

ASSEMBLÉE — 39^e SESSION

COMMISSION ÉCONOMIQUE

Point 40 : Économie des aéroports et des services de navigation aérienne — Politique

VIABILITÉ ÉCONOMIQUE DES AÉROPORTS INDIENS ET NÉCESSITÉ JUSTIFIABLE
DE POURSUIVRE LE SUBVENTIONNEMENT CROISÉ

(Note présentée par l'Inde)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente note expose le point de vue de l'Inde en ce qui concerne la viabilité des aéroports indiens, conformément aux dispositions du Doc 9562, *Manuel sur l'économie des aéroports*, en particulier son Chapitre 2 — Propriété, contrôle et gouvernance des aéroports, avec une thèse, une antithèse et une conclusion critiques sur le subventionnement croisé. Elle met aussi l'accent sur le fait que des aéroports du pays, qui assurent la connectivité régionale et pourraient servir d'aérodromes de dégagement, pourraient ne pas être économiquement viables, mais sont nécessaires car ils font partie d'un réseau intégré de transport aérien pour des raisons de sécurité ou des raisons socio-économiques évoquées dans les politiques et les éléments indicatifs de l'OACI dans ce contexte.

Suite à donner : L'Assemblée est invitée :

- a) à approuver les points de vue de l'Inde, en tant qu'État, de continuer, comme le préconisent aussi plusieurs autres États, à promouvoir les principes du subventionnement croisé dans le réseau d'aéroports d'un État, étant donné que c'est une réalité inévitable et une nécessité absolue dans la gestion des aéroports qui ne sont pas viables ; et
- b) à charger le Groupe d'experts sur l'économie des aéroports (AEP) de fournir des lignes directrices détaillées sur les meilleures pratiques dans le monde en ce qui concerne le subventionnement croisé économique dans l'ensemble du réseau d'aéroports d'un État.

<i>Objectifs stratégiques :</i>	La présente note de travail se rapporte à l'Objectif stratégique D — <i>Développement économique du transport aérien</i> .
Sans objet	Sans objet
<i>Références :</i>	Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne (Doc 9082) Manuel sur l'économie des aéroports (Doc 9562) Manuel sur l'économie des services de navigation aérienne (Doc 9161) Rapport de la Conférence sur l'économie des aéroports et des services de navigation aérienne – CEANS (Doc 9908) Projet de rapport du Groupe de travail 4 sur la manière dont les éléments indicatifs existants devraient être utilisés dans le contexte d'aéroports qui ne sont pas économiquement viables

1. INTRODUCTION

1.1 L'Inde possède un ensemble d'aéroports appartenant à diverses catégories d'exploitants, à savoir le gouvernement, des sociétés de partenariat public-privé (PPP) et des entreprises du secteur public. L'Autorité aéroportuaire de l'Inde (AAI), une entreprise du secteur public appartenant au gouvernement indien, possède et/ou exploite 125 aéroports, dont 26 enclaves civiles dans des aérodromes utilisés conjointement avec la protection civile, 68 aéroports en service, les 30 restants n'étant pas en service. La politique nationale de l'aviation civile (NCAP) de 2016 du gouvernement indien accorde à la connectivité régionale un niveau de priorité très élevé reflété dans sa vision et sa mission. Elle a pour mission d'« Offrir des voyages aériens sécurisés, sûrs, abordables et viables aux passagers et au fret avec accès à diverses parties de l'Inde et du monde ». Sa vision est de « Créer un écosystème approprié afin de rendre les voyages aériens abordables pour les masses, de permettre des émissions de billets intérieurs de 30 crores à l'horizon 2022 et de 50 crores à l'horizon 2027 et d'accroître les émissions de billets internationaux à 20 crores au plus tard en 2027. De même, le volume de fret devrait augmenter pour atteindre 10 millions de tonnes à l'horizon 2027.

1.2 Le scénario indien est unique et pourrait avoir quelques équivalents dans le monde. L'Inde a créé l'Airport Economic Regulatory Authority (AERA) en 2009 en application des politiques de l'OACI sur les redevances d'aéroports et de services de navigation aérienne contenues dans le Doc 9082, et compte tenu des orientations fournies dans le Manuel sur l'économie des aéroports (Doc 9562) (voir par. 1.14). L'AERA réglemente les tarifs en ce qui concerne les grands aéroports qui ont, ou sont réputés avoir, un flux de passagers de plus de 1,5 million de personnes par an. Les tarifs des autres aéroports sont réglementés par le gouvernement indien par le biais du Ministère de l'aviation civile (MOCA).

