

Le présent rapport de recherche a été préparé à la demande du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*. Il renferme les constatations et les opinions du(des) auteur(s), mais ne reflète pas nécessairement les opinions du Comité d'examen ou de ses membres.

Propriété, gestion et réglementation des prix des aéroports

Projet de recherche réalisé pour le Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*

Rapport préparé par
Michael Tretheway
InterVISTAS Consulting Inc.

Mars 2001

Propriété, gestion et réglementation des prix des aéroports

Rapport préparé pour :

le Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*

Rapport préparé par :



Mike Tretheway,
vice-président et économiste en chef
InterVISTAS Consulting Inc.¹

14 mars 2001

¹ Mike Tretheway occupe également un poste de professeur auxiliaire à la faculté de commerce et d'administration des affaires à l'Université de Colombie-Britannique. Les points de vue exprimés dans ce rapport ne sont pas forcément ceux de l'Université, d'InterVISTAS Consulting ou de l'un quelconque de ses clients.

Table des matières

1.0	INTRODUCTION.....	1
1.1	RÉFORME DE LA POLITIQUE.....	1
1.2	UNE MULTIPLICITÉ DE MODÈLES DE PRIVATISATION.....	2
1.3	BUT DE CE RAPPORT	3
2.0	MODÈLES DE GOUVERNANCE DES AÉROPORTS	4
2.1	EXPLOITATION PAR UN MINISTÈRE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL	4
2.2	EXPLOITATION PAR DES GOUVERNEMENTS MUNICIPAUX ET QUASI MUNICIPAUX.....	5
2.3	EXPLOITATION PAR UN ORGANISME GOUVERNEMENTAL	7
2.4	EXPLOITATION PAR UNE SOCIÉTÉ D'ÉTAT	8
2.5	ADMINISTRATION AÉROPORTUAIRE	8
2.6	SOCIÉTÉS MIXTES PUBLIQUES-PRIVÉES	10
2.7	SOCIÉTÉ PRIVÉE	10
2.8	CHOIX D'UNE STRUCTURE DE GOUVERNANCE DES AÉROPORTS	12
3.0	AUTRES MODÈLES DE GOUVERNANCE ET FINANCEMENT DES IMMOBILISATIONS	15
3.1	FINANCEMENT DES IMMOBILISATIONS EN VERTU D'UNE EXPLOITATION PAR UN MINISTÈRE OU UN ORGANISME GOUVERNEMENTAL.....	15
3.2	FINANCEMENT DES IMMOBILISATIONS PAR UNE ADMINISTRATION AÉROPORTUAIRE À BUT NON LUCRATIF ...	16
3.3	FINANCEMENT DES IMMOBILISATIONS PAR UNE SOCIÉTÉ D'ÉTAT	18
3.4	FINANCEMENT DES IMMOBILISATIONS DES SOCIÉTÉS MIXTES PRIVÉES-PUBLIQUES	18
3.5	FINANCEMENT DES IMMOBILISATIONS D'UNE SOCIÉTÉ PRIVÉE	18
3.6	DURABILITÉ ET TAILLE DES AÉROPORTS.....	18
4.0	RÉGLEMENTATION DES PRIX.....	22
4.1	INTRODUCTION.....	22
4.2	TYPES DE REDEVANCES AÉROPORTUAIRES.....	22
	4.2.1 <i>Redevances aéronautiques versus non aéronautiques.....</i>	22
	4.2.2 <i>Redevances aéroportuaires types.....</i>	23
4.3	ÉTENDUE DE LA RÉGLEMENTATION DES PRIX.....	24
4.4	RÉGLEMENTATION DU TAUX DE RENDEMENT	25
4.5	RÉGLEMENTATION DU COÛT DES SERVICES.....	26
4.6	RÉGLEMENTATION PAR PLAFONNEMENT DES PRIX	26
4.7	RÉGLEMENTATION D'INTERVENTION.....	28
4.8	AUTOREGLEMENTATION.....	29
4.9	RÉGLEMENTATION PAR CONTRAT	30
4.10	RÉGLEMENTATION DES PRIX DES AÉROPORTS : PRATIQUE	31
	4.10.1 <i>Réglementation par plafonnement des prix au Royaume-Uni.....</i>	31
	4.10.2 <i>Autre utilisation de la réglementation par plafonnement des prix.....</i>	33
	4.10.3 <i>Réglementation de comparaison.....</i>	33
	4.10.4 <i>Absence de réglementation.....</i>	34
4.11	RÉEXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION PAR PLAFONNEMENT DES PRIX DES AÉROPORTS.....	34
5.0	L'EXPÉRIENCE CANADIENNE	37
5.1	ADMINISTRATIONS AÉROPORTUAIRES LOCALES (AAL)	37
	ADMINISTRATIONS AÉROPORTUAIRES CANADIENNES (AAC).....	39
5.3	ADMINISTRATIONS PORTUAIRES CANADIENNES (APC)	40
5.4	NAV CANADA.....	42
	CORPORATION DE GESTION DE LA VOIE MARITIME DU SAINT-LAURENT	43
5.6	TENDANCES COMMUNES.....	45
6.0	CONCURRENCE AU SEIN DU RÉSEAU D'AÉROPORTS.....	46
6.1	RÉMISE EN QUESTION DU POINT DE VUE TRADITIONNEL : LA CONCURRENCE ENTRE AÉROPORTS	46
6.2	LES QUATRE « P » DU MARKETING.....	49

6.3	LES AÉROPORTS ET LES QUATRE « P »	50
6.4	COMPLÉMENTARITÉ DES RÉSEAUX D'AÉROPORTS.....	50
7.0	CONCLUSIONS.....	53
7.1	UNE INDUSTRIE À FORTE CROISSANCE CONTINUERA D'AVOIR BESOIN D'INVESTISSEMENTS	53
7.2	MODÈLES DE RÉGIE.....	53
7.3	RÉGLEMENTATION DES PRIX	54
ANNEXE A : POLITIQUE SUR LES ADMINISTRATIONS AÉROPORTUAIRES LOCALES.....		57
ANNEXE B : POLITIQUE NATIONALE DES AÉROPORTS.....		65
ANNEXE C : COMPARAISONS DES MODES DE GESTION DES EXPLOITANTS D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT AU CANADA.....		80

1.0 Introduction

1.1 Réforme de la politique

Les gouvernements du monde entier ont opéré des changements en profondeur dans le régime de propriété et la gestion de leurs installations aéroportuaires et portuaires. À l'exception des États-Unis, la plupart des aéroports du monde ont presque toujours appartenu aux

gouvernements fédéraux, qui en assuraient la gestion. Cependant, cette politique de propriété et d'exploitation a commencé à changer au milieu des années 1980. Le transport aérien est une industrie en pleine croissance.

