



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

1.3 : Consultations des usagers

CONSULTATION DES USAGERS

(Présenté par le Conseil international des aéroports (ACI))

SOMMAIRE

La consultation des usagers est un élément important dans l'élaboration des redevances des usagers des aéroports et dans le programme des infrastructures aéroportuaires. Les aéroports ont une variété d'utilisateurs comprenant les exploitants d'aéronefs, les passagers et les affréteurs, et éventuellement d'autres utilisateurs finaux. Dans le cadre des *Politiques sur les redevances d'aéroports et de services de navigation aérienne* de l'OACI (Doc 9082), les consultations doivent être définies de manière plus spécifique comme étant des consultations des exploitants d'aéronefs. Les parties concernées sont tenues de s'engager, de manière active et constructive, dans le processus de consultation et devraient en premier lieu prendre en considération les intérêts actuels et futurs des passagers et des autres utilisateurs finaux. Toutefois, les consultations sont par définition différentes des négociations et ne nécessitent pas un accord entre les parties. Le fournisseur d'aéroport devrait conserver son autonomie et liberté de fixer les redevances après avoir pris compte des informations obtenues des usagers lors du processus de consultation. Il est essentiel que toute procédure d'appel soit en conformité avec la forme de supervision économique adoptée dans l'État concerné.

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

1. INTRODUCTION

1.1 Il est important, pour le développement harmonieux du transport aérien, que de bonnes relations existent entre les fournisseurs et les usagers. L'actuelle politique de l'OACI et les directives (Doc 9082) mettent l'accent sur la nécessité de consulter les usagers avant de procéder à une révision des redevances ou d'en instituer de nouvelles et avant la finalisation des plans de développement et des projets importants.

¹ Les versions linguistiques sont fournies par l'ACI.

1.2 Le Conseil international des aéroports (ACI) préconise la consultation des usagers comme un outil dynamique et efficace pour élaborer les redevances d'aéroports et optimiser le développement aéroportuaire afin d'éviter l'intervention des parties tierces à savoir les gouvernements ou les organismes de réglementation.

2. ANALYSE

2.1 En l'absence de communication entre les fournisseurs de services et les actionnaires, il existe un risque que l'amélioration et l'agrandissement des infrastructures nécessaires ne soient pas effectués en temps réel, ce qui entraînerait une congestion coûteuse pour les usagers et une concurrence limitée dans et entre les aéroports, au détriment du consommateur et de son bien-être.

2.2 Les consultations visent à accroître l'entente mutuelle entre les fournisseurs et les usagers, à leur donner une perception et une connaissance des plans et intentions de chacun et devraient aboutir à une convergence de toutes les parties pour garantir un investissement et un financement nécessaire.

2.3 Par définition, les consultations sont différentes des négociations dans la mesure où elles ne nécessitent pas un accord entre les deux parties, et ne donnent aucun droit de veto aux usagers. Un aéroport doit considérer une variété d'intérêts qui ne correspondent pas constamment aux intérêts des exploitants d'aéroports. Il se peut que les stratégies commerciales et concurrentielles des exploitants d'aéronefs et celles des aéroports divergent : par exemple, une capacité aéroportuaire supplémentaire pourrait entraîner une baisse des barrières à l'entrée de nouveaux transporteurs aériens. Par conséquent, il est essentiel que le fournisseur conserve son autonomie et sa liberté de fixer des redevances et de planifier de futurs investissements tout en tenant bien compte des tenants et aboutissants des consultations.

2.4 Les procédures spécifiques pour les consultations concernant leur contenu et leur fréquence devraient être déterminées sur une base nationale ou locale, en considérant l'ampleur et l'étendue des activités et des programmes du fournisseur de services ainsi que du nombre d'usagers et d'actionnaires concernés. Les consultations permanentes comportent à la fois le risque que le fournisseur perde son autonomie et le risque d'une diffusion excessive des informations commercialement sensibles. Une proposition spécifique devrait être la base de toute consultation. Les consultations permanentes pourraient créer une occasion de montrer au fournisseur une méthode de gestion de ses affaires quotidiennes et pourraient alourdir et perturber excessivement la gestion des aéroports.

