



**ASSEMBLÉE — 38<sup>e</sup> SESSION**

**COMMISSION ÉCONOMIQUE**

**Point 42 : Économie des aéroports et des services de navigation aérienne**

**MODÈLE BRÉSILIEN DE CONCESSIONS AÉROPORTUAIRES**

(Note présentée par le Brésil)

**RÉSUMÉ ANALYTIQUE**

La présente note a pour but principal d'exposer dans ses grandes lignes le modèle brésilien de concessions aéroportuaires.

<i>Objectifs stratégiques :</i>	La présente note de travail se rapporte à l'Objectif stratégique Protection de l'environnement et développement durable du transport aérien.
<i>Incidences financières :</i>	Aucune incidence financière.
<i>Références :</i>	Aucune.

## 1. INTRODUCTION

1.1 La privatisation des aéroports brésiliens a commencé en août 2011 avec l'octroi d'une concession sur un terrain situé en zone verte pour la construction de l'aéroport São Gonçalo do Amarante (ASGA). L'aéroport ASGA sera situé à Natal, Rio Grande do Norte (nord-est du Brésil) et devrait être prêt en 2015. Pendant la même année, le Brésil a commencé à mettre sur pied ce qui est maintenant appelé « le premier tour » de concessions. Les aéroports visés étaient : l'aéroport international Guarulhos, l'aéroport international Campinas et l'aéroport international de Brasilia. Les deux premiers aéroports desservent la région métropolitaine de São Paulo et le dernier est l'un des principaux pivots du système aéroportuaire brésilien. Ces aéroports sont ceux qui accapareront la plus grosse part des investissements au Brésil pendant les trente prochaines années et c'est la raison pour laquelle ils ont été choisis pour faire partie de cette première ronde de concessions. Les enchères se sont tenues en février 2012 et ont été considérées comme un grand succès.

1.2 Lorsque le processus de transfert de ces aéroports d'Infraero – l'entreprise publique fédérale chargée d'exploiter les principaux aéroports brésiliens – aux gagnants du premier tour a été achevé, le Brésil a commencé à préparer le tour suivant de concessions, qui touchera l'aéroport international Galeão (situé à Rio de Janeiro) et l'aéroport international Confins (situé à Belo Horizonte). Le modèle adopté pour ces deux tours de concession est appelé ici « modèle brésilien de concessions aéroportuaires ». Les enchères pour les aéroports Confins et Galeão doivent se tenir à la fin d'octobre 2013. Le modèle adopté pour le second tour présente quelques améliorations par rapport au modèle du premier tour, mais les caractéristiques principales restent inchangées.

1.3 Le modèle brésilien de concessions aéroportuaires a été établi dans le principal objectif de favoriser les investissements et d'améliorer dès que possible la qualité de l'infrastructure aéroportuaire brésilienne. Ces dernières années, les investissements dans l'infrastructure aéroportuaire au Brésil ne correspondaient pas à la croissance rapide de la demande. Des aéroports importants souffrent déjà d'encombrements considérables. L'une des principales raisons en est qu'Infraero, en raison de sa nature publique, doit faire face à de graves contraintes et à des obstacles juridiques qui l'empêchent de faire les investissements nécessaires. Dans ce cadre, il est devenu manifeste que la seule manière de développer l'infrastructure aéroportuaire et d'améliorer la qualité des services rapidement était d'ouvrir le système aéroportuaire brésilien au secteur privé.

1.4 Les entreprises privées ont beaucoup plus de latitude que les sociétés publiques pour prendre des décisions. Cette souplesse se reflète dans leur capacité d'effectuer les investissements nécessaires et de gérer l'exploitation quotidienne d'un aéroport. Le développement accéléré de l'infrastructure devrait entraîner une amélioration du niveau de confort et de sécurité des usagers des aéroports, et ce à un moindre coût. Du point de vue de la gestion, les décisions relatives au recrutement de nouveau personnel, à la maintenance de l'équipement, à la remise en état des installations, notamment, devraient être prises plus rapidement, ce qui aidera à accroître la qualité de l'expérience des usagers des aéroports pour un coût moindre (et par conséquent des prix réduits pour les passagers).

1.5 Néanmoins, étant donné qu'ils constituent presque naturellement un secteur monopolistique, la plupart des aéroports ne doivent pas faire face à une forte concurrence, ce qui confère aux exploitants privés un certain pouvoir commercial. C'est pourquoi, pour atteindre leurs objectifs, les concessions aéroportuaires au secteur privé doivent être précédées d'un effort réglementaire qui :

- a) incite fortement les exploitants privés à accroître l'efficacité ;
- b) les dissuade d'abuser de leur position dominante sur le marché.