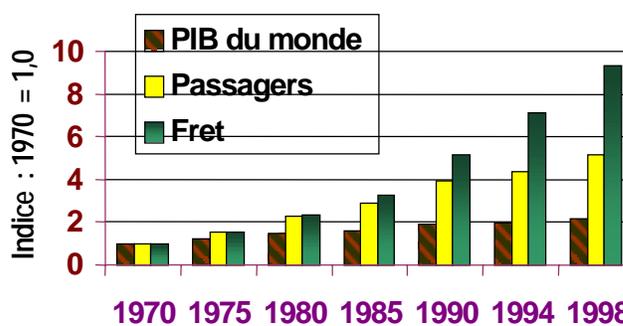
Généralement, le nombre de passagers transportés par les compagnies aériennes augmente à un rythme deux fois plus rapide que le

taux de croissance des économies du monde. Le fret, pour sa part, augmente à un rythme trois fois supérieur à ce taux (voir figure). Cela n'est pas sans poser de difficultés aux propriétaires d'un aéroport : en tant qu'industrie à croissance procyclique, il faut constamment engager des investissements. Si l'aéroport appartient au gouvernement, il faudra sans cesse y investir des montants d'argent de plus en plus élevés.

Dans les années 1980, les gouvernements du monde entier ont été en butte à d'énormes pressions de la part des contribuables (ou du Fonds monétaire international dans le cas des pays en développement) pour maîtriser (c.-à-d. réduire) les déficits gouvernementaux. Les dépenses publiques ont donc été classées par ordre de priorité. En général, les aéroports se sont classés en fin de liste. Ce secteur passait pour avoir atteint une certaine maturité et on estimait par ailleurs qu'il desservait une clientèle plus fortunée.

Le Royaume-Uni a été le premier pays à adopter une nouvelle politique. En 1987, il a vendu son réseau fédéral d'aéroports. La British Airports Authority plc (aujourd'hui BAA plc) a été créée avec les trois principaux aéroports de Londres et quatre autres, et a émis un emprunt sur le marché. C'est aujourd'hui une entreprise qui appartient exclusivement au secteur privé. La nouvelle entreprise privatisée s'est immédiatement lancée dans des investissements massifs, elle a modifié un certain nombre de politiques d'exploitation pour devenir plus efficace et davantage axée sur les services à la clientèle et elle a lancé des offensives pour accroître les recettes commerciales non aéronautiques. Ses actions ordinaires ont quadruplé de valeur en très peu de temps. Ses résultats financiers ont été si

Croissance du PIB vs transport aérien



Source : OACI, IATA, OCDE.

impressionnants que, dans les années 1990, elle a été assujettie à un impôt sur les bénéfices exceptionnels. Or, pendant ce temps, elle a montré l'exemple au reste du monde en réduisant les redevances aéronautiques. Ses résultats ont été tellement positifs que l'on craint aujourd'hui que les redevances d'atterrissage ne chutent à zéro, ce qui n'est pas une politique souhaitable pour les aéroports encombrés.

Dans les années 1990, les gouvernements du monde entier lui ont emboîté le pas et ont privatisé leurs aéroports, soit comme réseaux, soit comme administrations aéroportuaires individuelles. La tendance a été tellement forte qu'il est paradoxal que les États-Unis seront bientôt le seul pays du monde dont la politique de propriété des aéroports est de type socialiste.

1.2 Une multiplicité de modèles de privatisation

Plusieurs modèles différents ont été utilisés par les gouvernements pour céder à d'autres l'exploitation des aéroports. Tous visent l'objectif primordial suivant : obtenir l'accès aux marchés financiers du secteur privé pour investir afin de répondre au besoin constant de renouvellement et d'expansion du capital. Mais ils diffèrent tous sous plusieurs rapports importants, notamment : propriété; orientation à but lucratif par opposition à but non lucratif; surveillance de la réglementation; et octroi de subventions.

Parmi les exemples de modèles de propriété/exploitation des aéroports utilisés aujourd'hui, mentionnons :

- Royaume-Uni : propriété et exploitation exclusives par le secteur privé (à but lucratif);
- Canada : administrations aéroportuaires privées à but non lucratif qui louent les terrains aéroportuaires en vertu de conventions de bail à long terme au gouvernement fédéral;
- Australie : exploitation exclusive par le secteur privé (à but lucratif), mais moyennant la location à long terme de terrains au gouvernement fédéral;
- Chili : exploitation exclusive par le secteur privé (à but lucratif) des aéroports internationaux moyennant une convention de bail à moyen terme; exploitation des champs d'aviation et des aéroports intérieurs par le gouvernement fédéral;
- Allemagne, Nouvelle-Zélande : propriété et exploitation par le secteur privé (à but lucratif) de l'aéroport, les administrations locales étant des investisseurs minoritaires. Pas d'investissement fédéral;
- la Nouvelle-Zélande a une situation unique en ce sens que les chartes de ses aéroports fédéraux n'en prescrivent pas l'exploitation continue comme aéroports. Techniquement parlant, une administration aéroportuaire peut

convertir à d'autres utilisations les terrains et les édifices dont elle est propriétaire.

1.3 But de ce rapport

Le présent rapport décrit d'autres structures institutionnelles de propriété et d'exploitation des aéroports. Il traite de la façon dont différents pays ont abordé les questions de propriété, d'exploitation, de réglementation, de gestion, de transparence, de principes directeurs économiques, d'autres façons conceptuelles d'aborder les structures de tarification et la réglementation des prix, et de conception des politiques aéroportuaires. Ce rapport se penche notamment sur les éléments suivants :

- autres régimes de propriété et de gestion des aéroports, notamment des divers types de cessions d'aéroports au Canada (les principaux aéroports du RNA, les petits aéroports du RNA et les aéroports locaux et régionaux du RNA sont loués alors que les aéroports locaux et régionaux sont entièrement cédés), ainsi que d'autres exemples ailleurs dans le monde;
- autres régimes de réglementation des aéroports;
- façon dont différents pays optent pour leur modèle de gestion/réglementation/gouvernance des aéroports;
- exemples internationaux de chacun des principaux modèles.

Ce rapport est structuré comme suit. La section 2 décrit les autres modèles de gouvernance des aéroports. La section 3 se penche sur le financement des immobilisations en vertu des autres modèles. La section 4 analyse la réglementation des prix des aéroports. On y trouve également une analyse des points de vue émergents qui réexaminent la question de savoir si la réglementation par plafonnement des prix des aéroports du Royaume-Uni permet d'atteindre les objectifs d'efficacité économique qu'elle visait ou si elle a l'effet contraire.

