



NOTE DE TRAVAIL

SIXIÈME CONFÉRENCE MONDIALE DE TRANSPORT AÉRIEN

Montréal, 18 – 22 mars 2013

Point 2 : Examen de questions clés et du cadre réglementaire corrélatif

2.7 : Économie des aéroports et des services de navigation aérienne

**COMMERCIALISATION ET PRIVATISATION DES AÉROPORTS
ET DES FOURNISSEURS DE SERVICES DE NAVIGATION AÉRIENNE**

(Note présentée par le Secrétariat)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente note de travail aborde les questions de gouvernance, de structure de propriété et de contrôle des aéroports et des fournisseurs de services de navigation aérienne (ANSP) et de leur gestion, ainsi que du choix d'un modèle approprié et de l'importance d'une bonne gouvernance d'entreprise. Elle traite des faits nouveaux survenus récemment dans le domaine de la commercialisation et de la privatisation des aéroports et des ANSP, et fournit une mise à jour des travaux et des orientations de l'OACI dans ce domaine.

Suite à donner : La Conférence est invitée :

- a) à examiner les renseignements et les évaluations présentés dans cette note ;
- b) à adopter les recommandations figurant dans la section 4.

Références :

Les documents de référence d'ATConf/6 peuvent être consultés à l'adresse : www.icao.int/meetings/atconf6.

1. INTRODUCTION

1.1 De nombreux changements sont intervenus depuis deux décennies sur le plan de la propriété et de la gestion des aéroports et, dans une moindre mesure, des services de navigation aérienne. Ces changements ont généralement reçu l'étiquette de « privatisation ». Or, ils peuvent être de nature très différente et s'ils reflètent généralement une tendance visant à réduire la propriété et la gestion par les gouvernements, ils ne dénotent pas nécessairement (et ne représentent d'ailleurs que rarement) une privatisation pure et simple, surtout en ce qui concerne le régime de propriété. De plus, les changements apportés à la propriété et au contrôle peuvent aussi avoir des répercussions sur la gouvernance et la performance des aéroports et des fournisseurs de services de navigation aérienne (ANSP). Cela explique que les États ont estimé avoir besoin d'orientations de l'OACI en cette matière.

2. FAITS NOUVEAUX RÉCENTS

2.1 Les différentes structures organisationnelles mises en place par les États peuvent être regroupées en deux principales catégories. Dans la première, la propriété et le contrôle sont entre les mains du gouvernement ou du secteur public tandis que dans la deuxième des intérêts privés ont une participation. La propriété gouvernementale ou publique peut s'exercer par le contrôle et la gestion directs, mais le contrôle gouvernementale peut également être exercé par un organisme autonome (ou de nature commerciale) indépendant sur le plan financier et du fonctionnement. Ce n'est pas nécessairement en créant une entité autonome que l'on peut assurer la rentabilité d'un aéroport ou d'un ANSP non rentable ; néanmoins, il ressort de l'expérience acquise dans le monde entier grâce à ces interventions, que les entités autonomes :

- a) s'assurent que les recettes provenant des ressources aéroportuaires et de navigation aérienne sont manifestement réinvesties dans l'exploitation et le développement des installations ;
- b) s'assurent que les utilisateurs des aéroports et les ANSP contribuent directement à l'entretien et au développement des installations qu'ils utilisent (selon le principe de l'utilisateur-payeur) ;
- c) réduisent le fardeau financier des États ;
- d) favorisent le développement d'une culture d'entreprise, ce qui renforce l'efficacité et améliore la qualité des services ;
- e) permettent l'accès aux marchés de capitaux privés, ce qui n'est possible que par une transformation du cadre organisationnel compte tenu des restrictions d'emprunt du secteur public ;
- f) distinguent clairement entre les fonctions régulatrices et les fonctions d'exploitation.

