



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

1.1 : Supervision économique

SUPERVISION ÉCONOMIQUE

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

SOMMAIRE

Au cours de la dernière décennie, les aéroports se sont constamment améliorés en termes de qualité de service, d'efficacité et de rentabilité. Ils ont également subi une forte pression commerciale de la part des passagers, des exploitants d'aéronefs, des nouveaux modèles d'entreprises aéroportuaires, et de leurs pairs. Tous problèmes de défaillance du marché potentiel (par exemple, un abus de position dominante) pouvant survenir devraient d'abord et avant tout être traités en vertu de la loi nationale sur la concurrence, dans le cadre de la responsabilité de supervision économique de l'État. L'objectif ultime de la loi sur la concurrence dans le cadre du processus de supervision économique est de protéger les intérêts de l'utilisateur final, le consommateur.

L'application de normes similaires aux fournisseurs de services aéroportuaires et de navigation aérienne ne tient pas compte des différences entre les deux fournisseurs sur le plan de leur situation concurrentielle, leurs clients et actionnaires, leur diversité, leurs actifs et leurs avantages sociaux et économiques.

Toutes interventions réglementaires doivent être gardées au minimum, soumises à une analyse coûts/avantages, et assurer des investissements suffisants pour satisfaire les futures demandes.

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

1. INTRODUCTION

1.1 La transformation de l'industrie aéroportuaire au cours de ces deux dernières décennies, passant du statut de fournisseur d'infrastructure publique en industrie (semi-privatisée ou privatisée) de services largement commercialisés, a été motivée par une demande forte et constamment en progression

¹ Les versions linguistiques sont fournies par l'ACI.

en matière de trafic aérien, stimulée par la libéralisation des routes aériennes et générée par les économies en croissance, particulièrement dans les marchés émergents. Le besoin d'investir des sommes importantes dans d'indispensables nouveaux projets de modernisation et d'agrandissement des infrastructures requiert une nouvelle gouvernance aéroportuaire, de nouvelles structures de propriété et de nouveaux investisseurs privés. Comme les gouvernements se sont retirés de la gestion et de la propriété des aéroports, ces nouvelles entités ont besoin d'être suivies au point de vue de tarification et de planning dans le cadre de la supervision économique nationale pour faire face aux divers risques d'abus de positions dominantes.

1.2 Actuellement, les exploitants d'aéroports mettent l'accent sur les services offerts à leurs passagers et communautés et sont reconnus pour les contributions importantes qu'ils apportent aux économies nationales et locales. Les aéroports se sont développés en tant que sources indépendantes et autosuffisantes de valeur économique qui ont la permission et l'obligation de générer des profits.

1.3 Les aéroports, en tant que partie du système de transport aérien, assurent les liens au sein de l'économie mondiale tout en la faisant progresser et sont de principaux contributeurs pour le tourisme, la plus grande industrie du monde. L'industrie aéroportuaire conserve sa perspective à long terme en matière de croissance et a besoin de se préparer aux futures demandes qui continueront d'augmenter dans le long terme. Augmenter la capacité du système du trafic aérien reste une tâche primordiale, une responsabilité principale pour l'industrie aéroportuaire et nécessite une approche souple et ajustable en ce qui concerne la supervision économique nationale.

2. ANALYSE

2.1 Au cours de la dernière décennie, les aéroports ont subi une forte pression commerciale de la part des passagers, des exploitants d'aéronefs, de nouveaux modèles d'entreprises aéroportuaires tels que les transporteurs aériens à bas coûts et les alliances des compagnies aériennes ainsi que de leurs pairs. Les aéroports rivalisent entre eux pour attirer les passagers et les compagnies aériennes, et de la même manière, se font concurrence pour les origines/destinations et les trafics de correspondance. En même temps, de nombreux aéroports font face à des transporteurs ou groupes de transporteurs dominants, disposant de grandes parts de marché, qui exercent des pressions sur la tarification et l'efficacité aéroportuaires, et souvent imposent des barrières à l'entrée des autres transporteurs sur le marché pour limiter la concurrence, au détriment du consommateur.

2.2 En plus des pressions qu'ils exercent sur les redevances des usagers, les compagnies aériennes et les alliances des compagnies aériennes sont devenues plus exigeantes en matière de services au niveau de l'aérogare, de conception et d'aménagement qui nécessite des services et des aérogares sur mesure ou des zones terminales adaptées au besoin du client. Les incidences opérationnelles et financières pour l'exploitant d'aéroport sont fréquemment acceptées et amorties dans le but de conserver ou d'étendre les activités d'exploitation aéroportuaire et non pas de les perdre au bénéfice des aéroports concurrents.