La section 5 se penche sur le modèle choisi par le Canada. Elle compare les politiques de propriété, de gouvernance, de réglementation, etc. des divers modèles aéroportuaires utilisés au Canada. Et elle compare ces modèles à ceux qui sont utilisés au sujet des ports et du système de navigation aérienne. La section 6 complète plusieurs des points soulevés dans les sections précédentes en analysant la question de la concurrence entre les aéroports. Le chapitre 7 propose pour sa part certaines conclusions.

2.0 Modèles de gouvernance des aéroports

Il existe plusieurs modèles différents de gouvernance qui servent à l'exploitation des aéroports. Dans bien des pays, les aéroports relèvent toujours des responsabilités d'un palier de gouvernement, soit directement du ministère des Transports, soit indirectement d'une administration ou d'une société. Ailleurs, d'autres modèles englobent un certain niveau de privatisation, comme le modèle d'administration aéroportuaire ou la gestion d'une entreprise privée. On trouvera ci-après un résumé des principaux modèles.

2.1 Exploitation par un ministère du gouvernement fédéral

Tel était le modèle utilisé au Canada et également le modèle traditionnel en vigueur dans la plupart des autres pays, où le gouvernement fédéral était propriétaire des aéroports et en assurait l'exploitation. En général, les aéroports relèvent des responsabilités du ministère/ministre des Transports². Le Ministère s'occupe généralement de surveiller la réglementation, le contrôle de la circulation aérienne, la navigation aérienne et, dans certains cas, l'exploitation d'un transporteur aérien national en sus des opérations aéroportuaires.

Beaucoup des aéroports du monde ont vu le jour comme opérations gouvernementales. Au nombre des exemples actuels, mentionnons la Grèce, la Suède et beaucoup des pays à économie planifiée. Fait intéressant, de nombreux aéroports américains sont exploités selon le modèle du ministère gouvernemental, mais qui est en général un gouvernement municipal plutôt que le gouvernement national.

Compte tenu de l'étatisation des aéroports, l'aéroport devrait théoriquement être redevable directement au public et aux utilisateurs. Or, cela n'a pas toujours été le cas. Il y a souvent de sérieux problèmes de champs de compétence intergouvernementaux, le gouvernement fédéral étant accusé d'être insensible aux besoins ou aux préoccupations d'ordre local. Par ailleurs, les décisions prises ne sont pas toujours transparentes, étant donné que quantité des décisions du Cabinet et du gouvernement fédéral sont prises à huis clos. Les appels sont interjetés au moyen d'une intervention politique. L'un des principaux reproches que l'on adresse à ce modèle est que la politique qui guide le système est souvent peu claire ou mal comprise. Par ailleurs, les investissements dépendent du processus politique ou d'autres priorités budgétaires, ce qui aboutit parfois à une grave insuffisance des investissements dans les infrastructures aéroportuaires.

² Certains gouvernements confient la responsabilité du transport aérien à d'autres portefeuilles. Ainsi, l'Afrique du Sud et le Pérou ont pendant un certain temps confié l'exploitation de leurs aéroports au ministère de la Défense. Il existe d'autres exemples où les aéroports relèvent des responsabilités du ministère des Communications ou du ministère des Investissements ou des Travaux publics.

2.2 Exploitation par des gouvernements municipaux et quasi municipaux

Ce modèle est propre aux États-Unis. Bon nombre d'aéroports, grands et petits, sont exploités directement par la ville comme entité administrative. Citons à titre d'exemples les aéroports de Chicago, de San Francisco et de Los Angeles. Par ailleurs, dans certains cas, l'exploitation des aéroports est confiée à un comté : Milwaukee et Miami (comté de Dade). L'Alaska et Hawaï ont des réseaux d'aéroports exploités par l'État, ce qui est un héritage de l'époque où c'étaient des territoires et non pas des États. Dans certains cas, les aéroports exploités par une ville créent des conseils qui jouent un rôle consultatif. San Francisco est un excellent exemple de l'existence d'un tel conseil. Toutefois, le conseil a des pouvoirs restreints et il est expressément exclu des décisions d'exploitation quotidienne de l'aéroport. Ce sont le conseil municipal et le maire qui sont en définitive les décideurs.

Certains aéroports américains sont exploités par des administrations, dont plusieurs doivent être considérées comme un palier de gouvernement indépendant ou quasi gouvernemental. C'est ainsi que l'aéroport de Seattle-Tacoma est exploité par une administration portuaire/aéroportuaire élue. Cette administration a le pouvoir de prélever des impôts, qui lui est conféré par son modèle de gouvernement élu. L'aéroport du comté d'Orange est investi de pouvoirs de zonage, alors que celui de Reno a le pouvoir de veto sur des décisions de zonage prises localement.

Le **tableau 2-1** illustre certains exemples d'autres modèles de gouvernance des aéroports aux États-Unis.

Tableau 2-1 : Exemples de modèles de gouvernance des aéroports américains

Gouvernement direct	
Comté : aéroport du comté de Milwaukee	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Aéroport régi par un conseil d'administration du comté – Comité des travaux publics. ➔ Motions sur consentement (regroupées).
Ville : SFO	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Le conseil aéroportuaire n'établit que les politiques. ➔ Il est exclu de l'exploitation quotidienne de l'aéroport.
État : Hawaiï, Alaska	➔ C'est le ministère des Transports de l'État qui exploite les principaux aéroports de l'État.
Quasi-gouvernement	
Seattle : Commission du port de Seattle	➔ Administration élue, pouvoirs de prélever des impôts.
Reno	➔ L'aéroport a un pouvoir de veto sur les décisions locales de zonage.
Comté d'Orange	➔ L'aéroport a des pouvoirs de zonage dans la collectivité.
Voie suivie par NY, NJ	➔ Le gouverneur peut opposer son veto aux décisions du conseil.

D'aucuns sont d'avis que le modèle municipal offre un niveau élevé de responsabilisation et de transparence. Toutefois, dans le modèle américain, la gouvernance des aéroports varie du tout au tout sous le rapport des structures de gouvernance, du niveau de transparence, des pouvoirs et de la responsabilisation. À titre d'exemple, les questions aéroportuaires sont résolues au moyen d'une motion regroupée sur consentement aux réunions mensuelles du conseil d'administration du comté. Une analyse des procès-verbaux révèle la quasi-absence de discussion ou de débat suscité par les politiques ou les décisions relatives à la gestion de l'aéroport. Peu d'aéroports américains publient des états financiers à l'intention du public.

La réglementation fédérale des aéroports municipaux est limitée aux États-Unis. La Federal Aviation Administration s'est vu conférer des pouvoirs par le Congrès pour réglementer les prix des aéroports américains. Dans l'ensemble, celle-ci n'a pas exercé ses pouvoirs vu qu'il n'y a pas grand-chose à gagner de la réglementation d'une opération gouvernementale, étant donné que la gestion à but non lucratif ne fournit pas aux aéroports les incitatifs voulus pour chercher à fixer des prix déloyaux. À ce jour, les quelques décisions rendues ont eu trait au virement des recettes des aéroports aux municipalités.