1.6 La présente note vise à exposer les principales caractéristiques du modèle brésilien de concessions aéroportuaires. En effet, nous sommes convaincus qu'à mesure que progresse la privatisation des aéroports dans le monde, il est essentiel que les États membres de l'OACI partagent leur expérience en ce qui concerne les principales caractéristiques et les résultats de chaque modèle adopté.

## 2. RÉGLEMENTATION DES PRIX

2.1 Les tarifs sont établis en fonction d'un modèle largement accepté de plafonnement des prix assorti de rabais non discriminatoires. Chaque aéroport brésilien est libre d'imposer six types de tarif : tarifs d'embarquement (fondé sur le nombre de passagers), d'atterrissage (fondé sur la masse), de stationnement (fondé sur la masse), de fret, d'entreposage, et un nouveau droit de correspondance (fondé sur le nombre de passagers).

2.2 Ces tarifs sont ajustés tous les ans selon une formule prenant en compte trois variables : l'indice des prix à la consommation brésilien, un facteur « X » (facteur de productivité) et un facteur « Q » (facteur de qualité). La formule d'ajustement est donc la suivante :  $IPC - X - Q$ .

2.3 Le Brésil a également adopté le système de double caisse en matière de réglementation, ce qui signifie que la réglementation économique ne porte que sur les activités aéronautiques (les plus susceptibles d'abus de position dominante). Par conséquent, le modèle brésilien n'impose aucune contrainte au développement des activités commerciales sur le site de l'aéroport.

## 3. RÉGLEMENTATION DE LA QUALITÉ

3.1 Comme le reconnaissent la plupart des économistes, l'un des principaux inconvénients du plafonnement des prix est qu'il encourage une offre de moindre qualité. Étant donné que le concessionnaire bénéficie d'une part importante de toute réduction de coûts, l'entreprise peut accroître ses bénéfices en réduisant ses investissements dans la qualité des services.

3.2 Pour résoudre ce problème, le Brésil a mis en place des exigences de qualité fondées sur le niveau de services exigé par les contrats de concession. Le facteur « Q » de la formule d'ajustement des prix est fonction de la mesure dans laquelle les objectifs établis dans le contrat ont été atteints et varie entre  $-7,5\%$  et  $+2\%$ . Si le concessionnaire ne remplit pas les exigences de qualité minimale établies par le règlement, l'ajustement annuel des prix sera inférieur à ce qu'il aurait pu être. En revanche, si le concessionnaire atteint un niveau de qualité supérieur à celui qui est exigé dans le contrat, les prix peuvent être ajustés d'un pourcentage supérieur à l'indice d'inflation.

## 4. EXIGENCES RELATIVES AUX INVESTISSEMENTS

4.1 Un autre problème lié au plafonnement des prix selon les économistes est qu'il incite à sous-investir dans la capacité. Étant donné que l'activité réglementaire est limitée dans le temps (dans le cas du Brésil, cinq ans pour les indicateurs fixes des facteurs « X » et de qualité) et que l'investissement est amorti sur des périodes plus longues (habituellement sur toute la durée de la concession), les concessionnaires ont moins intérêt à investir.

4.2 Le modèle de concessions aéroportuaires brésilien, qui est essentiellement un modèle « construire, exploiter et transférer », vise à surmonter cette difficulté en exigeant des investissements en

fonction de « déclencheurs fondés sur la demande » : lorsque la demande atteint une valeur préétablie pour chaque aéroport, les concessionnaires doivent s'engager dans la phase suivante d'agrandissement afin de maintenir la qualité des services au-dessus d'un seuil minimum. Cet instrument a deux buts simultanés :

- a) réduire le risque pour les investisseurs privés de devoir effectuer inutilement des investissements importants si la demande n'atteint pas les niveaux prévus ;
- b) réduire pour la société le risque que comporte le sous-investissement des exploitants privés.

## 5. STRUCTURE DE LA PROPRIÉTÉ

5.1 En ce qui concerne la structure de la propriété des aéroports privatisés au Brésil, Infraero demeure un partenaire minoritaire qui détient 49 % de tous les consortiums chargés de gérer les aéroports cédés. Cette participation vise à s'assurer que les meilleures pratiques de gestion et technologies d'exploitation apportées par les différents exploitants d'aéroport puissent être transférées aux petits aéroports brésiliens qui continueront d'être gérés par Infraero, afin de faire en sorte que les avantages de l'introduction de la concurrence dans le secteur ne soient pas limités aux aéroports cédés, mais touche également les autres aéroports importants du système.

