



NOTE DE TRAVAIL

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

Montréal, 15 – 20 septembre 2008

Point 1 : Questions nécessitant l'interaction entre les États, les fournisseurs et les usagers

1.1 : Supervision économique

SUPERVISION ÉCONOMIQUE

(Note présentée par le Secrétariat)

SOMMAIRE

La présente note examine l'objet de la supervision économique des aéroports et des services de navigation aérienne et envisage comment sélectionner la forme appropriée de supervision économique. Elle réaffirme que la supervision économique est du ressort de l'État et qu'elle a divers objectifs de politique publique, notamment la prévention du risque qu'un fournisseur de services puisse abuser de sa position dominante. Si la supervision économique au-delà de la loi sur la concurrence est jugée nécessaire, le degré de concurrence, les coûts et les avantages qui lui sont attachés, ainsi que les cadres juridique, institutionnel et de gouvernance, devraient être pris en considération. La note propose d'amender le texte de la *Politique sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne* (Doc 9082) pour clarifier l'objet, la portée et la sélection de la supervision économique.

La suite à donner par la Conférence figure au paragraphe 5.

1. INTRODUCTION

1.1 La responsabilité ultime de la sécurité, de la sûreté et de la supervision économique des opérations des aéroports et des fournisseurs de services de navigation aérienne incombe aux États. Par « supervision économique », on entend le contrôle par un État des pratiques commerciales et opérationnelles de fournisseurs de services. La supervision économique peut prendre plusieurs formes différentes, allant d'une approche légère (telle que le recours à la loi sur la concurrence) à des interventions de réglementation plus directes dans les décisions économiques de fournisseurs de services. Les États peuvent s'acquitter de leur fonction de supervision économique par le biais de la « réglementation économique », par exemple sous forme de législation ou de réglementation, et/ou d'établissement d'un mécanisme de réglementation.

1.2 La présente note examine l'objet et la forme de la supervision économique, et analyse comment sélectionner la forme appropriée de supervision économique, en tenant compte des circonstances spécifiques qui prévalent dans chaque État. Elle examine également le texte pertinent actuel de la *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne* (Doc 9082). Il convient de mentionner que les questions relatives à « la propriété, à la gouvernance et au contrôle », notamment la séparation des fonctions réglementaires et opérationnelles, sont traitées dans les notes WP/7 et 12.

2. ANALYSE

2.1 La commercialisation et la privatisation des aéroports et des services de navigation aérienne se sont poursuivies ces dernières années, apportant plus de concurrence et de pression commerciale sur les fournisseurs de services. Dans le cas des aéroports, il y a eu une tendance régulière à la privatisation. Du côté des services de navigation aérienne, la tendance a été vers la commercialisation plutôt que la privatisation.

2.2 Ces faits nouveaux n'impliquent cependant aucun changement quant à la responsabilité des États en ce qui concerne la supervision économique des fournisseurs de services. Les conditions du marché et les degrés de concurrence ne sont pas uniformes, et il y a un risque qu'un fournisseur de services puisse abuser de sa position dominante. Même dans les marchés concurrentiels, l'accent mis par les fournisseurs de services sur la concurrence et la réduction des coûts peut quelquefois avoir un impact négatif sur les intérêts de certaines catégories d'utilisateurs. En outre, la commercialisation et la privatisation peuvent avoir réduit la sensibilisation et l'adhésion des fournisseurs de services aux obligations internationales des États, y compris à la politique de l'OACI sur les redevances (cf. WP/17).

2.3 Les objectifs de la supervision économique pourraient comprendre les éléments suivants : s'assurer qu'il n'y a pas d'abus de la position dominante de la part des fournisseurs de services ; assurer la non-discrimination et la transparence dans l'application des redevances ; fournir des incitatifs aux fournisseurs de services et aux utilisateurs pour qu'ils parviennent à des accords sur les redevances ; s'assurer que des systèmes appropriés de gestion des performances sont élaborés et mis en œuvre par les fournisseurs de services (cf. WP/5) ; et assurer des investissements dans la capacité pour faire face à la demande future. La priorité pour chaque objectif peut varier en fonction des circonstances spécifiques qui prévalent dans chaque État, et il devrait y avoir un équilibre entre ces objectifs de politique publique et les efforts des entités autonomes/privées pour obtenir les effets optimaux de la commercialisation ou de privatisation.