À l'instar des autres modèles d'exploitation des aéroports par le gouvernement, le financement des infrastructures aéroportuaires peut être problématique car il est tributaire

des décisions politiques et que les administrations locales disposent de fonds limités et ont des priorités en vertu desquelles les aéroports se situent en queue de liste. Cette question a été résolue partiellement par trois grandes politiques.

- Les aéroports américains ont eu recours aux cautionnements de garantie des compagnies aériennes qui utilisent leurs aéroports afin d'obtenir de faibles taux d'intérêt et un ratio capitaux d'emprunt/capitaux propres plus élevé que ce qui serait possible autrement. Cela n'a pas été sans coûter cher. Les compagnies aériennes ont insisté pour disposer d'un droit de veto sur les programmes d'immobilisations aéroportuaires et, au moins dans certains cas, elles s'en sont servies pour empêcher des aménagements qui auraient renforcé la concurrence entre les compagnies.
- Les aéroports américains ont droit au statut de municipalité et peuvent émettre des obligations exonérées d'impôts sur le revenu. C'est là une forme de subvention, en vertu de laquelle le contribuable américain est assujéti à un taux d'imposition plus élevé que ce ne serait autrement le cas pour que les usagers des aéroports bénéficient d'une baisse des impôts. Même si les usagers des aéroports font partie des contribuables, le résultat est un transfert net de l'argent des contribuables qui n'utilisent pas les aéroports au profit des usagers des aéroports.
- Le gouvernement fédéral américain a imposé une taxe sur les billets d'avion dont les produits servent aux immobilisations aéroportuaires. Les subventions octroyées aux aéroports ne sont pas proportionnelles aux recettes fiscales découlant de la taxe sur les billets. En général, on est d'avis que le système se solde par une subvention nette des importants marchés aux plus petits marchés aéronautiques.

Pour ce qui est de la première politique, le Congrès des États-Unis a reconnu que la situation des aéroports avait entravé plutôt qu'amélioré la concurrence entre compagnies aériennes. En 2000, il a adopté une loi qui stipule que les aéroports doivent se doter de plans de renforcement de la concurrence s'ils veulent avoir droit à des subventions. Par ailleurs, il autorise désormais les demandes de subvention dans le cadre de projets d'immobilisations dont l'objectif est d'aménager des installations à l'intention de transporteurs concurrents. Il faut signaler que l'exploitation des aéroports aux États-Unis a souvent donné aux transporteurs aériens l'utilisation exclusive des portes et des comptoirs de billetterie dans les aéroports. Dans certains cas, cela aboutit à une surcapacité des aéroports, vu que de nombreuses installations à usage exclusif ont un faible taux d'utilisation.

2.3 Exploitation par un organisme gouvernemental

Il s'agit là d'une variante du ministère gouvernemental. En vertu de ce modèle, toutes les questions aéronautiques sont confiées à un organisme gouvernemental semi-autonome, au lieu de relever directement des responsabilités du ministère/ministre des Transports. Le Ministère est chargé d'élaborer une politique générale à l'égard de l'aviation, mais

l'organisme est quant à lui responsable de l'élaboration quotidienne des règlements ainsi que des opérations.

L'Espagne est un parfait exemple d'exploitation des aéroports par un organisme gouvernemental. En l'occurrence, l'organisme est exclusivement responsable de l'exploitation des aéroports/voies aériennes/systèmes de navigation aérienne, alors que le Ministère conserve des pouvoirs de réglementation.

2.4 Exploitation par une société d'État

Ce modèle sépare verticalement le réseau aéroportuaire en supprimant toute connexion entre les opérations et les fonctions de réglementation. Le ministère des Transports conserve la responsabilité directe de l'élaboration et de l'application des règlements régissant les aéroports, alors que l'exploitation est confiée à une société d'État, ce qui élimine les conflits d'intérêts. Même si la société doit rendre des comptes au ministère des Transports, elle jouit d'un certain niveau d'autonomie de par sa structure même. Alors que l'exploitation par un ministère exige que toutes les dépenses de l'aéroport subissent le processus annuel d'examen budgétaire du gouvernement, une société d'État jouit d'une certaine autonomie dans sa planification financière. Dans certains cas, la société d'État est même en mesure d'émettre des obligations pour financer les principaux projets, ce qui la protège quelque peu des caprices du processus budgétaire et politique fédéral.

Il existe un certain nombre d'exemples de gestion des aéroports par une société d'État. Mentionnons notamment les Aéroports de Paris (ADP). Dans ce cas, le gouvernement français a déterminé que les deux grands aéroports de Paris revêtent une importance nationale et il les exploite par l'entremise d'ADP. (Les autres aéroports français sont gérés localement.) En Australie, l'aéroport de Sydney est exploité par une société d'État, même s'il ne s'agit que d'une situation provisoire en attendant la privatisation de l'aéroport. Il n'en reste pas moins que les aéroports australiens ont été exploités pendant plusieurs années (avant leur privatisation, à l'exception de celui de Sydney) par la Société des aéroports fédéraux.

Alors que certaines sociétés d'État appartiennent à 100 % au gouvernement national, d'autres sont la propriété conjointe des gouvernements fédéral et locaux (p. ex. Allemagne, Pays-Bas).

2.5 Administration aéroportuaire

L'expression *Administration aéroportuaire* n'est pas sans présenter certaines ambiguïtés. Elle est employée au Canada comme solution de rechange à la société d'État. Aux États-Unis, l'expression administration aéroportuaire est utilisée dans le cas d'un modèle d'exploitation quasi gouvernemental.

Aux États-Unis, il existe des administrations aéroportuaires dont les membres du conseil sont élus et qui peuvent être investis de pouvoirs de prélèvement d'impôts, de zonage et autres. D'autres sont nommés par l'administration locale (soit un maire élu, soit un conseil municipal élu) et peuvent être investis de pouvoirs de zonage ou autres. Dans les deux cas,

le financement de l'aéroport peut être assorti de garanties, qui reposent soit sur les pouvoirs de prélèvement d'impôt de l'Administration ou être une garantie du gouvernement municipal qui les nomme. Dans ce rapport, ces administrations sont considérées comme des variantes de l'exploitation par un gouvernement municipal.

Ici, la notion de gestion par une administration aéroportuaire équivaut à une société du secteur privé qui exploite un aéroport. Pour distinguer la notion d'administration aéroportuaire de la notion de société privée analysée ultérieurement, l'expression est appliquée au modèle de gouvernance en vertu duquel la société privée est à but non lucratif et n'a donc pas d'actionnaires (ou un actionnaire payé en capitaux propres).