2.5 Les propositions des usagers et les informations obtenues lors des consultations devraient être prises en considération, dans toutes les mesures possibles, avant que le fournisseur n'arrive à une décision. Toutefois, même si le but des parties était de parvenir à un consensus, il faut reconnaître qu'il n'est peut-être pas possible de parvenir à un consensus dans chaque situation et sur chaque proposition. Pour faciliter les consultations, les exploitants d'aéronefs ont besoin d'identifier les cycles de planification des aéroports et fournir des informations qui tiennent compte de l'horizon de planification des aéroports couvrant une période supérieure ou égale à 10 ans. Les informations fournies par les exploitants d'aéronefs doivent être relatives aux futurs types, caractéristiques et nombres d'aéronefs, à l'accroissement prévu du nombre de passagers et du volume du fret à gérer et aux installations spécifiques que les usagers souhaitent utiliser.

2.6 Les aéroports reconnaissent que la prévision des programmes et stratégies du secteur aérien est compliquée, notamment en ce qui concerne les aéroports particuliers. Toutefois, un aéroport a besoin d'avoir une plus grande vue d'ensemble sur les besoins des passagers, le développement et les objectifs de la communauté aéroportuaire bénéficiaire de ses services, tout comme l'économie nationale,

et sans oublier sa future stratégie et place dans l'industrie aéroportuaire. La stratégie et le planning de chaque compagnie aérienne sont des facteurs importants dans le futur développement aéroportuaire, mais les aéroports ont besoin de ne considérer qu'une partie de cet ensemble.

2.7 Fixer un calendrier pour la notification au préalable de la décision finale par le fournisseur est considéré comme excessivement et inutilement prescriptif. Les politiques de l'OACI ont pour but d'établir des directives pour les États contractants. Dans ce contexte, la quantification des périodes de notification semble inopportune et devrait rester à la discrétion des États.

2.8 S'il s'avère que la consultation ne mène à aucun consensus entre les parties, le fournisseur devrait rester libre de mettre en œuvre sa décision. Tout droit d'appel des exploitants d'aéronefs devrait être en conformité avec la forme de supervision économique adoptée par l'État. Dans un marché viable, cette liberté commerciale ne devrait pas être compromise par un processus d'appel influençant d'une manière considérable la décision du fournisseur. La décision du fournisseur ne devrait pas être soumise à un examen par une instance d'appel qu'en cas d'échec du marché à remédier au risque d'abus de position dominante par le fournisseur.

3. CONCLUSIONS

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

- a) Les États doivent encourager la mise en place de procédures régulières de consultation entre les usagers et les fournisseurs d'infrastructures aéroportuaires dans les domaines où des arrangements coopératifs ne sont pas encore appliqués. Les procédures de consultation devraient être souples et basées sur les propositions spécifiques du fournisseur.
- b) L'OACI devrait souligner que les consultations doivent en tout premier lieu tenir compte des besoins actuels et futurs des passagers et des autres utilisateurs finaux.
- c) L'OACI devrait amender les paragraphes 31 à 33 du Doc 9082 pour spécifier les caractéristiques et l'objectif du processus de consultation. La décision de consolider les paragraphes 31 à 33 et 49 à 51 en un nouveau paragraphe et de l'intégrer dans l'introduction du Doc 9082 devrait être laissée à la conférence.

4. PROPOSITIONS D'AMENDEMENT DES POLITIQUES

4.1 Conformément à la conclusion c) du paragraphe 3.1, il est proposé d'amender les paragraphes 31 à 33 du Doc 9082 comme suit :

Consultation des usagers

Redevances

31. Le Conseil souligne l'importance de consulter les ~~usagers d'aéroports~~ exploitants d'aéronefs avant d'apporter des modifications aux systèmes de redevances ou au niveau des redevances. De pareilles consultations doivent en premier lieu tenir compte des besoins actuels et futurs des passagers et des autres utilisateurs finaux. L'objet de la consultation est d'assurer que le fournisseur donne aux usagers des

renseignements adéquats sur le changement proposé et qu'il prenne convenablement en considération l'avis des usagers et l'effet que les redevances auront sur eux. L'objectif devrait être, autant que possible, d'amener usagers et fournisseurs à trouver un consensus quant aux changements. À défaut d'un tel accord, les aéroports continueraient d'être libres d'imposer les redevances en cause, sous réserve d'un droit d'appel des usagers auprès d'un organisme indépendant de l'aéroport, lorsqu'un tel organisme existe, mais la procédure d'appel devrait être compatible avec ~~le régime réglementaire~~ la forme de supervision économique adoptée par l'État concerné (voir aussi paragraphe 33). Il n'est pas possible d'établir une procédure spécifique pour les consultations de ce genre, du fait de la diversité dans l'administration, les cadres financier et juridique dans lesquels fonctionnent les aéroports. En outre, dans chaque aéroport, ces procédures devraient également tenir compte de l'ampleur et de l'étendue des activités de l'aéroport. Toutefois, sous réserve de ces considérations, la Conférence recommande que :