2.4 Une liste de formes de supervision économique possibles est reproduite dans le *Manuel sur l'économie des aéroports* (Doc 9562) et dans le *Manuel sur l'économie des services de navigation aérienne* (Doc 9161). En résumé, elles comprennent : a) l'application de la loi sur la concurrence ; b) la réglementation par défaut, en vertu de laquelle les interventions réglementaires sont limitées aux situations où le comportement de l'entité réglementée ne respecte pas les limites publiquement déclarées « acceptables » ; c) les arrangements institutionnels tels que les spécifications sur la consultation des usagers (souvent complétés par des procédures d'arbitrage/résolution des différends), la divulgation de renseignements, et une structure particulière de propriété, de contrôle et financière ; d) une tierce commission consultative, en vertu de laquelle un groupe de parties intéressées passe en vue des propositions relatives aux prix, aux investissements et au niveau des services ; e) la réglementation contractuelle, en vertu de laquelle l'État octroie un contrat, ou une concession, pour la fourniture de services d'aéroport ou de navigation aérienne dans certaines conditions ; f) la réglementation fondée sur des incitatifs ou des plafonds de prix ; et g) la réglementation du coût du service ou du taux de rendement.

2.5 Il est possible de concevoir des variations de chacune des approches de la supervision économique énoncées ci-dessus. Dans certaines situations, la combinaison de deux ou de plusieurs approches peut produire la meilleure forme de supervision économique. En général, la sélection de la forme appropriée dépend, entre autres, du degré de concurrence et des cadres juridique, institutionnel et de gouvernance, y compris des rôles, droits et responsabilités des différentes parties en cause, ainsi que des coûts liés aux formes particulières. Quelle que soit l'approche adoptée, la supervision économique devrait s'exercer de manière transparente, efficace et rentable avec beaucoup de flexibilité pour pouvoir s'adapter au changement de circonstances.

2.6 Cependant le Doc 9082 fait très peu référence aux différentes formes de supervision économique (ou reconnaît à peine que celles-ci existent). En outre, le paragraphe 15 du Doc 9082, qui recommande la création d'un mécanisme indépendant de réglementation économique, n'est pas calibré ni gradué selon la forme de supervision économique qui a été adoptée.

2.7 Par contre, les éléments indicatifs des Doc 9161 et 9562 reconnaissent que la supervision économique exercée par le biais de l'application de la loi sur la concurrence est susceptible d'être adéquate là où la concurrence est « suffisamment forte ». L'une des justifications pour choisir d'autres formes de supervision économique est donc que la loi sur la concurrence serait insuffisante pour traiter du risque qu'un fournisseur de services puisse abuser de sa position dominante. La question ici est de savoir comment identifier les circonstances dans lesquelles la concurrence ou la menace de celle-ci ne serait pas suffisamment forte. En général, le degré des contraintes d'un marché concurrentiel devrait se mesurer en termes de concurrence réelle ou potentielle émanant de fournisseurs de services voisins ou d'autres modes de transport. La taille des entités et le volume du trafic qui se rapportent au marché sont également des facteurs à prendre en compte.

2.8 Même là où la concurrence peut ne pas être considérée comme suffisamment forte, il peut y avoir des circonstances où la nécessité d'interventions réglementaires spécifiques est moins évidente. Par exemple, les fournisseurs de services, en collaboration avec les usagers, sont les parties les mieux placées pour déterminer les normes optimales de services, le système de redevances et le niveau des redevances par rapport aux services rendus (voir WP/6). Il peut en être de même si le fournisseur de services appartient en partie ou en totalité aux usagers. Dans de tels cas, la portée de la supervision économique devrait se limiter à encourager que les changements à apporter au niveau des redevances soient faits en accord entre le fournisseur de services et toutes les catégories d'usagers. Les interventions réglementaires devraient être gardées au minimum et selon les besoins, par exemple, lorsqu'il y a un désaccord entre les parties.