Il existe des différences importantes entre le modèle de société d'État et le modèle d'administration aéroportuaire privée à but non lucratif. Premièrement, la sélection des membres du conseil d'administration de l'Administration diverge du modèle de société d'État. Les sociétés d'État ont généralement un conseil nommé par le gouvernement et qui siège au gré du gouvernement en place. Les administrations ont une procédure de sélection des membres du conseil indépendante³. C'est pour cette raison que les conseils d'une administration restent en place même lorsqu'il y a un changement de gouvernement, ce qui confère un important élément de stabilité à l'administration privée. Deuxièmement, les administrations jouissent d'un financement qui est totalement indépendant du gouvernement. Les sociétés d'État bénéficient presque toujours de garanties d'emprunt qui leur sont consenties par le gouvernement ou de clauses en vertu desquelles le montant est immédiatement échu si le régime de propriété de l'aéroport change.

Ce modèle d'administration aéroportuaire à but non lucratif est propre au Canada. Les Administrations aéroportuaires canadiennes fonctionnent pratiquement sans l'aide fédérale et sans subventions⁴. Au contraire, grâce aux paiements des baux fonciers auxquels elles sont astreintes (étant donné que le gouvernement fédéral est toujours propriétaire des terrains), les administrations privées à but non lucratif sont devenues une source de recettes importantes pour le Trésor fédéral. Il n'existe pas actuellement au Canada de procédures de surveillance réglementaires (ce qui revient à dire qu'il n'existe pas d'instruments officiels d'appel pour régler les conflits à même de survenir entre les administrations et leurs locataires).

³ Les membres des conseils des Administrations aéroportuaires au Canada sont généralement nommés par des organisations communautaires locales. L'Administration de l'aéroport international de Vancouver est un excellent exemple, puisque les membres de son conseil sont nommés par des groupes comme les chambres de commerce, l'Association des ingénieurs professionnels, etc., de même que par trois gouvernements locaux (c.-à-d. fonctionnaires non élus). Divers paliers de gouvernement ont la possibilité de nommer les membres du conseil d'une administration, mais les membres du conseil, une fois nommés, ont des responsabilités fiduciaires à l'égard de la société de l'administration aéroportuaire. Par ailleurs, les conseils d'administration sont établis de telle manière que tout changement de gouvernement n'aboutit pas à un changement de la composition majoritaire du conseil d'une administration aéroportuaire.

⁴ Certaines des administrations aéroportuaires canadiennes ont reçu soit une subvention d'équipement, soit un financement en vertu d'un ajournement des versements des baux fonciers, comme mesure provisoire pour permettre des investissements pendant que l'administration établissait son propre statut d'exploitation et de financement.

2.6 Sociétés mixtes publiques-privées

Dans ce cas, l'aéroport est géré par une société, même s'il y a une certaine participation du secteur privé à la propriété de l'aéroport. La propriété privée partielle introduit un certain nombre de changements dans la régie d'entreprise. Pour commencer, les actionnaires privés votent pour un certain nombre des membres du conseil d'administration de la société, ce qui confère au conseil une certaine stabilité en cas de changement de gouvernement. En deuxième lieu, en raison du régime de propriété privée (moyennant une éventuelle cote en bourse), les prescriptions qui incombent à la société aéroportuaire en matière d'information financière et de divulgation deviennent plus strictes. En troisième lieu, la propriété du secteur privé, même si elle n'est que partielle, donne à l'aéroport une orientation beaucoup plus commerciale. Les investisseurs du secteur privé exigent en effet un taux de rendement du capital investi. Cela revêt souvent la forme de meilleures mesures incitatives pour maîtriser les coûts et rehausser l'efficacité, de même que pour exploiter de nouvelles possibilités de recettes.

Les aéroports de Copenhague et de Vienne ont récemment lancé un appel de capitaux auprès d'investisseurs du secteur privé, les gouvernements conservant un intérêt légèrement majoritaire. La société de l'aéroport de Rome est une variante intéressante car, pendant un moment, le principal propriétaire du secteur privé était le transporteur national, Alitalia, même si cela ne peut pas être perçu comme une variante d'un régime de propriété exclusivement gouvernemental.

2.7 Société privée

Lorsque la société aéroportuaire appartient à 100 % à une société privée *à but lucratif*, l'aéroport peut être coté en bourse et appartenir à un certain nombre d'actionnaires (notamment BAA plc qui exploite les aéroports de Londres entre autres), ou une société fermée [comme la TradePort Corporation, qui loue et exploite l'aéroport de Hamilton (Ontario)]. Il existe des variantes au niveau de la propriété et de la location. Dans certains cas, la société privée peut être entièrement propriétaire des terrains et des installations aéroportuaires (BAA plc) ou tout simplement louer les terrains à long terme [Hamilton (Ontario)]. Les baux fonciers peuvent être payés au fur et à mesure [Hamilton (Ontario)] ou prépayés (Melbourne, Brisbane et Perth en Australie). La question du bail par opposition à la propriété est importante pour déterminer si le gouvernement a des responsabilités résiduelles ou s'il peut immédiatement se lancer dans l'exploitation de l'aéroport advenant que celui-ci dépose son bilan ou soit mis en faillite⁵. Par ailleurs, la location par opposition à la propriété a des répercussions sur l'aménagement des terrains, étant donné que les locataires de la société aéroportuaire exigeront des garanties du propriétaire gouvernemental comme quoi les baux seront respectés advenant que ce dernier reprenne le contrôle de la propriété.

On a donné un certain nombre d'exemples de sociétés privées qui exploitent des aéroports (BAA plc, TradePort International de Hamilton et exploitants du secteur privé en Australie).

⁵ Cette question de la faillite d'une société aéroportuaire est purement hypothétique, car on n'a aucun exemple d'un grand aéroport déposant son bilan.

L'aéroport intérieur de Tokyo (Haneda), l'aéroport le plus fréquenté d'Asie, est un autre exemple⁶.

Il existe un certain nombre de variantes de l'exploitation des aéroports par le secteur privé. Le **tableau 2-2** en fournit certains. Deux variantes valent la peine qu'on s'y arrête.

Secteur privé : construction-exploitation-transfert (CET) – Ce modèle a recours au secteur privé pour l'aménagement à court et à moyen terme des infrastructures aéroportuaires nécessaires. C'est donc le secteur privé qui finance et qui construit soit la totalité des infrastructures aéroportuaires, soit un seul projet (comme une aérogare). En échange, il a le droit d'exploiter l'aéroport (ou l'aérogare) pendant un délai suffisant pour lui permettre d'en tirer des recettes qui couvriront les coûts du projet et bénéficier d'un rendement du capital investi. Le gouvernement conserve ses pouvoirs de réglementation et c'est lui également qui peut régler les taux et les redevances de l'aéroport.