2.2 Ce mouvement vers une plus grande libéralisation s'inscrit dans le processus général de mondialisation des économies du globe, qui appelle une plus grande privatisation des services de nature commerciale auparavant détenus ou gérés par l'État. Les États ont le choix parmi plusieurs modèles de propriété et de gestion pour les aéroports :

- a) La propriété gouvernementale ;
- b) Le contrat de gestion ;
- c) Le bail ou la concession ;
- d) Le transfert d'intérêts minoritaires ;
- e) Les partenariats publics-privés ;
- f) La propriété et le contrôle par le secteur privé.

En principe, les mêmes options s'appliquent aux ANSP, mais la plupart des États estiment à l'heure actuelle qu'elles ne sont pas utilisables en pratique. L'introduction de modes de privatisation ou de participation privée dans les services de navigation aérienne requiert une approche plus prudente en raison

des implications transfrontalières et autres. Le Chapitre 2 du *Manuel sur l'économie des services de navigation aérienne* (Doc 9161) contient des éléments indicatifs détaillés sur la propriété, le contrôle et la gouvernance des ANSP. De plus amples détails sur les options présentées ci-dessus, leurs principales caractéristiques et leurs avantages figurent pour leur part dans le Chapitre 5 du *Manuel sur la privatisation des services d'aéroport et de navigation aérienne* (Doc 9980).

2.3 Dans presque tous les États où les aéroports ou les ANSP ont été privatisés, les autorités de réglementation en place ou nouvellement créées veillent à ce que les fournisseurs n'abusent pas de leur position dominante, surtout en ce qui concerne les redevances aéronautiques. Il y a cependant lieu de noter que la réglementation relative aux locations et autres frais et droits non aéronautiques est peu étoffée, voire inexistante.

2.4 L'Appendice contient une synthèse de certaines des analyses découlant des études qualitatives réalisées par l'OACI sur la commercialisation et la privatisation des aéroports et des ANSP.

3. TRAVAUX DE L'OACI

3.1 Les dispositions de la *Convention relative à l'aviation civile internationale* (Convention de Chicago) ont force exécutoire pour tous les États contractants, et si elles ne les empêchent pas de déléguer certaines des fonctions dont ils ont la charge à des organismes privés, c'est toujours aux États qu'incombe la responsabilité de veiller à ce que toutes les clauses de la Convention et de ses Annexes soient pleinement respectées. L'article 28 de la Convention impose à tout État contractant la responsabilité de fournir des services d'aéroport et de navigation aérienne sur son territoire conformément aux normes et pratiques recommandées (SARP) établies en vertu de la Convention. Par conséquent, si la propriété et la gestion des aéroports et des services de navigation aérienne peuvent être déléguées au secteur privé, la responsabilité générale de la prestation des services en conformité avec la Convention et les normes et pratiques recommandées (SARP) incombe toujours aux États.

3.2 La Conférence sur l'économie des aéroports et des services de navigation aérienne (CEANS), convoquée par l'OACI à Montréal en septembre 2008, s'est penchée sur les questions ayant trait à la commercialisation et la privatisation des aéroports et des services de navigation aérienne ainsi qu'à leur performance économique. Certaines des recommandations adoptées par la CEANS ont joué un rôle fondamental car elles ont permis d'intensifier la collaboration entre les fournisseurs et les usagers tout en améliorant l'efficacité et la rentabilité de la gestion des aéroports et des ANSP dans le monde entier.

3.3 Suite aux recommandations adoptées par la CEANS, l'OACI a actualisé et publié le document intitulé *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne* (Doc 9082), dont la 9^e édition a vu le jour en avril 2012. Selon le Doc 9082, l'expérience acquise dans le monde entier indique que là où les aéroports et les services de navigation aérienne sont exploités par des entités autonomes, leur situation financière globale et l'efficacité de leur gestion se sont généralement améliorées (voir les par. 4 à 7 de la Section I). Il est donc recommandé que, lorsque cela est économiquement viable et dans les meilleurs intérêts des fournisseurs et des usagers, les États envisagent de créer des entités autonomes pour exploiter leurs aéroports ou leurs services de navigation aérienne. Par ailleurs, il est rappelé aux États qui envisagent de commercialiser ou de privatiser leurs aéroports ou ANSP, qu'ils sont responsables en dernière analyse de la sécurité, de la sûreté et de la supervision économique de ces entités. Les États doivent par ailleurs veiller à ce que toutes les obligations pertinentes, notamment celles qui découlent des accords sur les services aériens, soient respectées et que les politiques de l'OACI soient appliquées. Il est à noter qu'en ce qui concerne la supervision économique des

