

ASSEMBLÉE — 41^e SESSION

COMMISSION ÉCONOMIQUE

Point 36 : Économie des aéroports et des services de navigation aérienne — Politique

À L'APPUI DU GROUPE D'EXPERTS SUR L'ÉCONOMIE DES AÉROPORTS DE L'OACI

[Note présentée par le Conseil international des aéroports (ACI)]

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Constatant les changements survenus dans le secteur aéroportuaire au cours de la dernière décennie, le Groupe d'experts sur l'économie des aéroports (AEP) de l'OACI a mis sur pied en 2022 un groupe de travail composé d'États membres et d'observateurs officiels chargé d'évaluer la pertinence et la capacité d'ajustement actuelles des politiques de l'OACI en matière de redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne (Doc 9082). Le dernier examen approfondi sur cette question a été réalisé en 2008 à la Conférence sur l'économie des aéroports et des services de navigation aérienne (CEANS-2008). Le paysage concurrentiel et économique de l'industrie aéroportuaire et de l'écosystème de l'aviation a énormément changé. Les aéroports ont besoin de stratégies en matière de redevances qui sont adaptables, souples et efficaces pour se remettre durablement de la pandémie de COVID-19 et pour répondre de façon adéquate aux besoins de dépenses en immobilisations, dans l'intérêt des voyageurs (consommateurs).

Suite à donner : La suite à donner par l'Assemblée est énoncée au paragraphe 5.

<i>Objectifs stratégiques :</i>	La présente note de travail se rapporte à l'objectif stratégique – Développement économique du transport aérien.
<i>Incidences financières :</i>	S.O.
<i>Références :</i>	<i>AEP-ANSEP/8 Rapport sur le point 1 de l'ordre du jour : Mise à jour des politiques et des éléments indicatifs sur l'économie des aéroports et des services de navigation aérienne. Sous-point 1 : Examen du Doc 9082, en tenant compte des modifications apportées au Doc 9562 et au Doc 9161. OACI, Conférence sur l'économie des aéroports et des services de navigation aérienne (CEANS-2008) Projet de plan d'activités de l'OACI pour 2023-2024-2025 (C-WP/15412) Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne (Doc 9082, Neuvième édition)</i>

¹ Versions française, anglaise, arabe, chinoise, espagnole et russe fournies par l'ACI

1. INTRODUCTION

1.1 Le dernier examen de la pertinence et de la capacité d'ajustement des politiques de l'OACI en matière de redevances qui figurent dans le Doc 9082 et des positions de l'OACI sur la supervision économique des aéroports a été réalisé à la [Conférence sur l'économie des aéroports et des services de navigation aérienne \(CEANS-2008\)](#), organisée par l'OACI à Montréal du 15 au 20 septembre 2008.

1.2 La dynamique concurrentielle de l'industrie aéroportuaire connaissait une croissance rapide avant même la conférence CEANS-2008. Les aéroports font face à une concurrence multiforme, qui s'est intensifiée au cours des dernières décennies. Ils se font concurrence pour : les services des compagnies aériennes, la capacité, les passagers, le fret et les activités commerciales. Ils ont également besoin de stratégies en matière de redevances qui sont adaptables, efficaces et souples pour se remettre durablement de la pandémie de COVID-19 et pour répondre de façon adéquate aux besoins de dépenses en immobilisations. Ainsi, les éléments indicatifs, les politiques et les règlements sur les redevances d'aéroport doivent être mis à jour et modernisés pour les besoins d'une industrie en pleine évolution, dans l'intérêt ultime des voyageurs.

1.3 Conformément aux recommandations de la huitième réunion conjointe de l'AEP et de l'ANSEP (AEP-ANSEP/8), tenue du 29 novembre au 3 décembre 2021, constatant les changements survenus dans le secteur aéroportuaire au cours des dernières décennies, le Groupe d'experts sur l'économie des aéroports (AEP) et le Groupe d'experts sur l'économie des services de navigation aérienne (ANSEP) de l'OACI ont mis sur pied en 2022 un groupe de travail composé d'États membres et d'observateurs officiels chargé d'évaluer la pertinence et la capacité d'ajustement actuelles des politiques de l'OACI en matière de redevances (Doc 9082).

2. UN PAYSAGE CONCURRENTIEL TRANSFORMÉ

2.1 La concurrence est un moteur essentiel de l'activité aéroportuaire. Les aéroports se font concurrence dans tous les aspects de leur activité, de l'activité aéronautique aux activités commerciales sur site et hors site. En conséquence, le marché aéroportuaire est concurrentiel et dynamique, ce qui n'a pas été abordé lors de la conférence CEANS-2008.