Même si le CET est couramment utilisé dans d'autres secteurs infrastructurels, c'est un phénomène récent dans le financement et la gestion des aéroports. Il n'en reste pas moins qu'il promet de connaître une vogue croissante. Cette structure règle le problème immédiat du financement des infrastructures aéroportuaires nécessaires, alors que le gouvernement reste propriétaire des infrastructures à long terme.

Secteur privé : exploitation distincte des aérogares – Dans certains aéroports, une ou plusieurs aérogares peuvent être exploitées par des investisseurs du secteur privé. Une solution courante réside dans l'aménagement par les compagnies aériennes de leurs propres aérogares. De nombreux aéroports des États-Unis utilisent cette solution, surtout en ce qui concerne les aérogares intérieures. Mentionnons à titre d'exemples l'aérogare de United Airline à Chicago et les diverses aérogares de l'aéroport JFK de New York. En Australie, les deux principaux transporteurs (Ansett et Qantas) exploitent leurs propres aérogares intérieures dans tous les grands aéroports, dont ils sont propriétaires, même s'ils partagent des installations à usage commun pour les vols internationaux. Il existe également des exemples d'exploitation d'aérogares par des entreprises du secteur privé qui ne sont pas des compagnies aériennes. L'exemple le plus souvent cité est l'aérogare 3 de Toronto⁷. Beaucoup des récents développements CET, en particulier en Asie, concernent des aérogares au sein d'une installation aéroportuaire qui est par ailleurs exploitée par le gouvernement. Mentionnons entre autres exemples Wuhan en Chine et Suribaya en Indonésie.

⁶ Haneda est exploité par des intérêts privés depuis 1952.

⁷ L'aérogare 3 a débuté comme projet du secteur privé dans un aéroport gouvernemental (ministériel). Avec la cession de l'aéroport de Toronto à une administration aéroportuaire locale, cette administration indépendante à but non lucratif a hérité d'une société privée à but lucratif qui officie dans son champ de compétence.

Tableau 2-2 : Exemples d'exploitation d'aéroports par le secteur privé

Exploitation par le secteur privé	
Nouvelle-Zélande	<ul style="list-style-type: none"> • Privatisation des actions fédérales sur le marché général, certaines municipalités sont actionnaires minoritaires. • Vente de terrains, d'aérogares, etc. • Pas de régime de réglementation en place, même s'il existe un pouvoir législatif. • Les aéroports ne sont pas tenus d'affecter les terrains à l'exploitation d'un aéroport. • Coûts de remplacement (non historiques) exigés. • Justes signaux de l'économie.
Auckland International Airport Co.	<ul style="list-style-type: none"> • Responsable avant tout devant ses actionnaires. • L'exploitation de l'aéroport se classe en deuxième lieu. • Pas de réglementation des prix, mais des consultations s'imposent.
Privatisation en Australie (1996 à aujourd'hui)	<ul style="list-style-type: none"> • Aéroports individuels. • Location des terrains, des aérogares, etc. à des consortiums et non pas au marché général. • La concurrence est préservée entre les aéroports. • Réglementation des prix et de l'accès.
R.-U.	<ul style="list-style-type: none"> • BAA privatisé en 1987. • Émission d'actions sur le marché général. • Vente des terrains, des aérogares, etc. • Pas de concurrence entre LHR, LGW, STN, SOU. • Système de réglementation par plafonnement des prix.
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> • Privatisation en 1998 à un consortium. • Location des terrains, des aérogares, etc. • Régime de réglementation en place (IPD-X). • Les soumissionnaires ont inclus X dans leur soumission – bas prix mais X élevé vs prix élevé, faible X.

2.8 Choix d'une structure de gouvernance des aéroports

Pourquoi différents aéroports ont-ils choisi différentes politiques de gouvernance? Ici, j'avancerai le point de vue d'une personne sur les choix opérés par les gouvernements depuis les années 1980.

Pour commencer, le Royaume-Uni a privatisé ses aéroports dans le cadre d'une politique beaucoup plus étendue de privatisation. Tel était le moteur philosophique général (et principal) du gouvernement de M^{me} Thatcher. La privatisation des aéroports a suivi d'autres privatisations et a adopté leur structure de gestion privée à but lucratif. Même si toutes les entreprises privatisées au Royaume-Uni n'ont pas été assujetties à une réglementation des prix, BAA (et Manchester) ont fait l'objet d'une réglementation des prix en utilisant le modèle

de plafonnement des prix utilisé dans des secteurs comme les télécommunications. Le programme de privatisation visait deux grands objectifs. Premièrement, l'objectif philosophique que de nombreuses sociétés d'État seraient plus efficaces entre les mains du secteur privé. Deuxièmement, la vente de ces actifs procurerait des recettes au Trésor national. Cette dernière privilégiait la vente plutôt que la location des actifs.

Le Canada a été le deuxième grand pays à céder la gestion de ses aéroports. Une telle mesure a été motivée à l'origine par une combinaison des vœux manifestés par les administrations locales de contrôler ces importants actifs économiques et de l'absence de fonds publics pour engager les investissements nécessaires. À l'époque, la seule expérience de cession d'aéroports au secteur privé était celle du Royaume-Uni et celle-ci n'avait que quelques années. D'aucuns appréhendaient la réussite de l'exploitation par le secteur privé au Canada, ce qui explique l'adoption à la fois d'une structure intermédiaire et d'une structure de société privée à but non lucratif, et la décision de louer plutôt que de vendre les actifs. L'encaissement de fonds par le Trésor public n'était pas un véritable motif et le paiement des loyers au fur et à mesure a été une solution acceptable. On n'a pas opté pour la réglementation car on a jugé que son rôle et son efficacité dans la gestion d'une société à but non lucratif étaient minimes.

L'Australie s'est lancée dans un important programme de privatisation de ses aéroports. À l'époque, la réussite du modèle britannique était manifeste (alors que l'expérience du Canada était encore trop récente). Par ailleurs, l'Australie avait besoin de fonds pour alimenter son Trésor. Le pays a opté pour une structure à but lucratif assortie de réglementation. Dans une variante par rapport au modèle britannique, la décision a été prise de louer plutôt que de vendre les actifs, mais les loyers devaient être prépayés. Cela présente l'avantage supplémentaire d'empêcher les aéroports de réclamer des changements dans les conditions des baux.