- 1) Lorsqu'un exploitant d'aéroport ou une autre entité compétente envisage de procéder à une révision des redevances ou d'instituer de nouvelles redevances, les usagers ou les organismes qui les représentent devraient normalement en être avisés au moins quatre mois à l'avance, conformément aux réglementations applicables dans chaque État.*
- 2) Lorsque l'on procède à une telle révision des redevances ou à une telle institution de nouvelles redevances, les usagers devraient avoir l'occasion d'exposer leurs points de vue à l'exploitant d'aéroport ou à l'entité compétente et d'avoir des consultations avec eux. Pour cette raison, les usagers devraient obtenir des renseignements transparents et adéquats d'ordre financier, opérationnel etc. et des renseignements leur permettant d'émettre des observations en connaissance de cause.*
- 3) Un préavis raisonnable de la décision finale au sujet de toute révision des redevances ou institution des nouvelles redevances devrait être envoyé aux usagers.*
- 4) Les consultations devraient être axées sur les propositions spécifiques, préciser les parties les plus susceptibles d'être touchées, les questions spécifiques nécessitant un avis, le délai de réception des réponses, et pour les projets importants, les dossiers commerciaux des projets proposés et les analyses financières qui ont été effectuées. Toutes les parties concernées devraient avoir l'occasion de présenter leurs points de vue.*

Planification des aéroports

32. *Le Conseil juge aussi important, compte tenu de l'augmentation continue du coût déjà élevé des nouveaux aéroports et des importants travaux d'agrandissement des aéroports existants, que les usagers ou les organismes qui les représentent soient consultés avant la finalisation des plans des projets. L'objectif d'une telle consultation est de s'assurer que, dans la mesure du possible, les travaux en question répondent aux besoins des usagers et que les usagers soient au courant des incidences financières occasionnées au niveau des redevances qu'ils devront payer. De même, pour que les entités aéroportuaires puissent mieux prévoir leurs futurs besoins financiers, les usagers d'aéroports, et en particulier les transporteurs aériens devraient, pour leur part, fournir au préalable aux différentes entités aéroportuaires des données de planification sur leurs*

prévisions pour les 5 à 10 ans à venir concernant les futurs types, les caractéristiques et les nombres d'aéronefs qu'ils comptent utiliser, l'accroissement prévu du nombre de passagers et du volume du fret à gérer, les installations spécifiques que les usagers d'aéroports souhaitent utiliser, et d'autres questions pertinentes. De pareilles planifications pourraient être mieux accomplies par le biais de discussions à double sens entre les aéroports et les transporteurs aériens, que ce soit directement ou par l'intervention de leurs organismes respectifs.

Mécanisme de « premier recours »

33. En ce qui concerne les redevances en particulier, le Conseil estime qu'en raison de l'accroissement rapide du nombre d'aéroports qui ne relèvent pas du contrôle direct de l'État, il se peut que, dans l'intérêt des aéroports et des usagers, on ait besoin d'une partie neutre, au niveau local, pour prévenir et résoudre les différends avant qu'ils ne soient portés sur la scène internationale (un mécanisme de « premier recours »). Conformément à la forme de supervision économique adoptée par l'État concerné, ce mécanisme devrait être souple et mettre l'accent sur la conciliation ou la médiation, mais il pourrait s'étendre jusqu'à un arbitrage complet si l'État concerné le décide. Un tel mécanisme pourrait être inclus dans le mandat d'un organe indépendant doté de responsabilités beaucoup plus vastes de la supervision des opérations des fournisseurs de services autonomes, auxquelles fait référence le paragraphe 15, ou il pourrait être établi séparément.

5. SUITE À DONNER PAR LA CONFÉRENCE

5.1 La Conférence est invitée à :

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