les redevances sont ajustées tous les six mois pour tenir compte de l'inflation.

- e) Les redevances sont portées à la connaissance des usagers (obligation de les publier). Aucune redevance discriminatoire ne peut être perçue, mais des redevances spéciales sont autorisées en vertu desquelles le même type d'utilisateur a droit au même type de redevance.
- f) Le concessionnaire peut demander tous les deux ans que son système de redevances soit réévalué.

10. Cadre de réglementation

10.1 Le cadre réglementaire porte sur trois domaines principaux: redevances, traitement non discriminatoire des usagers et qualité du service fourni:

- a) Pour ce qui concerne les services monopolistiques, les règlements ci-après ont été établis: 1) définition de redevances maximales, ainsi qu'il est mentionné ci-dessus; 2) les mécanismes d'attribution des ressources font l'objet d'une approbation préalable de l'organe de réglementation; 3) pour promouvoir la concurrence, un nombre minimum d'exploitants est exigé.
- b) Pour ce qui est des services non monopolistiques, le concessionnaire peut librement établir ses redevances étant donné que le même marché est réglementé, mais l'organe de réglementation se réserve le droit d'intervenir en cas de conduite discriminatoire portant atteinte à l'égalité entre usagers.
- c) De plus, indépendamment de l'accord de concession, la commission anti-monopole a le pouvoir d'émettre des règlements spéciaux.
- d) Les compagnies aériennes sont autorisées à participer à des accords de concession, mais cette participation est réglementée conformément aux normes établies par l'organe de supervision des sociétés.

11. Qualité du service

11.1 Pendant la phase de fonctionnement du projet, le bureau d'audit établi sur place est tenu de superviser les activités du concessionnaire pour assurer que le service sera d'un niveau satisfaisant. Pour ce faire, ce bureau dispose des moyens ci-après:

- a) Les **normes** de la DGAC;
- b) Les **normes** d'exploitation pré-établies qui font partie du marché;
- c) Les avis des usagers recueillis au moyen d' **enquêtes** périodiques financées par l'État;
- d) Autres **conditions** contractuelles;
- e) **Comparaisons** avec d'autres aéroports nationaux ou internationaux présentant des caractéristiques semblables.

12. Résultats

12.1 La participation du secteur privé aux activités des aéroports a permis d'augmenter la capacité des installations et services, d'améliorer grandement la fonctionnalité des zones d'un aéroport et de tirer parti des techniques de pointe, ce qui permet de réduire nettement la durée des attentes des aéronefs et des passagers. Cela a permis d'équiper le réseau national d'aéroports sûrs, modernes et efficaces.

13. Résultats chiffrés

13.1 Le tableau ci-dessous illustre la situation avant et après la mise en place du système de concession.

Éléments	Unité	Situation	
		Avant	Après
Redevances*	%	100 %	30 %
Superficie de l'aérogare	m ²	32 400	140 000
Postes de stationnement	nombre	22	55
Passerelles d'embarquement	unité	6	37
Comptoirs d'enregistrement	unité	99	215
Carrousel de bagages	unité	7	25
Stationnement de véhicules	véhicule	550	1 780

* Redevances perçues auprès des compagnies aériennes et des passagers à l'aéroport AMB.

13.2 Ces renseignements s'appliquent aux huit aéroports du système de concession.

13.3 Il y a lieu de noter, parmi les principaux résultats obtenus, qu'il a été possible de maintenir les redevances à leur niveau, à l'aéroport de Santiago et ailleurs, et aussi d'obtenir une réduction marquée de certaines redevances, avec une réduction du nombre des comptoirs d'enregistrement et de l'encombrement des locaux.

13.4 De manière générale, il y a lieu de souligner le fait que la superficie des aérogares des huit aéroports a quadruplé et que le nombre des comptoirs d'enregistrement a doublé.

14. Projets futurs

14.1 Les efforts combinés du MOP et de la DGAC pour moderniser le réseau aéroportuaire national vont plus loin. Le Chili fait face actuellement à de nouveaux défis. Ainsi, le programme de concession du nouveau gouvernement comprend les projets ci-après qui nécessiteront un investissement estimatif de 300 millions \$US supplémentaires.

- a) Réimplantation des aéroports de Serena, Copiapó et Temuco. En raison de l'ampleur de ces projets, leur financement nécessitera certainement des apports de l'État.
- b) Modernisation de l'aéroport d'Arica.
- c) Construction d'une deuxième piste à l'aéroport de Santiago.

14.2 De plus, d'autres travaux dans le domaine aéronautique sont envisagés, notamment pour la piste et la tour de contrôle qui seront construites sous la responsabilité exclusive du concessionnaire mais dont l'exploitation relèvera de la DGAC.

15. **Suite proposée à la Conférence**

15.1 La communauté aéronautique internationale est informée des activités du Chili relatives à la mise en place d'un système de concession auquel le secteur privé participe. La Conférence et le Conseil de l'OACI sont invités à formuler des lignes directrices qui permettront aux États contractants de s'engager dans ce type d'arrangement dans les meilleures conditions.