Dans des pays comme la Nouvelle-Zélande et l'Allemagne, les aéroports avaient déjà été constitués en sociétés, même si le gouvernement en restait propriétaire. Le régime de propriété était partagé entre les divers paliers de gouvernement. La conséquence est que la privatisation présupposait la vente des actions que le gouvernement fédéral possédait dans les sociétés existantes. À l'instar du Royaume-Uni et de l'Australie, cela a procuré d'importantes liquidités aux coffres du Trésor fédéral.

En Amérique latine et dans certains autres pays en développement, la privatisation des aéroports était inévitable en raison de l'incapacité à financer l'agrandissement nécessaire des infrastructures qui étaient essentiels à la croissance des économies nationales. Il ne s'est pas agi d'un projet philosophique comme au Royaume-Uni. Cela explique que les baux à long terme ou les ventes immédiates d'actifs n'aient pas été privilégiés. Les gouvernements voulaient relancer l'aménagement des aéroports sans toutefois renoncer à leurs intérêts et à leurs options à long terme. C'est pourquoi ils ont opté pour le modèle construction-exploitation-transfert, accompagné généralement d'un délai se situant dans la plage des 15 ans.

Les États-Unis n'ont pas encore épousé la notion de privatisation. Cela s'explique par un certain nombre de raisons. La raison sans doute la plus importante est que la privatisation

se solderait par la perte des privilèges d'obligations exonérées d'impôt. Par ailleurs, aux États-Unis, les usagers des compagnies aériennes exercent des pouvoirs considérables sur les décisions aéroportuaires et leur éventuelle perte au profit du secteur privé se traduit par une très vive opposition à leur privatisation. Il est intéressant de noter que même le Airport Council des États-Unis s'oppose à la privatisation.

3.0 Autres modèles de gouvernance et financement des immobilisations

Dans l'examen d'autres structures de gestion et du capital social des aéroports, il faut tenir compte de deux paramètres clés :

- les moyens par lesquels les aéroports sont censés satisfaire à leurs besoins financiers;
- le degré d'autonomie dont ils jouissent pour fixer les prix.

Certains modèles compliquent excessivement la tâche aux gestionnaires des aéroports qui s'efforcent de financer leurs investissements. Certains modèles exigent un important régime réglementaire de surveillance des prix. Dans ce chapitre, nous analysons les questions du financement des aéroports alors que le chapitre 4 se penche sur la réglementation des prix des aéroports.

3.1 Financement des immobilisations en vertu d'une exploitation par un ministère ou un organisme gouvernemental

Lorsque l'aéroport relève des responsabilités du ministère/ministre des Transports, les immobilisations sont financées à même le processus budgétaire normal du gouvernement. Cela impose un lourd fardeau financier au gouvernement et aux contribuables, et peut entraîner l'ajournement des investissements dans les infrastructures aéroportuaires nécessaires, car les investissements risquent de faire l'objet d'autres développements.

Pour l'aéroport, le financement des investissements devient problématique. Les investissements nécessaires doivent être analysés à la lumière d'autres priorités gouvernementales. Si le niveau de priorité de l'aéroport est faible par rapport à d'autres besoins ou que les gouvernements sont l'objet de pressions de la part des électeurs pour réduire leurs dépenses, il est incontestable que les investissements aéroportuaires en pâtiront. Cela est particulièrement difficile quand on sait que le transport aérien connaît un taux de croissance qui est le double (passagers) et le triple (fret) du taux de croissance de l'économie. C'est ainsi que les aéroports nécessitent des dépenses sans cesse plus élevées.

Au Canada, l'incapacité à financer les agrandissements nécessaires a été un facteur décisif qui a joué dans la politique de 1987 visant la cession des aéroports à des *administrations aéroportuaires locales* à titre volontaire. Cela a également joué dans la politique qui a permis l'aménagement par le secteur privé des aéroports à l'aéroport international Lester B. Pearson de Toronto. L'aérogare 3 a été construite par un consortium du secteur privé sur la

base d'un CET, et tout laissait croire que le réaménagement des aérogares 1 et 2 serait confié à un groupe du secteur privé.

3.2 Financement des immobilisations par une administration aéroportuaire à but non lucratif

En vertu de cette structure de gestion, la façon dont les besoins financiers de l'aéroport sont satisfaits dépend de si, oui ou non, l'administration a été établie par l'injection de capitaux propres préliminaires.

Pas de capitaux propres préliminaires versés par le gouvernement⁸ – Si l'administration a été établie sans injection préliminaire de capitaux propres par le gouvernement, les investissements nécessaires risquent alors d'être ajournés faute de fonds suffisants. Les prêteurs n'aiment pas (c.-à-d. refusent de) financer par emprunt 100 % d'une importante organisation, surtout lorsqu'elle vient d'être créée. Pour obtenir des fonds pour la réalisation d'un projet d'importance majeure, la société/aéroport doit commencer par établir une assiette de capitaux propres. Étant donné que l'emprunt de capitaux par l'émission d'actions est interdit par ces deux structures, l'unique source de financement des capitaux propres réside dans les bénéfices non répartis.

La nécessité de récolter des bénéfices non répartis a quelque chose de paradoxal. En l'absence de capitaux propres préliminaires, ces bénéfices ne peuvent provenir que d'opérations rentables. Toutefois, l'administration est une organisation à but non lucratif, ce qui insinue par définition que la récolte de bénéfices non répartis est impossible. Au Canada, le statut d'entreprise à but non lucratif n'interdit pas de dégager des profits. Au contraire, il signifie tout bonnement que les gains nets doivent être réinvestis dans les infrastructures aéroportuaires.

Il n'en reste pas moins que la nécessité d'édifier une assiette de bénéfices non répartis peut aboutir à l'ajournement des immobilisations nécessaires. Même dans le meilleur des cas, il faut plusieurs années pour accumuler des capitaux propres suffisants par le biais de bénéfices non répartis pour construire les fondations nécessaires à l'obtention d'un financement par emprunt partiel. Pire encore, lorsqu'une administration aéroportuaire est confrontée à une situation en vertu de laquelle les coûts dépassent les recettes, l'ajournement des investissements nécessaires durera encore plus longtemps. Il est ironique de constater que la production de nouvelles recettes nécessite sans doute de nouveaux investissements et que l'absence de capitaux propres limite la capacité à financer ces investissements⁹.

Un moyen de résoudre ce problème consiste pour les administrations aéroportuaires à majorer les redevances d'utilisation pour entraîner une croissance beaucoup plus rapide des

⁸ Toutes les administrations aéroportuaires canadiennes ont été créées sans apport préliminaire de capitaux propres.