2.9 Un autre facteur important de l'évaluation de l'approche la plus appropriée est les coûts et les avantages potentiels liés à l'autre forme de supervision économique. L'exploitation et l'administration de la supervision économique ne sont pas gratuites, et le coût qui est associé peut augmenter à mesure que l'approche adoptée par un État passe d'un plan léger (tel que les exigences de divulgation de renseignements) à un plan plus global (tel que la réglementation du taux de rendement). Dans l'extrême, le coût de la réglementation peut dépasser l'avantage attendu. Pour choisir une forme appropriée qui va au-delà de la loi sur la concurrence, il s'agit de chercher le spectre d'options qui visent à protéger les intérêts publics à un coût réglementaire minimale.

3. CONCLUSIONS

3.1 De l'analyse qui précède, on peut tirer les conclusions suivantes :

- a) Les États devraient savoir que la supervision économique est une responsabilité étatique dont les objectifs sont, entre autres : de prévenir le risque qu'un fournisseur de services puisse abuser de sa position dominante, d'assurer la non-discrimination et la transparence dans l'application des redevances, de fournir des incitatifs pour la consultation des usagers, d'assurer l'élaboration de systèmes appropriés de gestion des performances, et de veiller à ce que la capacité réponde à la demande future, pour contrebalancer les efforts des entités autonomes/privées pour obtenir les effets optimaux de la commercialisation ou de la privatisation.
- b) Les États devraient choisir la forme de supervision économique appropriée en fonction de leurs circonstances particulières, tout en maintenant les interventions réglementaires à un minimum et selon les besoins. En décidant si la supervision économique au-delà de la loi sur la concurrence est nécessaire, le degré de concurrence, les coûts et les avantages liés à d'autres formes de supervision, ainsi que les cadres juridique, institutionnel et de gouvernance, devraient être pris en considération.
- c) L'OACI devrait amender le Doc 9082 pour clarifier l'objet et la portée de la supervision économique des aéroports et des services de navigation aérienne en se référant à ses différentes formes et au choix de la forme de supervision la plus appropriée.

4. PROPOSITIONS D'AMENDEMENT DE LA POLITIQUE

4.1 Conformément à la conclusion c) du paragraphe 3.1, il est proposé d'insérer les deux nouveaux paragraphes suivants sur la supervision économique au Doc 9082, immédiatement après le paragraphe 15 :

Supervision économique

xx. *Le Conseil recommande qu'avec la poursuite de la tendance vers la commercialisation et la privatisation de la fourniture et de l'exploitation des aéroports et des services de navigation aérienne, la supervision économique devrait chercher à réaliser un équilibre entre les efforts des entités autonomes ou privées d'obtenir les effets optimaux de la commercialisation ou de la privatisation et les objectifs de politique publique qui comprennent, sans s'y limiter, les éléments suivants :*

- 1) *empêcher les aéroports et les fournisseurs des services de navigation aérienne de s'adonner à des pratiques anticoncurrentielles ou d'abuser de leur position dominante ;*
- 2) *assurer la non-discrimination et la transparence dans l'application des redevances ;*
- 3) *fournir des incitatifs pour que les aéroports et les fournisseurs de services de navigation aérienne, ainsi que les usagers, parviennent à des accords sur les redevances et les niveaux de services ;*
- 4) *veiller à ce que des systèmes appropriés de gestion des performances soient élaborés et mis en œuvre par les aéroports et les fournisseurs de services de navigation aérienne ;*
- 5) *assurer des investissements dans la capacité afin de répondre à la demande future.*

yy. Le Conseil recommande également aux États de garder les interventions économiques réglementaires au minimum et selon les besoins. En décidant si la supervision économique au-delà de la loi sur la concurrence est nécessaire, il conviendrait de tenir compte du degré de concurrence, des coûts et des avantages liés à d'autres formes de supervision économique, ainsi que des cadres juridique, institutionnel et de gouvernance. Il est dans l'intérêt de toutes les parties concernées que la supervision économique soit établie de manière transparente, efficace et rentable.

4.2 Prière de noter qu'en raison du texte de la nouvelle politique proposée ci-dessus, le paragraphe 15 actuel du Doc 9082 devra être ajusté. Les propositions contenues dans les notes WP/7 et 12 devraient être examinées dans ce contexte.

5. SUITE À DONNER PAR LA CONFÉRENCE

5.1 La Conférence est invitée :

- a) à examiner et adopter les conclusions qui figurent au paragraphe 3.1 ;
- b) à examiner et faire siennes les propositions d'amendement du Doc 9082 qui figurent au paragraphe 4.1.