2.3 Les passagers sont également devenus plus exigeants en matière de contrôles aéroportuaires, de services, de conception d'aérogares et d'activités commerciales dans les aéroports. Ces derniers ont besoin de répondre à ces attentes croissantes pour rester attrayants en tant que points d'origine, de destination et de transit dans l'intérêt des passagers et de l'industrie aérienne. Alors que les compagnies aériennes continuent de faire des efforts considérables pour améliorer l'expérience à bord, les aéroports ont de même besoin d'investir dans l'amélioration de l'expérience au sol.

2.4 Les aéroports ne sont plus des entreprises mono-lignes attendu qu'ils ont évolué de simples fournisseurs d'infrastructures en fournisseurs de services, détaillants, gestionnaires, promoteurs immobiliers, etc. Actuellement, l'orientation de la gestion des aéroports vers un degré plus important

donne de la satisfaction aux passagers, étant donné que l'expérience dans les aéroports est devenue un facteur de décision dans la planification des voyages et reflète ainsi directement leur satisfaction envers les compagnies aériennes.

2.5 En août 2008, plus de 120 aéroports du monde entier se sont embarqués dans un programme (offert par l'ACI) d'analyse comparative de la satisfaction des clients. Le programme mesure la satisfaction des clients dans plus de 30 zones de dessertes et fournit des données essentielles, ainsi qu'une analyse critique de la manière la plus efficace d'améliorer la satisfaction des clients. Le programme continue de s'étendre très vite, un développement que l'on n'aurait pas su expliquer s'il n'avait pas été conçu pour les aéroports qui ressentaient la pression exercée par les passagers et les compagnies aériennes pour l'amélioration de leurs services et leur performance.

2.6 La demande de transport aérien ne cesse d'augmenter. Les compagnies aériennes ont passé des commandes record de nouveaux aéronefs destinés à être livrés au cours des 10 ans à venir, se tenant ainsi prêtes à un doublement prévu du trafic aérien vers l'an 2025. Il est évident que l'actuelle capacité d'accueil aéroportuaire est insuffisante pour s'adapter à une telle croissance. L'économie, l'environnement, les actionnaires et les usagers d'aéroports paieront sûrement le prix fort engendré par l'incapacité d'offrir de nouvelles infrastructures. La faible capacité d'accueil réduit le niveau de compétitivité et de concurrence entre les aéroports du fait que la congestion empêche les aéroports d'attirer de nouvelles activités commerciales et davantage de passagers.

2.7 La supervision économique doit tenir compte des cycles de planification des aéroports qui sont fondamentalement différents de ceux des compagnies aériennes. Les compagnies aériennes peuvent et doivent s'adapter aux cycles économiques sur une base plutôt à court terme en réduisant leur capacité et en mettant hors service des aéronefs. En revanche, les aéroports, étant donné la nature de leurs actifs, sont tenus de faire des prévisions à long terme sur le futur développement du marché, sur une période pouvant couvrir jusqu'à 20 ans. Lors de la planification d'un futur investissement et du coût y afférent, les aéroports font des prévisions à long terme sur l'économie, la demande et les intérêts du consommateur ainsi que ceux de la communauté.

2.8 L'objectif de la supervision économique est de protéger les actuels et futurs intérêts du consommateur et du public en général (bien-être). Des formes plus rigoureuses de supervision économique (ex. : la réglementation des prix et des actifs) ne doivent être appliquées qu'après avoir évalué le niveau de concurrence et épuisé tous les recours au cadre légal, institutionnel et administratif (c.-à-d. la loi nationale sur la concurrence). Toute intervention réglementaire doit être gardée au minimum et favoriser la rentabilité. Le coût direct et indirect de la réglementation, en particulier, ne doit surtout pas peser plus lourd que les avantages.

2.9 L'application de pareilles normes économiques aux aéroports et aux fournisseurs de services de navigation aérienne (ANSP) pourrait leur être défavorable et doit être conduite avec beaucoup de précautions. Ces deux industries sont fondamentalement différentes en termes de degré de commercialisation et de privatisation, de base d'utilisateurs, de diversité, de services, d'actifs et de position sur le marché. Les ANSP se font la concurrence, n'ont pas de relations communautaires locales et n'offrent pas directement leurs services aux passagers. Ils exercent leur souveraineté sur l'espace aérien national et en assurent l'organisation et la protection. Les mesures d'incitation des ANSP à améliorer leur rendement sont limitées, attendu que leurs utilisateurs n'ont pas d'autres choix ou alternatives. Comme les politiques à amender de l'OACI en ce qui concerne les deux parties sont largement identiques et devraient continuer d'être appliquées aux deux groupes de fournisseurs, les futurs textes devraient être suffisamment universels et généralisés pour ne pas intervenir indûment dans chacune de ces deux industries.