fournisseurs, le Doc 9082 contient des politiques spécifiques sur des sujets comme la consultation des usagers, la gestion de la performance et l'assiette de calcul des redevances.

3.4 En outre, suite à une recommandation adoptée par la CEANS et entérinée par le Conseil à la onzième séance de sa 185^e session (C-DEC 185/11), les États sont encouragés à incorporer les quatre principes clés de l'établissement des redevances que sont la non-discrimination, le rapport des charges avec les coûts, la transparence et la consultation des usagers, dans leurs législations, réglementations ou politiques nationales, ainsi que dans leurs accords de services aériens. Dans le contexte de la privatisation, ces mesures sont nécessaires afin de s'assurer que ces principes clés soient observés par les exploitants d'aéroport et les ANSP, quel que soit leur modèle de fonctionnement (voir le premier paragraphe de l'Avant-propos du Doc 9082).

3.5 Comme indiqué ci-dessus, l'OACI a publié le Doc 9980 en août 2012. Ce document répond au besoin exprimé par les États d'obtenir des orientations sur le régime de propriété et de contrôle des aéroports et des ANSP à la lumière des changements survenus au cours de la dernière décennie. Ce manuel constitue une mise à jour de la circulaire *Privatisation des services d'aéroport et de navigation aérienne* (Circ 284) publiée en mars 2002. Le Doc 9980 contient des renseignements sur ce qui se fait dans plusieurs régions du monde en matière de propriété et de gestion des services d'aéroport et de navigation aérienne, ainsi que des définitions et une analyse des différentes options disponibles et les répercussions qu'elles supposent. Les grandes questions dont un État qui envisage de modifier le type de propriété et de gestion doit tenir compte y sont également abordées. Les éléments indicatifs du Doc 9980 couvrent l'étendue des circonstances qui intéressent les fournisseurs de services d'aéroport et de navigation aérienne et orientent les États vers d'autres documents de politique de l'OACI sur les mesures réglementaires destinées à créer les protections nécessaires dans le contexte de la gestion des aéroports et des services de navigation aérienne.

3.6 De plus, conformément à une recommandation de la Conférence sur l'économie des aéroports et des services de navigation aérienne de 2000 (ANSCConf 2000), qui a été entérinée en janvier 2002 par le Comité du transport aérien (AT-WP/1924), l'OACI a préparé et actualisé régulièrement des éléments indicatifs spécifiques sur la privatisation des aéroports et des ANSP. La publication *Études de cas sur la commercialisation, la privatisation et la supervision économique des aéroports et des fournisseurs de services de navigation aérienne*, qui a été très bien accueillie par de nombreux acteurs et analystes de l'aviation civile, est une compilation d'études sur la démarche suivie par 26 États pour commercialiser et privatiser leurs aéroports et ANSP. Les études portent sur l'expérience d'États de toutes les régions du globe et présentent différents modèles de commercialisation et de supervision économique des aéroports et des ANSP. C'est un outil très instructif pour les États, les décideurs, les analystes des politiques et les spécialistes de l'industrie du transport aérien. Les points saillants des études de cas sont présentés dans l'Appendice. La publication est disponible en ligne à l'adresse : http://www.icao.int/sustainability/pages/Eap_ER_Databases_CaseStudies_ANSPs.aspx.

