



NOTE DE TRAVAIL

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

Montréal, 15 – 20 septembre 2008

Point 2 : Questions particulières relatives à l'économie et à la gestion des aéroports

2.1 : Gouvernance, propriété et contrôle

**GOUVERNANCE, PROPRIÉTÉ ET CONTRÔLE
DES AÉROPORTS**

(Note présentée par le Secrétariat)

SOMMAIRE

La présente note traite des structures de propriété et de contrôle des aéroports, du choix de la formule appropriée de propriété et de contrôle, des aspects de sécurité aux aéroports et de l'importance d'une bonne gouvernance d'entreprise. Elle réaffirme qu'il convient d'établir des entités autonomes lorsque cela sert l'intérêt supérieur des fournisseurs et des usagers, même si divers types de propriété et de contrôle peuvent s'appliquer à la situation particulière de chaque aéroport. Lorsqu'un aéroport est directement contrôlé par une autorité gouvernementale, il faut veiller à ce que les fonctions de réglementation et d'exploitation soient clairement séparées. Dans le contexte d'une bonne gouvernance d'entreprise, qui pourrait se traduire par une amélioration des performances, il est recommandé d'appliquer les meilleures pratiques dans certains domaines.

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

1. INTRODUCTION

1.1 Le changement de propriété et de contrôle des aéroports dans le cadre de la commercialisation peut avoir des incidences sur leur gouvernance et leurs performances. La commercialisation se définit comme une méthode de gestion des installations et des services dans laquelle les principes commerciaux sont appliqués ou dans laquelle l'accent est mis sur le développement des activités commerciales. La propriété de certaines entités aéroportuaires commercialisées a été transférée en totalité ou en partie au secteur privé.

1.2 La présente note traite des structures de propriété et de contrôle des aéroports, du choix de la formule appropriée, des aspects de sécurité aux aéroports et de l'importance d'une bonne

gouvernance d'entreprise. Elle examine aussi certains éléments actuels de la *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne* (Doc 9082).

2. ANALYSE

2.1 Les formes d'organisation appliquées par les États relèvent de deux grandes catégories : la première est celle de la propriété et du contrôle par l'État et la seconde, celle qui fait intervenir le secteur privé.

2.2 En propriété de l'État, ou propriété publique, l'État peut assurer le contrôle et l'administration directement, mais il peut aussi exercer le contrôle par l'intermédiaire d'une entité autonome (ou commercialisée) jouissant d'une autonomie financière et opérationnelle. La seconde catégorie se divise en *participation privée*, qui peut prendre la forme d'un contrat de gestion, d'un bail ou d'une concession, d'un transfert de participation minoritaire ou de la propriété et/ou de l'exploitation par le secteur privé d'une partie des activités d'un aéroport, et en *propriété et contrôle du secteur privé*, où la majorité ou la totalité de la propriété de l'aéroport est transférée à une entité privée. La décision des États sur le type d'organisation à mettre en place pour l'exploitation de leurs aéroports dépend de la situation de l'État concerné et est souvent fortement influencée par la politique gouvernementale. Cette question est évoquée dans la note de travail WP/18, qui contient les résultats d'une étude de l'OACI sur les aspects organisationnels et réglementaires des aéroports et des services de navigation aérienne.

2.3 Le § 10 du Doc 9082 indique que là où les aéroports sont exploités par des entités autonomes (publiques ou privées), leur situation financière globale et l'efficacité de leur gestion ont généralement eu tendance à s'améliorer. Par conséquent, le Conseil recommande (§ 11) la création d'entités autonomes pour exploiter les aéroports lorsque cela est dans les meilleurs intérêts des fournisseurs et des usagers. Selon plusieurs études effectuées récemment par des organisations universitaires, gouvernementales et industrielles, le changement de propriété et de contrôle est normalement considéré comme un moyen d'améliorer la gouvernance d'entreprise et une bonne gouvernance d'entreprise a pour effet d'améliorer les performances (c'est-à-dire comment le conseil d'administration supervise la gestion de l'entreprise par la direction et sa responsabilité à l'égard des actionnaires et d'autres parties intéressées).