1.3 Seuls 5 % des aéroports sont rentables, les autres essuyant des pertes. L'AAI a entrepris de moderniser les aéroports de Dehli et de Mumbai à travers un partenariat public-privé (PPP) et a donné ces deux aéroports à bail à long terme pour une durée de 30 ans + 30 ans en vue de leur modernisation. Environ 30 % des recettes de l'AAI proviennent de ce bail, le reste provenant de la fourniture de services de navigation aérienne et de services aéroportuares. L'AAI gère ses finances grâce à ses ressources internes avec un minimum de dettes. Les recettes du bail et les profits des quatre aéroports rentables servent à compenser les pertes des aéroports non rentables. Des subventions gouvernementales sont versées à l'AAI uniquement pour le Nord-est par le conseil de cette région en vue du financement de certains projets d'investissement dans des aéroports du Nord-est et pour certains aéroports non viables déterminés par le MOCA. Toutefois, malgré ces subventions, ces aéroports continuent de ne pas être viables.

2. ANALYSE

2.1 Au départ, 11 des aéroports en service étaient définis comme de grands aéroports dans la mesure où leur flux de passagers était supérieur à 1,5 million de personnes par an et, sur la base du nombre de passagers pour 2015-2016, six autres aéroports sont devenus de grands aéroports et leurs redevances seront réglementées par l'AERA conformément aux politiques de l'OACI comme indiqué à la section II, paragraphe 2 i) du Doc 9082 qui stipule : « Le coût à ventiler comprend la totalité des dépenses relatives à l'aéroport et à ses services auxiliaires essentiels, y compris les coûts du capital et l'amortissement des immobilisations, ainsi que les frais d'entretien, d'exploitation, de gestion et d'administration. En fonction de la forme de supervision économique adoptée, ces coûts peuvent être compensés par des recettes non aéronautiques ». Dans son approche initiale, l'organisme de réglementation avait envisagé de déterminer les tarifs de tous les grands aéroports (excepté Dehli et

Mumbai) par le mécanisme de plafonnement des prix avec régime de caisse unique. Toutefois, le gouvernement a décidé, pour assurer l'uniformité et la concurrence équitable entre les divers exploitants conformément aux dispositions de la NCAP 2016, que les futurs tarifs seraient désormais calculés sur la base d'un régime de caisse hybride, sauf indication contraire, pour tout projet faisant l'objet d'un appel d'offres. Trente pour cent des recettes provenant de sources non aéronautiques serviront au subventionnement croisé des redevances aéronautiques. Au cas où le tarif pour une année ou une période contractuelle donnée est trop élevé, l'exploitant d'aéroport et l'organisme de réglementation étudieront les moyens de le maintenir à un niveau raisonnable, et d'étaler l'excédent sur l'avenir.

2.2 Les aéroports autres que les grands aéroports sont très différents en ce qui concerne l'échelle d'opérations et le potentiel de croissance, ce qui se reflète dans le volume de leur trafic national et international de passagers et le mouvement des aéronefs. Il existe plusieurs catégories d'aéroports de ce type, allant d'aéroports à croissance rapide, ou modérée, en passant par ceux dont les perspectives d'exploitation et de croissance sont très faibles et ceux qui ne sont pas en service. Toutefois, étant donné que l'AAI est une entité du secteur public appartenant au gouvernement, elle gère ces aéroports non viables en fonction de facteurs socio-économiques, de la nécessité d'établir des aéroports dans de petites villes pour promouvoir l'investissement, le tourisme et améliorer la connectivité régionale, même si des questions de viabilité se posent dans la gestion de certaines de ces installations. Au vu de la grande variété des aéroports autres que les grands aéroports en Inde, il ne serait peut-être ni logique, ni justifié sur le plan social d'avoir une structure de tarif uniforme pour tous ces aéroports.

2.3 Le gouvernement envisage de regrouper ceux-ci en fonction de leurs mouvements de passagers et de leur croissance actuels. Cela s'explique par le fait que la détermination et le suivi individuels de leurs tarifs nécessitent beaucoup de temps et sont onéreux. De même, ce ne serait pas économiquement viable de déterminer les tarifs individuellement pour chaque aéroport des différents groupes. Il faudrait adopter une approche de tarif unique pour tous les aéroports d'un groupe. Toutefois, l'AAI maintient actuellement des redevances uniformes dans l'ensemble du réseau d'aéroports, bien que ceux-ci aient différentes structures de prix et différents niveaux de dépenses d'investissement, ce qui signifie qu'il y a un élément de subventionnement croisé. Même si ces aéroports devaient simplement suivre un principe lié aux prix, les tarifs seraient en réalité beaucoup plus élevés et pourraient dissuader les passagers et les compagnies aériennes d'utiliser ces structures. Dans le même temps, on ne peut les fermer en raison de divers facteurs socio-économiques. Les redevances de l'AAI sont actuellement assez faibles et elle ne peut même pas récupérer les coûts d'exploitation de ces aéroports. Alors que leurs dépenses d'exploitation ne peuvent être compensées que par les recettes et un retour sur investissement raisonnable, les faibles mouvements de passagers se traduisent par des recettes aéronautiques moindres et, indirectement, par des recettes non aéronautiques plus réduites en raison d'une fréquentation plus faible.