3.7 Enfin, le changement de propriété, de contrôle et/ou de gestion des aéroports et des ANSP peut entraîner des incidences sur la gouvernance d'entreprise de l'organisme en question. Le Doc 9082 présente des principes et meilleures pratiques pour une bonne gouvernance d'entreprise (paragraphe 9 et 10 de la Section 1) ; le Doc 9980 et le *Manuel sur l'économie des aéroports* (Doc 9562) et le *Manuel sur l'économie des services de navigation aérienne* (Doc 9161) contiennent aussi des lignes directrices visant la place d'un système efficace de gouvernance d'entreprise.

4. RECOMMANDATIONS

4.1 La recommandation suivante est soumise à l'examen de la Conférence :

- Les États devraient assurer le respect de toutes les obligations pertinentes au titre de la Convention de Chicago et ses Annexes, et des accords de services aériens, et ils doivent faire en sorte que les politiques de l'OACI sur les redevances sont respectées lorsqu'une entité autonome est créée.

4.2 Les recommandations suivantes concernant les aéroports sont soumises à l'examen de la Conférence :

- a) Les États devraient envisager de créer des entités autonomes pour l'exploitation des aéroports, en tenant compte de leur viabilité financière ainsi que des intérêts des usagers et d'autres parties prenantes ;
- b) L'OACI devrait veiller à ce que les politiques, les orientations et autres éléments indicatifs ayant trait à la gouvernance, la propriété et la gestion des aéroports demeurent pertinents, à jour et adaptés à l'évolution de la situation ;
- c) L'OACI devrait continuer à suivre les changements qui se produisent dans le domaine de la commercialisation et la privatisation des aéroports.

4.3 Les recommandations suivantes concernant les fournisseurs de services de navigation aérienne (ANSP) sont soumises à l'examen de la Conférence :

- a) Les États devraient envisager de créer des entités autonomes pour fournir les services de navigation aérienne, en tenant compte de leur viabilité financière ainsi que des intérêts des usagers et d'autres parties prenantes ;
- b) L'OACI devrait veiller à ce que les politiques, les orientations et autres éléments indicatifs ayant trait à la gouvernance, la propriété et la gestion des ANSP demeurent pertinents, à jour et adaptés à l'évolution de la situation ;
- c) L'OACI devrait continuer à suivre les changements qui se produisent dans le domaine de la commercialisation et la privatisation des ANSP.

APPENDICE

POINTS SAILLANTS DES ÉTUDES DE CAS SUR LA COMMERCIALISATION, LA PRIVATISATION ET LA SUPERVISION ÉCONOMIQUE DES AÉROPORTS ET DES FOURNISSEURS DE SERVICES DE NAVIGATION AÉRIENNE

1. Les études de cas contenues dans la base de données de l'OACI sur la commercialisation et la privatisation des aéroports et ANSP portent sur 26 États et une organisation régionale, comme suit :

1. Afrique du Sud	14. Inde
2. Allemagne	15. Japon
3. Argentine	16. Jordanie
4. Australie	17. Malaisie
5. Belgique	18. Mexique
6. Bolivie	19. Nouvelle-Zélande
7. Brésil	20. Pays-Bas
8. Cameroun	21. Pérou
9. Canada	22. Royaume-Uni
10. Chili	23. Sénégal
11. Chine	24. Thaïlande
12. États-Unis	25. Turquie
13. France	26. Union européenne (Directive sur les redevances d'aéroport)

