



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

2.4 : Aspects de la non-discrimination

REDEVANCES DIFFÉRENTIELLES

(Note présentée par le Secrétariat)

SOMMAIRE

La présente note fait l'analyse des effets positifs et négatifs découlant des redevances différentielles et des moyens de protéger les usagers des effets négatifs. Bien qu'elles puissent renforcer les avantages économiques tels que l'utilisation efficace des ressources, les redevances différentielles pourraient de façon inhérente fausser la concurrence entre les aéroports et entre les usagers, l'incidence générale nette variant en fonction d'une gamme de facteurs. La note tire la conclusion que les États devraient étudier ces effets au cas par cas et assurer que les redevances différentielles sont conformes aux principes de non-discrimination, de transparence et de durée limitée et qu'elles ne font pas l'objet d'interfinancement. Pour bien souligner ces principes, il est proposé d'amender le texte pertinent dans la *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne* (Doc 9082).

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

1. INTRODUCTION

1.1 Au cours des dernières années, les exploitants d'aéroports ont établi diverses formes de redevances différentielles pour attirer et retenir de nouveaux services aériens, tels que des programmes d'incitation pour certains usagers et des remises sur les redevances de services de passagers. Même si la différenciation des redevances d'aéroport n'est pas en soi contraire à la *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne* (Doc 9082) et constitue une pratique commerciale reconnue dans l'industrie aéronautique, elle soulève certaines inquiétudes quant aux risques de discrimination et de non-transparence, et donc d'obstacle possible à la concurrence.

1.2 La présente note fait l'analyse des effets positifs et négatifs découlant des redevances différentielles, ainsi que des moyens d'évaluer l'effet général net de chaque forme particulière de redevances différentielles, et propose diverses façons de protéger les usagers de ces effets négatifs. Les

parties pertinentes du Doc 9082 liées aux redevances différentielles sont passées en revue dans les paragraphes qui suivent.

2. ANALYSE

2.1 Les redevances différentielles se présentent sous diverses formes, telles que les abattements ou les remises d'introduction accordés aux transporteurs qui ouvrent un nouveau compte (aides aux transporteurs débutants), les escomptes de volume, les différents niveaux de redevances pour différentes heures de la journée (horaire normal/horaire de pointe) et les redevances de services passagers moins élevées pour les aéroports réservés spécifiquement aux transporteurs à faibles coûts. Si les différentes redevances correspondent au coût de la prestation des services, elles peuvent être considérées comme étant fondées sur les coûts. Or, dans de nombreuses circonstances, les différences dans les redevances ne correspondent pas directement aux différences dans les coûts encourus dans la prestation des services d'aéroport, mais traduisent plutôt l'acceptation des usagers de payer pour les services en question. Les paragraphes qui suivent examinent les diverses redevances différentielles.

2.2 D'une part, les redevances différentielles peuvent, si elles sont bien conçues, améliorer la situation économique en termes de résultats et d'investissements. Par exemple, aux petits aéroports, la disponibilité d'une aide aux nouvelles entreprises de transport aérien pourrait, en réduisant les risques que présente la création de nouvelles routes, contribuer à accroître la demande en services aériens et leur permettre d'arriver à une masse critique et d'atteindre le seuil de rentabilité. À certains aéroports encombrés, des redevances d'heures de pointe, à la place d'un barème uniforme, pourraient encourager une utilisation plus efficace de la capacité disponible. De même, dans une industrie à prédominance de capital comme les aéroports, des redevances variées peuvent améliorer les appels aux investissements sur le marché aéroportuaire particulier et faciliter le recouvrement des coûts d'investissement, contribuant ainsi à assurer la disponibilité d'investissements en temps utile.

2.3 D'autre part, les redevances différentielles peuvent, de façon inhérente, créer des effets négatifs sur la concurrence entre les aéroports et entre les usagers. Par exemple, lorsque les aéroports représentent un marché puissant, la différenciation des redevances peut faire partie d'une stratégie valable pour empêcher l'entrée sur le marché de certains fournisseurs de services d'aéroport. Par contre, dans le cas d'aéroports dont les propriétaires et les exploitants sont les autorités publiques (qui n'agissent pas comme le ferait un investisseur privé sur le marché) ou qui reçoivent des subventions de l'État, l'offre de redevances d'aéroport moins élevées à certains usagers particuliers peut constituer une forme de subvention pour ces usagers. La subvention des aéroports par les États peut fausser la concurrence entre les aéroports et entre les usagers en avantageant indirectement certains usagers qui bénéficient de redevances d'aéroport moins élevées.

2.4 L'ampleur des effets globaux nets découlant d'une certaine forme de redevances différentielles varie en fonction de différents facteurs, tels que l'emprise sur le marché de l'aéroport (en général, plus le marché est compétitif, moins les effets négatifs des redevances différentielles seront prononcés), l'écart entre les redevances et les coûts, la durée du régime différentiel, le nombre et les catégories d'usagers visés. En conséquence, pour déterminer si des redevances différentielles ont des effets positifs ou négatifs sur les usagers, il faudrait analyser individuellement chaque cas pour chaque situation particulière. Étant donné qu'une forme donnée de redevances différentielles peut être néfaste dans certaines circonstances, mais avantageuse dans d'autres circonstances, il ne serait pas pratique d'essayer de promouvoir certaines formes de redevances dans les politiques de l'OACI énoncées dans le Doc 9082. Il serait plus approprié de se cantonner à la description de principes de haut niveau pour protéger les usagers contre les effets négatifs potentiels des redevances différentielles.