2.4 Avec le subventionnement croisé conformément aux critères de l'OACI, il faudrait, dans le cas de l'aviation indienne, accroître les redevances des aéroports rentables gérés par l'AAI pour subventionner les aéroports non rentables. Normalement, on devrait décourager le principe de ce subventionnement car il va à l'encontre du principe fondamental de l'équité vis-à-vis des utilisateurs. Toutefois, étant donné que l'AAI ne peut récupérer ses coûts ayant trait aux autres aéroports, il subventionne en fait les utilisateurs par le biais du subventionnement croisé à partir de son pot commun de ressources, y compris le bail d'aéroports à des sociétés en partenariat public-privé. En outre, l'AERA détermine le tarif de tous les grands aéroports de manière indépendante conformément à un modèle de retour sur investissement. Dans ces conditions, ces aéroports ne produisent pas suffisamment d'excédents pour soutenir les aéroports non viables, et l'AAI doit donc combler le déficit/les pertes des aéroports non rentables avec d'autres sources de revenu, à savoir les recettes non aéronautiques et celles provenant du bail. Toutefois, ce processus de subventionnement croisé pourrait ne pas faire long feu car l'autre source de recettes pourrait ne pas durer longtemps.

2.5 Étant donné que l'Inde suit un modèle de réseau d'aéroports, elle ne peut que recourir au principe du « subventionnement croisé ». Alors que le Doc 9562 de l'OACI, Section II, paragraphe 2, alinéas i), ii) et iii), qui donne la liste des principes de base des coûts de la détermination des redevances aéroportuaires, décourage le concept de ce subventionnement en soi, le Doc 9562, paragraphe 2.37 indique clairement : « même si l'on reconnaît que dans certains États [le subventionnement croisé entre des aéroports rentables et des aéroports non rentables] est peut-être la seule manière de maintenir des aéroports qui desservent, par exemple, des régions isolées. »

2.6 Le Doc 9562, paragraphe 2.39 de l'OACI résume bien la situation en indiquant « *qu'il faut rechercher un équilibre entre les intérêts des aéroports et ceux des usagers, en particulier ceux des usagers finals actuels et futurs, et que s'il y a subventionnement croisé à l'intérieur d'un réseau national, il faut une transparence totale.* En dernière analyse, c'est aux États qu'il appartient de déterminer ce qui répond le mieux à leurs intérêts, compte tenu des avantages et des inconvénients exposés ci-dessus ainsi que des conditions qui leur sont propres. À cet égard, les États devraient prendre en considération le paragraphe 2, alinéa ix), de la Section II du Doc 9082, qui indique qu'un État ou une autorité qui impose les redevances peut décider de recouvrer un montant inférieur aux coûts totaux eu égard aux avantages locaux, régionaux ou nationaux reçus. » Fort de cela, le gouvernement indien préconise dans la NCAP 2016 un plan de connectivité régionale qui sera mis en œuvre grâce à i) la revitalisation des aéroports/routes non desservis ou insuffisamment desservis ; ii) des concessions à différentes parties prenantes et iii) des financements du déficit de viabilité alloués aux compagnies aériennes par le gouvernement.

2.7 L'Inde appuie sans réserve cette approche et demande instamment à tous les États de soutenir l'esprit à la base de cette conclusion. En stricte conformité avec l'article 15 de la Convention de Chicago, elle applique des conditions uniformes à l'utilisation des aéroports et des systèmes de navigation aérienne par les aéronefs enregistrés en Inde et dans d'autres États et impose des redevances uniformes sans discrimination.

2.8 L'Inde soutient la conclusion de la cinquième réunion conjointe du Groupe d'experts sur l'économie des aéroports et du Groupe d'experts de l'économie des services de navigation aérienne (AEP-ANSEP/5), tenue à Montréal du 19 au 21 mai 2015, de créer un groupe de travail pour rédiger un rapport sur la manière dont on pourrait utiliser les orientations existantes dans le contexte des aéroports non viables économiquement qui sont une partie nécessaire d'un système intégré de transport aérien pour des raisons socio-économiques (voir la recommandation AEP-ANSEP/5-3/3).

3. CONCLUSION

3.1 Sur la base de l'analyse ci-dessus, on peut tirer les conclusions suivantes :

- a) même s'il est en principe acceptable que tous les aéroports soient rentables et que les tarifs soient déterminés séparément pour chacun d'entre eux, cela pourrait s'avérer impossible dans un grand pays ayant une économie en développement. Dans ce cas, il faut réglementer les tarifs en tenant compte de divers facteurs sociaux et économiques comme le développement régional, le tourisme, la localisation stratégique, l'absence d'autres systèmes de transport (régions de collines), etc ;

- b) un pays devrait avoir un seul organisme de réglementation pour réglementer les tarifs de tous les exploitants car cela permettra à cet organisme d'examiner tous les aspects de la détermination desdits tarifs pour tous les exploitants d'aéroports, y compris privés, publics, publics-privés, etc ;
- c) l'OACI devrait prendre rapidement d'autres mesures en ce qui concerne la recommandation AEP-ANSEP-P/5-3/3.

— FIN —