2.4 La gouvernance d'entreprise devient encore plus importante lorsque le contrôle et la gestion des aéroports sont dissociés de la propriété et lorsque le financement des activités et des investissements aéroportuaires dépend davantage du capital externe. Par exemple, un bon système de gouvernance d'entreprise peut effectivement donner l'assurance à toutes les parties intéressées, notamment aux actionnaires et aux créanciers, que la direction agit dans le meilleur intérêt de l'aéroport et qu'elle gère les fonds de manière efficace, facilitant ainsi les levées de capitaux. Inversement, sans une bonne gouvernance d'entreprise, la direction peut chercher à maximiser ses propres intérêts aux dépens de ceux d'autres parties intéressées et les fonds disponibles risquent d'être gérés avec moins de transparence.

2.5 Les principes et les codes de gouvernance d'entreprise ont été élaborés partout dans le monde, mais les *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE* (2004), de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), comptent parmi les principes directeurs les plus influents. L'application de ces principes et les résultats d'études récentes sur la commercialisation et la privatisation des aéroports peuvent servir de base à la définition des meilleures pratiques nécessaires pour assurer une bonne gouvernance d'entreprise des aéroports commercialisés. Ces pratiques comprennent notamment :

- a) des objectifs et des responsabilités clairement définis, énoncés dans une loi ou une licence ;
- b) un traitement équitable des actionnaires et la protection de leurs droits (lorsque le capital est détenu en totalité ou en partie par des actionnaires privés) ;
- c) un conseil d'administration professionnel indépendant pour donner des directives générales à la direction ;
- d) une direction responsable et possédant les pouvoirs nécessaires pour prendre rapidement des décisions dans les domaines des finances, de l'exploitation, de la technologie, des ressources humaines, des investissements et des services, conformément aux objectifs généraux et aux directives du conseil d'administration ;
- e) maintien de bonnes relations avec toutes les parties intéressées par le biais de consultations ;
- f) divulgation en temps opportun d'informations exactes pour renforcer la transparence.

2.6 Le § 17 du Doc 9082 traite des meilleures pratiques commerciales dans un contexte général. Pour améliorer les performances des aéroports, il faudrait y ajouter une recommandation portant spécifiquement sur l'application des meilleures pratiques de bonne gouvernance d'entreprise. Le § 17 recommande que les meilleures pratiques commerciales soient appliquées dans des domaines tels que la qualité des services, les investissements, la comptabilité et les plans de développement. Vu que certains de ces domaines sont traités dans d'autres paragraphes du Doc 9082 (la qualité des services et les investissements, par exemple, sont traités au § 16) et que les meilleures pratiques commerciales peuvent être appliquées à de nombreux autres domaines, il n'est pas nécessaire de les préciser dans ce contexte. (Comme il est indiqué dans la note WP/12, les meilleures pratiques de bonne gouvernance des fournisseurs de services de navigation aérienne et celles des aéroports sont identiques.)

2.7 La meilleure pratique de bonne gouvernance d'entreprise pourrait aussi s'appliquer aux aéroports qui sont sous propriété exclusive et contrôle direct du gouvernement. Lorsque l'exploitation d'un ou de plusieurs aéroports n'est qu'une des multiples fonctions de l'entité gouvernementale, il faut examiner la possibilité de séparer clairement les fonctions de réglementation et de prestation des services. Un lien trop étroit entre l'autorité de réglementation et le fournisseur de services risque de créer des conflits d'intérêts et de saper la confiance dans le système. Le § 15 du Doc 9082 devrait être modifié afin de mettre en évidence la nécessité d'établir une telle séparation. L'amendement qu'il est proposé d'apporter à ce paragraphe s'applique aussi bien aux aéroports qu'aux services de navigation aérienne, car il est motivé par les mêmes raisons dans les deux cas (voir WP/12).

2.8 En ce qui concerne la responsabilité des États mentionnée dans le § 13 du Doc 9082, les États doivent veiller à ce que les aéroports en voie de commercialisation soient soumis à une procédure de certification conformément aux normes et pratiques recommandées de l'Annexe 14 — *Aérodromes, Volume I — Conception et exploitation technique des aérodromes*, à la *Convention relative à l'aviation civile internationale* et à d'autres spécifications applicables de l'OACI ainsi qu'au *Manuel sur la certification des aérodromes* (Doc 9774).