5.2 En outre, le modèle brésilien limite la propriété croisée des principaux aéroports aux mains des actionnaires privés. Au cours du premier tour de concessions, les entreprises ont été autorisées à concourir pour les trois aéroports (Brasilia, Guarulhos et Campinas), mais ne pouvaient en emporter qu'un. Pour le second tour, il a été décidé que les gagnants du premier tour ne pouvaient détenir de participation pertinente dans les consortiums qui concourront pour l'aéroport Galeão (Rio de Janeiro) et l'aéroport Confins (Belo Horizonte), et que celui qui emportera l'un de ces aéroports ne pourra obtenir également l'autre. Ces restrictions sont principalement motivées par les considérations suivantes :

- a) stimuler la concurrence entre les aéroports (principalement en ce qui concerne les vols de correspondance, de fret et/ou les vols internationaux, mais également les marchés locaux dans le cas de Guarulhos et de Viracopos) ;
- b) accroître les avantages découlant pour le processus de réglementation de la possibilité de comparer différents exploitants d'aéroport.

5.3 En réalité, jusqu'au milieu de 2012, il n'y avait qu'un exploitant d'aéroport (Infraero) pour tous les aéroports brésiliens. Deux ans plus tard à peine, cinq nouveaux exploitants du monde entier seront en concurrence dans le secteur des aéroports brésiliens et fourniront beaucoup d'information sur la gestion des aéroports (établissement de comparaisons). Pour empêcher l'intégration verticale, une limite de quatre pour cent a été imposée à la propriété des consortiums par les compagnies aériennes.

## 6. APPELS D'OFFRES ET DROITS DE CONCESSION

6.1 Le processus d'appel d'offres repose sur le principe du plus offrant. L'enchère comprend deux étapes : la soumission d'offres scellées (enveloppes) suivie d'une enchère ascendante ouverte.

6.2 Les concessionnaires doivent acquitter deux types de droits de concession pendant toute la durée du contrat : un droit annuel fixe (établi à l'issue du processus d'appel d'offres) et un pourcentage fixé annuellement (représentant une part des recettes brutes variant d'un aéroport à l'autre et pouvant aller de 2 % pour l'aéroport de Brasilia à 10 % pour l'aéroport Guarulhos).

## 7. SUBVENTIONNEMENT CROISÉ DES PETITS AÉROPORTS

7.1 Selon le modèle brésilien, la plus grande partie des montants versés au gouvernement par les aéroports cédés doit servir à accroître les investissements dans les aéroports régionaux moins rentables du Brésil. Le droit fixe versé par chaque concessionnaire des trois aéroports du premier tour apportera à lui seul annuellement dans les coffres du gouvernement quelque 500 millions de dollars des États-Unis qui pourront être investis dans le secteur, et une part importante de ces ressources sera certainement utilisée pour améliorer et développer l'infrastructure aéroportuaire brésilienne (de plus, pour le prochain tour de concessions, les deux concessionnaires devraient verser ensemble plus de 100 millions de dollars des États-Unis par année). Il s'agit donc d'une stratégie intégrée où les concessions, l'investissement public et la répartition géographique des améliorations visent à faire face à la demande croissante que devrait connaître le transport aérien au cours des prochaines années.

## 8. CONCLUSION

8.1 Bien que la demande de transport aérien au Brésil ait connu une croissance rapide au cours de la dernière décennie, toutes les études indiquent que la capacité de croissance demeure considérable. Les investissements réalisés pour agrandir et améliorer l'infrastructure aéroportuaire pour préparer le pays à la Coupe du monde et aux Jeux olympiques auront un impact au-delà de ces événements. En fait, le défi le plus important que l'aviation civile brésilienne doit relever est d'accroître la capacité des aéroports nationaux afin de les adapter à la demande croissante de services, tout en assurant la qualité.

8.2 Le modèle brésilien de concessions aéroportuaires repose sur la conviction que concilier la souplesse des entreprises privées avec l'existence d'un environnement réglementaire économique bien établi est un très bon moyen de renforcer les services et de répondre à la demande naturelle future (il faudra quasiment tripler la capacité du système aéroportuaire brésilien d'ici 2030). Les années qui viennent seront cruciales pour évaluer les points forts et les points faibles de ce modèle et l'expérience d'autres États membres de l'OACI pourra certainement aider les autorités brésiliennes à relever le défi de son amélioration permanente.