2.2 Les compagnies aériennes, en revanche, disposent d'une plus grande souplesse pour transférer des capacités d'un aéroport à un autre en fonction de l'évolution du marché ou lorsqu'elles estiment que les conditions économiques sont moins favorables. Ainsi, dans de nombreux pays, les compagnies aériennes poussent les aéroports à se faire concurrence pour obtenir de nouveaux services ou de plus grandes capacités en matière de routes. De plus, les compagnies aériennes peuvent exercer leur pouvoir d'achat lorsqu'elles deviennent l'acteur dominant au sein d'un aéroport, ce qui limite davantage l'ajustement des redevances aéroportuaires. Trois tendances ont également été clairement observées : tout d'abord, les compagnies aériennes « super-connecteurs » qui accaparent le trafic ou la croissance aux dépens des aéroports-pivots établis de longue date ; ensuite, l'élaboration de stratégies « multi-hub » par les plus grandes compagnies aériennes et les plus grands groupes de compagnies aériennes ; enfin, l'augmentation du nombre de routes directes qui ne passent pas par les aéroports-pivots, rendues possibles grâce aux aéronefs de nouvelle génération.

2.3 La concurrence pour attirer les passagers s'est également intensifiée de manière spectaculaire depuis la conférence CEANS-2008, car la possibilité pour les passagers d'utiliser d'autres aéroports ou d'autres modes de transport exerce sur les différents aéroports des pressions plus importantes sur le plan de la concurrence dans de nombreux pays. Diverses possibilités s'offrent aux passagers qui empruntent un vol direct. Par exemple, ils peuvent utiliser d'autres aéroports dans leur région de départ ou

dans la région de destination. Les passagers en correspondance peuvent également choisir entre plusieurs liaisons dans différents aéroports-pivots.

2.4 En ce qui concerne les activités commerciales ou non aéronautiques, les boutiques des aéroports sont en concurrence directe avec les commerces en ligne, dont les consommateurs peuvent comparer directement les prix avec ceux des boutiques. Ces derniers peuvent acheter des produits en ligne et se les faire livrer directement à domicile, sans subir les restrictions de sûreté des aéroports, si les prix sont plus intéressants en ligne. De même, de plus en plus de plateformes publicitaires entrent en concurrence avec les espaces publicitaires traditionnels des aéroports. Les modèles d'économie collaborative, en particulier dans les domaines du transport terrestre et des biens immobiliers, comme les services de covoiturage et de location d'habitations (par exemple, Uber et Airbnb), compromettent aussi les sources traditionnelles de revenus commerciaux des aéroports, telles que les aires de stationnement de voitures, la location de voitures et les hôtels situés dans les aéroports.

2.5 Ces tendances en matière de concurrence intense transforment le paysage concurrentiel de l'industrie aéroportuaire dans l'intérêt des consommateurs (passagers), dans un contexte où le regroupement de compagnies aériennes s'accélère et le contre-pouvoir des compagnies aériennes s'accroît sans cesse dans de nombreux marchés depuis CEANS-2008. La prévalence du modèle commercial des transporteurs à faibles coûts, la présence de transporteurs dominants, la formation d'alliances de compagnies aériennes et la détention de vastes portefeuilles de créneaux aéroportuaires de droit acquis confèrent aux compagnies aériennes un contre-pouvoir considérable par rapport aux exploitants d'aéroports.

2.6 Les aéroports sont en concurrence pour attirer les compagnies aériennes et les passagers, qui peuvent choisir l'aéroport qu'ils utiliseront. Ils se font concurrence sur la qualité des services qu'ils offrent et le prix qu'ils proposent aux compagnies aériennes et aux passagers en ce qui concerne les redevances aéroportuaires, ce qui profite en fin de compte aux voyageurs.

3. DES POLITIQUES ADAPTABLES ET SOUPLES POUR UNE REPRISE DURABLE APRÈS LA COVID-19

3.1 Comme beaucoup d'entreprises à forte intensité d'actifs, la structure des coûts des aéroports se caractérise par des coûts fixes majoritairement élevés dans l'exploitation et l'entretien des principaux éléments d'infrastructure, tels que les pistes et les aérogares. Cela dit, la pandémie de COVID-19 et les interdictions de voyager qui en ont découlé ont poussé les aéroports à passer en mode de survie. En raison de la restriction des voyages et de l'effondrement de la demande de transport aérien, le trafic n'a pas été suffisant pour que les exploitants d'aéroports puissent faire baisser les coûts unitaires, réaliser des économies d'échelle et générer des revenus aéronautiques ou commerciaux leur permettant de couvrir les coûts et d'assurer le service de la dette.

3.2 Au-delà de la relance après la pandémie de COVID-19, l'industrie aéroportuaire s'est engagée à soutenir une croissance durable à long terme pour améliorer l'empreinte économique, sociale et environnementale. Les aéroports ayant des niveaux d'endettement plus élevés et un profil de risque modifié, les besoins en capital à plus long terme représentent un défi supplémentaire. En effet, ces engagements nécessitent des dépenses d'investissement considérables de la part des aéroports dans la construction de nouvelles infrastructures et l'optimisation des infrastructures existantes pour réduire autant que possible l'empreinte carbone. Le cadre de réglementation économique de l'OACI, dont le dernier examen approfondi par la communauté mondiale des États remonte à 2008, devrait être réévalué pour garantir sa capacité d'ajustement face aux défis que représentent les besoins en dépenses d'investissement et l'objectif de décarbonation.