2.10 Les conclusions et amendements proposés ayant trait à des formes spécifiques de supervision économique ou aux principes de tarification générale nécessitent d'être en conformité avec l'hypothèse de base de la présente note, selon laquelle les aéroports opèrent fondamentalement dans un environnement compétitif. Les objectifs de la supervision économique proposés dans le Doc 9082 ne devraient ainsi impliquer une obligation quelconque de l'État à prendre des mesures au-delà de son cadre légal, institutionnel et administratif existant.

3. CONCLUSIONS

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

- a) Les États doivent veiller à ce que la Supervision économique soit appliquée à tous les fournisseurs de services dans le but d'éviter les abus de position dominante, et ce, dans l'intérêt des consommateurs et pour leur bien-être.
- b) Les États doivent déterminer la forme adéquate de supervision économique au cas par cas, en fonction du niveau de concurrence et doivent, en tout premier lieu, tenir compte de leur loi sur la concurrence dans le cadre national juridique, institutionnel et de gouvernance. Toute intervention régulatrice doit être maintenue à un niveau minimal et favoriser la rentabilité, plus précisément, le coût direct et indirect de la réglementation ne doit surtout pas peser plus lourd que les avantages.
- c) Les États doivent adopter des prévisions à long terme sur l'industrie aéronautique et la demande des consommateurs, assurer que les aéroports disposent de capacité et de viabilité financière pour investir, d'une manière adéquate et en temps réel, dans les futures infrastructures qui constituent la base de la future croissance et qui favoriseront la concurrence et la compétitivité au sein de l'industrie aéroportuaire et aérienne.
- d) Les États ne devraient pas oublier que la politique à amender de l'OACI sur la supervision économique s'applique d'ores et déjà aux aéroports, tout comme aux ANSP et continuera dans cette voie. Ainsi, toute modification apportée à la présente politique de l'OACI doit tenir compte des différences entre ces deux fournisseurs, en particulier du différent niveau de concurrence.
- e) L'OACI doit considérer que les conclusions et amendements proposés, ayant trait aux formes plus spécifiques de supervision économique ou aux principes de tarification générale, nécessitent d'être en conformité avec l'hypothèse de base de la présente note selon laquelle les aéroports, en tant que tels, n'occupent pas une position dominante sur le marché. Par conséquent, la définition des objectifs de politique publique, dans le cadre de la supervision économique, ne devrait pas impliquer, prescrire ni constituer une obligation quelconque de l'État au-delà de son actuel cadre légal, institutionnel et de gouvernance.

4. PROPOSITIONS D'AMENDEMENT DES POLITIQUES

4.1 Conformément à la conclusion e) du paragraphe 3.1, il est proposé de modifier le nouveau texte du Doc 9082 sur la supervision économique proposé par le Secrétariat de l'OACI dans WP/4 comme suit :

Supervision économique

xx *Le Conseil recommande qu'avec la poursuite de la tendance vers la commercialisation et la privatisation de la fourniture et de l'exploitation des aéroports et des services de navigation aérienne, la supervision économique devrait chercher à réaliser un équilibre entre les efforts des entités autonomes ou privées d'obtenir les effets optimaux de la commercialisation ou de la privatisation et les objectifs de politique publique qui comprennent, sans s'y limiter, les éléments suivants :*

- 1) *empêcher les aéroports et les fournisseurs des services de navigation aérienne de s'adonner à des pratiques anticoncurrentielles ou d'abuser de leur position dominante ;*
- 2) *assurer la non-discrimination et la transparence dans l'application des redevances ;*
- 3) *encourager les aéroports et les fournisseurs de services de navigation aérienne, ainsi que les usagers, parviennent à des accords sur les redevances et les niveaux de services ;*
- 4) *encourager l'élaboration d'indicateurs appropriés de performance par tous les fournisseurs de services ;*
- 5) *assurer des investissements en faveur de la capacité afin de répondre à la demande future.*

yy. *Le Conseil recommande également aux États de garder les interventions économiques réglementaires au minimum et selon les besoins. En décidant de la nécessité de la supervision économique au-delà de la loi sur la concurrence, le niveau de concurrence, les coûts et avantages liés à d'autres formes de supervision, tout comme les cadres juridique, institutionnel et de gouvernance doivent être pris en considération. Il est dans l'intérêt de toutes les parties concernées que la supervision économique soit établie de manière transparente, efficace et rentable.*

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.