2.5 À cet égard, certains principes sont déjà inclus au paragraphe 23, alinéa 3), du Doc 9082, où il est recommandé que les redevances soient en conformité avec l'article 15 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale* (Convention de Chicago, Doc 7300) et avec d'autres principes de politique, dont les deux principes cités dans le paragraphe 23, à savoir a) éviter la discrimination entre les usagers étrangers et les usagers locaux, ou entre deux ou plusieurs usagers étrangers, et b) éviter l'interfinancement, c'est-à-dire que le recouvrement insuffisant des coûts dûment imputables aux usagers concernés ne devrait pas être mis à la charge des autres usagers. En pratique, le principe de non-discrimination pourrait être interprété comme signifiant que « toutes les catégories d'usagers répondant aux mêmes critères et offrant des services aériens identiques ou similaires devraient être traitées de la même façon. »

2.6 La transparence est un autre principe important dans le contexte des redevances différentielles et devrait être incluse dans le paragraphe 23. Notons que ce principe ne signifie pas que les aéroports devraient révéler des informations commercialement sensibles au public, mais qu'ils devraient annoncer l'existence de redevances différentielles, ainsi que leur objet et les critères qui les régissent. De même, si l'aide de l'État sert à différencier les redevances d'aéroport (et/ou à les maintenir à des niveaux artificiellement bas), les États devraient appliquer la conclusion de la cinquième Conférence mondiale de transport aérien (ATConf/5, 2003), à savoir que les États devraient appliquer des mesures transparentes et efficaces, ainsi que des critères et des méthodologies clairs, pour assurer que les aides/subventions ne faussent pas la concurrence sur le marché.

2.7 Il y a un autre principe généralement reconnu qui concerne la durée d'application de rabais, de remises spéciales et autres réductions de redevances qu'un aéroport peut accorder à certaines catégories particulières d'usagers. Puisque les services aériens qui reçoivent un traitement préférentiel sont censés devenir profitables à terme (sauf pour certains services essentiels de nature publique ou sociale¹), il pourrait être approprié d'imposer une limite de validité, surtout pour les aides aux exploitations débutantes et autres mécanismes d'incitation pour attirer et/ou retenir de nouveaux services aériens. La limitation de la durée de l'aide aux entreprises débutantes a déjà été appliquée par les aéroports dans de nombreuses parties du monde. Pour l'instant, seul le *Manuel sur l'économie des aéroports* (Doc 9562) mentionne un tel principe. Compte tenu de son acceptation générale, le principe de limitation de durée pour les aides aux entreprises débutantes devrait figurer également dans le Doc 9082.

3. CONCLUSIONS

3.1 Compte tenu de ce qui précède, on peut tirer les conclusions suivantes :

- a) En s'acquittant de leur fonction de supervision économique, les États devraient, s'il y a lieu, évaluer au cas par cas et en tenant compte des circonstances locales les effets positifs et négatifs découlant des formes particulières de redevances différentielles appliquées par les aéroports.
- b) Les États devraient veiller à ce que les redevances différentielles soient offertes de façon non discriminatoire, qu'elles soient transparentes pour ce qui est de leur établissement, de leur objet et des critères qui les régissent, que les coûts

¹ L'expression services aériens essentiels signifie les services aériens qu'un État peut considérer comme essentiels à fournir mais pour lesquels le marché ne présente pas une incitation suffisante (par exemple, les services aériens minimaux vers des destinations éloignées ou périphériques). Le Secrétariat de l'OACI a publié à cet égard une étude sur un programme de services essentiels et de développement du tourisme (ESTDR), préparée en coopération avec l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) en 2005 (http://www.icao.int/icao/fr/atb/epm/ecp/EssentialRouteScheme_f.htm).

correspondants ne soient pas imputés, directement ou indirectement, aux autres usagers non bénéficiaires et que, si l'objet est d'attirer et/ou de retenir de nouveaux services aériens, ces redevances ne soient offertes que sur une base temporaire.

- c) L'OACI devrait amender le paragraphe 23 du Doc 9082 pour tenir compte des principes de transparence et de limitation de durée pour l'aide aux entreprises débutantes dans l'application de redevances différentielles.

4. PROPOSITION D'AMENDEMENT DE POLITIQUES

4.1 Conformément à la conclusion c) du paragraphe 3.1, il est proposé d'amender comme suit le paragraphe 23, alinéa 5), du Doc 9082 :

- 5) Lorsque des tarifs préférentiels de redevances, des réductions spéciales ou d'autres formes de réductions sur les redevances normalement imposées pour les installations et services d'aéroport sont accordés à des catégories particulières d'usagers, les ~~gouvernements~~ États devraient assurer la transparence, en termes de leur établissement, de leur objet et des critères sur la base desquels ils sont offerts. garantir, dans la mesure du possible, qu'aucune ~~Aucune~~ part des coûts dûment imputables aux usagers en cause, qui ne serait pas recouvrée du fait de l'application de l'arrangement, ne sera portée à la charge d'autres usagers. Si l'objet est d'attirer et/ou de retenir de nouveaux services aériens, ces réductions des redevances ne devraient être offertes que sur une base limitée dans le temps.

5. SUITE À DONNER PAR LA CONFÉRENCE

5.1 La Conférence est invitée :

- a) à examiner et à adopter les conclusions présentées au paragraphe 3.1 ;
- b) à examiner et à entériner les amendements proposés du paragraphe 23 du Doc 9082, présentés au paragraphe 4.1.