3.3 Les politiques et les cadres de réglementation économique de l'OACI, qui ont été évalués et examinés à la conférence CEANS-2008, ne tiennent pas pleinement compte du paysage concurrentiel transformé ou du fait que le secteur connaît le bouleversement le plus profond de son histoire. Ces cadres sont particulièrement inappropriés dans un contexte de grand bouleversement et de très fortes baisses du volume de trafic, étant donné que la réglementation annuelle fondée sur les éléments constitutifs entraîne une augmentation importante des redevances réglementées si le volume de trafic (dénominateur commun dans tout système d'éléments constitutifs) chute fortement.

4. **APPUI DES TRAVAUX DU GROUPE D'EXPERTS SUR L'ÉCONOMIE DES AÉROPORTS ET DU GROUPE D'EXPERTS SUR L'ÉCONOMIE DES SERVICES DE NAVIGATION AÉRIENNE (AEP-ANSEP)**

4.1 Conformément aux recommandations de la réunion AEP-ANSEP/8, un nouveau groupe de travail a été créé et chargé « *d'établir un bilan général des politiques de l'OACI en matière de redevances qui figurent dans le Doc 9082, y compris en évaluant la pertinence et la capacité d'ajustement actuelles de ces politiques face aux retombées à long terme de la pandémie de COVID-19, entre autres, et en déterminant quels aéroports et fournisseurs de services de navigation aérienne ont été le plus durement touchés* ».

4.2 Dans le rapport de la réunion AEP-ANSEP/8, les membres du groupe d'experts ont constaté que « *face aux changements intervenus dans le secteur aéroportuaire ces dix dernières années, y compris ceux provoqués par la pandémie de COVID-19, dont les effets ont été fortement ressentis dans les domaines du financement, de l'investissement et de la concurrence, entre autres, certains membres considèrent comme important et justifié d'analyser ces changements en profondeur afin de recenser les améliorations potentielles et/ou de compléter les politiques existantes pour assurer la viabilité des aéroports à long terme* ».

4.3 Le groupe de travail créé conformément à la recommandation de la réunion AEP-ANSEP/8 se compose des États membres de l'OACI suivants : Canada (Rapporteur), Allemagne, Brésil, Chine, Danemark, Espagne, États-Unis, Fédération de Russie, France, Irlande, Maroc, Nigeria, Royaume-Uni et Trinité-et-Tobago ; et des observateurs officiels suivants : ACI, Organisation des services de navigation aérienne civile (CANSO), Commission européenne, EUROCONTROL et Association du transport aérien international (IATA). La mise à jour des éléments indicatifs et des politiques sur les redevances d'aéroport pour tenir compte des changements et des bouleversements dans l'industrie constituera une réalisation importante qui servira les intérêts du secteur et des États.

4.4 Les États de la Région Asie/Pacifique appuient aussi les travaux de l'AEP-ANSEP. La 57^e Conférence des Directeurs généraux de l'aviation civile – Région Asie et Pacifique, tenue à Incheon (République de Corée) du 4 au 8 juillet 2022, a mis en avant le point 57/40 de la suite à donner au titre du point 6 de l'ordre du jour – Développement économique du transport aérien : « *La Conférence a encouragé les États/administrations à appuyer les activités et les tâches du Groupe d'experts sur l'économie des aéroports et du Groupe d'experts sur l'économie des services de navigation aérienne (AEP-ANSEP) de l'OACI visant à établir un bilan général des politiques de l'OACI en matière de redevances qui figurent dans le Doc 9082, y compris en évaluant la pertinence et la capacité d'ajustement actuelles de ces politiques face aux changements dans l'industrie, et à garantir la représentation et la participation active des États/administrations de la Région Asie/Pacifique dans le Groupe d'experts* ».

4.5 Les résultats attendus du groupe de travail créé à la réunion AEP-ANSEP/8 sont parfaitement alignés sur les priorités énoncées dans le projet de plan d'activités de l'OACI pour 2023-2024-2025 (C-WP/15412), présenté au Conseil à sa 226^e session. Le paragraphe 9.2.2 du projet de plan d'activités

indique que l'OACI établira la priorité suivante : a) élaborer et mettre à jour la politique et les orientations en matière de transport aérien liées aux cadres de réglementation économique.

5. RECOMMANDATIONS

5.1 L'Assemblée est invitée à :

- a) demander instamment aux membres du Groupe d'experts sur l'économie des aéroports et du Groupe d'experts sur l'économie des services de navigation aérienne (AEP-ANSEP) de l'OACI d'établir un bilan général des politiques de l'OACI en matière de redevances qui figurent dans le Doc 9082, y compris en évaluant leur pertinence actuelle, et de les moderniser pour faire face aux changements dans le secteur ;
- b) convenir que le paysage concurrentiel de l'industrie aéroportuaire s'est transformé au cours des dernières décennies ;
- c) prendre en compte les besoins à long terme en matière d'infrastructures aéroportuaires qui permettront d'atteindre les cibles internationales ; et
- d) appuyer le plan d'activités de l'OACI pour 2023-2024-2025 (C-WP/15412) présenté au Conseil à sa 226^e session, de sorte que la priorité soit donnée à l'élaboration et à la mise à jour de la politique du transport aérien et des orientations liées aux cadres de réglementation économique.