3. CONCLUSIONS

3.1 Les conclusions suivantes peuvent être tirées de l'analyse qui précède :

- a) même si différentes structures de propriété et de contrôle peuvent s'appliquer à différents aéroports, les États devraient envisager l'établissement d'entités autonomes pour exploiter les aéroports. Lorsqu'un aéroport est directement contrôlé par le gouvernement, les fonctions de réglementation et d'exploitation ne devraient pas être assurées par la même autorité ;
- b) les États devraient revoir la structure de gouvernance de leurs aéroports et appliquer les meilleures pratiques de bonne gouvernance d'entreprise en ce qui concerne les objectifs et les responsabilités, les droits et le traitement des actionnaires, les responsabilités du conseil d'administration, les pouvoirs et la responsabilité de la direction, la relation avec les parties intéressées et la divulgation des informations ;
- c) afin de préserver les intérêts des voyageurs et de garantir les obligations en matière de sécurité que la Convention de Chicago impose aux États, les États devraient s'assurer que les aéroports en voie de commercialisation sont soumis à une procédure de certification conformément à l'Annexe 14, Volume I, de l'OACI ;
- d) l'OACI devrait amender le Doc 9082 pour y incorporer les éléments nécessaires pour assurer une bonne gouvernance grâce à l'application des meilleures pratiques commerciales et pour souligner l'importance de la séparation des fonctions de réglementation et d'exploitation.

4. PROPOSITION D'AMENDEMENT DE LA POLITIQUE

4.1 Conformément à la conclusion d) du § 3.1, il est proposé de remplacer le texte actuel des § 14, 15 et 17 du Doc 9082 par le texte suivant :

14. Le Conseil souligne également que lorsqu'une entité ou un organisme autonome est établi, que ce soit par un gouvernement ou par des intérêts privés, pour exploiter un ou des aéroports ou des services de navigation aérienne, l'État devrait stipuler comme condition de son approbation de la nouvelle entité ou du nouvel organisme qu'il se conforme à toutes les obligations pertinentes de l'État précisées dans la Convention relative à l'aviation civile internationale et dans ses Annexes. Afin de s'acquitter de leurs obligations en matière de sécurité, les États devraient s'assurer que les procédures de certification sont mises en œuvre conformément aux normes et pratiques recommandées de l'Annexe 14 — Aérodromes, Volume I — Conception et exploitation technique des aérodromes, à la Convention relative à l'aviation civile internationale. En outre, les États devraient demander au besoin qu'un organisme ou une entité autonome observe aussi les obligations de l'État spécifiées dans d'autres politiques et pratiques de l'OACI, telles que celles qui figurent dans le présent document et dans les accords de services aériens.

15. Le Conseil estime important que les États exercent leur responsabilité de supervision économique de manière distincte de la prestation et de l'exploitation des services d'aéroport et des services de navigation aérienne, en particulier dans les situations où des entités autonomes n'ont pas été établies.

Meilleures pratiques commerciales

17. Le Conseil appuie l'application des principes des meilleures pratiques commerciales pour les aéroports et les services de navigation aérienne, afin de promouvoir la transparence, l'efficacité et l'efficience dans la fourniture d'une qualité appropriée de services et d'installations. Les meilleures pratiques commerciales devraient donc être appliquées par les États et/ou les aéroports et les fournisseurs de services de navigation aérienne dans tous les domaines de leur activité. Le Conseil constate que la bonne gouvernance d'entreprise des aéroports et des services de navigation aérienne donne de meilleurs résultats et il recommande donc que les États, en particulier, appliquent les meilleures pratiques commerciales de bonne gouvernance d'entreprise en ce qui a trait aux objectifs et aux responsabilités des entités, aux droits des actionnaires et à leur traitement, aux responsabilités du conseil d'administration, aux pouvoirs et à la responsabilité de la direction, aux relations avec les parties intéressées et à la divulgation des informations.

4.2 Il convient de noter que dans la note WP/4, il est proposé d'ajouter deux nouveaux paragraphes sous le nouveau sous-titre « Supervision économique » entre les § 14 et 15 actuels (avec le nouveau texte proposé ci-dessus pour les § 14 et 15).

5. SUITE À DONNER PAR LA CONFÉRENCE

5.1 La Conférence est invitée :

- a) à examiner et à adopter les conclusions présentées au § 3.1 ;
- b) à examiner et à approuver les propositions d'amendement du Doc 9082 présentées au § 4.1.