2. Les études de cas contiennent plusieurs points clés présentant un intérêt pour la commercialisation des aéroports et des ANSP. Premièrement, il appert que des modèles différents de réforme de la gestion et de la propriété des aéroports et ANSP sont mis en œuvre dans les différentes régions. D'une part, la commercialisation et la privatisation au moyen de concessions exerce un attrait certain en Amérique latine : les six cas étudiés dans la région (Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Mexique et Pérou) montrent que des concessions ont été octroyées pour l'exploitation d'aéroports rentables ou la gestion de réseaux d'aéroports rentables et déficitaires (la durée des concessions est cependant variable). D'autre part, en Europe on privilégie la privatisation ou une prise de participation par la vente d'actions sur les marchés boursiers. Les études sur les quatre pays européens indiquent que de grands aéroports ont été commercialisés soit au moyen d'une privatisation (Brussels International Airport Company, en Belgique ; Heathrow Airport Holdings, au Royaume-Uni), soit par une prise de participation privée (Aéroports de Paris, en France ; Fraport AG, en Allemagne). En outre, la privatisation ou les prises de participation dans le domaine des services aéroportuaires ont eu lieu par étapes. Au Royaume-Uni, par exemple, la propriété des aéroports a d'abord été transférée à une société d'État. Des années plus tard, la propriété a été transférée à une entreprise publique. Peu après, les actions de cette entreprise ont été vendues au secteur privé. Dans certains pays d'Europe, la propriété des aéroports a d'abord été transférée à des sociétés distinctes propriété de l'État, la vente d'actifs ayant lieu progressivement. Les études indiquent enfin que ce modèle a été adopté par d'autres régions : en Chine, en Malaisie et en Afrique du Sud, l'État s'est départi progressivement de ses éléments d'actif.

3. Deuxièmement, les études font état l'attrait qu'exerce la fixation d'un prix plafond comme mode de supervision économique des aéroports, qu'ils soient exploités sous le régime de la « caisse unique », « caisse hybride » ou « double caisse ». Ce modèle, où un prix plafond s'applique à certains tarifs fixés à l'avance pour une certaine période, les augmentations ne peuvent être supérieures à l'inflation ou à l'indice des prix à la consommation ajusté par un certain facteur d'efficacité (facteur X), est de plus en plus répandu en Europe (Royaume-Uni, France et Allemagne) mais aussi ailleurs dans le monde : en Amérique latine (Argentine, Mexique, Pérou), en Asie (Chine), en Australasie (Australie) et en Afrique (Afrique du Sud).

4. Troisièmement, un regard transversal sur les résultats des études permet de constater l'émergence et la montée en puissance d'acteurs transnationaux très dynamiques au sein du secteur des aéroports. Par exemple, des sociétés ont pris part à la commercialisation, la privatisation ou la gestion des aéroports dans plusieurs pays (cette liste ne concerne que les pays étudiés dans la base de données, mais elle pourrait être élargie) : Aéroports de Paris au Cameroun, en Chine, en France, en Jordanie au Mexique et aux Pays-Bas ; Fraport AG en Allemagne, au Pérou, au Sénégal et en Turquie ; MAHB en Malaisie et en Turquie ; MAA Airports en Australie et en Belgique.

5. S'agissant des ANSP, les études indiquent que la plupart des gouvernements préfèrent continuer d'exercer leur contrôle sur les services de navigation aérienne, qui couvrent généralement la totalité du territoire d'un État donné. De plus, dans bien des pays les services de navigation aérienne sont fournis par plus d'un organisme. Enfin, il y a dans ces services une dimension qui a une incidence sur des questions de défense nationale et de relations extérieures, en ce qui concerne l'espace aérien souverain des États. Ces facteurs expliquent la tendance qui se dégage des études : la majorité des ANSP sont des organismes gouvernementaux, en général les administrations de l'aviation civile, des administrations publiques ou des sociétés détenues en propriété exclusive par l'État. Trois pays ont pris une voie différente :

- a) Pour des raisons historiques, les compagnies aériennes détiennent une part minoritaire du capital de AEROTHAI, le fournisseur de services de navigation aérienne en Thaïlande ; cependant, le gouvernement exerce un contrôle sur les redevances ;
- b) Le Canada a privatisé ses services de navigation aérienne par la création de Nav Canada, une organisation à but non lucratif placée sous la surveillance des compagnies aériennes clientes, qui siègent à son conseil d'administration ;
- c) Au Royaume-Uni, 42 % des actions du fournisseur de services de navigation aérienne ont été cédées en 2001 à Airline Group (qui est composé de sept compagnies aériennes) et 4 % à l'exploitant d'aéroports BAA plc ; le gouvernement a conservé 49 % des actions, 5 % ayant été cédées aux employés.