⁹ Par exemple, la capacité d'ouvrir de nouvelles concessions de vente au détail peut nécessiter l'agrandissement de l'aérogare à cause de l'utilisation intégrale de l'espace existant.

bénéfices et des capitaux propres. Toutefois, en vertu des principes de tarification établis à l'échelle mondiale au sujet des redevances aéronautiques (redevances perçues auprès des compagnies aériennes au titre de l'utilisation des pistes, des portes d'aérogare et des installations de billetterie), il est interdit de percevoir des redevances avant que les capitaux n'aient été affectés à un usage productif¹⁰. C'est ainsi que les redevances perçues auprès des transporteurs aériens ne permettent pas d'accumuler des capitaux propres.

Au Canada, les administrations aéroportuaires ont résolu ce problème en percevant des redevances directement auprès des passagers avant que les immobilisations ne soient affectées à un usage productif. L'Administration de l'aéroport international de Vancouver a été la première à agir ainsi et a baptisé ses redevances « frais d'améliorations aéroportuaires » (FAA). Même si les directeurs financiers des aéroports ne traitent pas tous de la même façon ces redevances, il s'agit en fait de recettes perçues sans coût compensatoire. Elles sont donc inscrites au bilan comme une forme de bénéfice net. Sur l'état des flux de trésorerie et le bilan, ces bénéfices nets figurent comme des hausses des bénéfices non répartis (ou comme des hausses d'un compte de « réserve » destiné aux futurs projets d'immobilisations).

Même si d'aucuns sont tentés de qualifier ces redevances de taxes, d'autres font valoir qu'il s'agit en réalité de redevances d'utilisation (personne ne peut échapper aux taxes, mais il est possible d'éviter les redevances aéroportuaires en décidant de ne pas voyager ou d'utiliser un aéroport ou un moyen de transport différent). Un économiste a qualifié ces redevances en ces termes : « frais d'investissement obligatoires dans le capital-actions d'une société mutuelle ».

Des redevances analogues imposées au fret aérien ont été envisagées par au moins plusieurs administrations aéroportuaires, mais ont été rejetées en raison du niveau élevé de sensibilité aux prix (élasticité) des expéditeurs. D'aucuns font observer que de toutes petites différences dans les frais d'expédition par tonne peuvent entraîner le transport par camion du fret aérien vers des aéroports de déchargement.

Le gouvernement octroie certains capitaux propres préliminaires¹¹ – Si le gouvernement accorde à l'administration aéroportuaire des capitaux propres suffisants, l'aéroport est alors en meilleure posture pour amorcer des négociations avec d'éventuels prêteurs pour financer ses investissements. Même si ces capitaux ne suffisent pas à lancer d'importants programmes d'immobilisations, ils raccourcissent le délai ou peuvent même permettre d'engager des investissements préliminaires.

¹⁰ L'IATA, l'OACI et l'ACI ont tous des principes d'établissement des prix des aéroports. Même si les trois diffèrent quelque peu, tous adhèrent au concept de redevances aéronautiques qui sont fonction des coûts. En vertu des principes qui sont fonction des coûts, les capitaux propres doivent être affectés à un usage productif avant de figurer dans la base des coûts.

¹¹ La Washington (D.C.) Area Airports Authority a été créée lorsque le gouvernement fédéral des États-Unis a cédé les deux seuls aéroports dont il assurait l'exploitation. Le gouvernement a cédé l'aéroport avec 50 millions \$ de capitaux propres préliminaires. L'Authority a acheté les actifs (y compris les capitaux propres) pour la somme symbolique de 1 \$.

3.3 Financement des immobilisations par une société d'État

Une société d'État risque d'être confrontée à des limites identiques dans le financement de son programme d'investissement dans les infrastructures, selon la volonté du gouvernement à lui octroyer des capitaux propres préliminaires ou ultérieurs. Toutefois, une société d'État jouit généralement de l'avantage d'être en mesure d'obtenir des garanties de l'État sur sa dette. Ces garanties rassurent suffisamment les prêteurs pour qu'ils accordent un niveau d'endettement élevé.

3.4 Financement des immobilisations des sociétés mixtes privées-publiques

Le principal avantage dont jouissent les sociétés mixtes est que les investisseurs du secteur privé peuvent verser la totalité ou une partie des capitaux propres préliminaires nécessaires pour lancer le processus de financement. En échange, l'investisseur du secteur privé doit se voir offrir la chance d'obtenir un rendement raisonnable du capital investi dans l'aéroport. Cela permet à l'aéroport d'engager des investissements sans que cela constitue un fardeau pour le Trésor public. Le principal problème auquel sont confrontées les sociétés mixtes est le niveau de risque qui résulte pour l'investisseur du secteur privé de la poursuite par le gouvernement d'objectifs non commerciaux.

3.5 Financement des immobilisations d'une société privée

Une société privée qui exploite un aéroport bénéficie de la possibilité de réunir des capitaux propres à tout moment (ou au moment où sa rentabilité et son bilan le permettent). On peut affirmer que les aéroports cédés à des sociétés du secteur privé à but lucratif ont généralement réussi à immédiatement lancer d'importants programmes d'immobilisations. En réunissant des capitaux propres grâce à des placements publics ou privés, ces sociétés ont pu lancer d'importants projets d'immobilisations. Mentionnons à titre d'exemple l'aéroport de Santiago (Chili) où le consortium du secteur privé à qui l'aéroport a été adjudgé a immédiatement réussi à financer la construction d'une importante nouvelle aérogare internationale. Or, le consortium possédait des capitaux propres suffisants (ce qui était l'une des exigences du processus d'appel d'offres).

Le principal risque encouru par la société privée à but lucratif découle de la réglementation des prix. Si la réglementation n'est pas conçue ou exécutée comme il faut, la société privée risque de ne pas avoir un taux de rendement suffisant pour engranger des bénéfices non répartis ou attirer d'autres capitaux propres. La réglementation des prix est le sujet de la section qui suit.

3.6 Durabilité et taille des aéroports

Une importante question concernant la rentabilité d'un aéroport est de déterminer la taille minimum à laquelle un aéroport devient financièrement autonome. C'est une question à laquelle il est très difficile de répondre étant donné que le marché des aéroports a été

sérieusement faussé par leur exploitation et leur financement par les pouvoirs publics. Au milieu des années 1980, par exemple, un groupe de travail interne créé par Transports Canada pour déterminer s'il fallait privatiser/céder les aéroports a été abasourdi d'apprendre que Transports Canada n'avait pas tenu de livres comptables au sujet de chaque aéroport qui aurait permis une telle détermination. Les projets d'immobilisations, par exemple, étaient financés distinctement des opérations. Certaines recettes revenaient au Trésor public et non pas à chaque aéroport. De plus, il y avait des catégories de coûts importants dont la gestion n'était pas centralisée. Le gouvernement fédéral est son propre assureur. La comptabilité, les finances, la formation et certains services de commercialisation étaient centralisés.

Dans la majeure partie du monde, les aéroports étaient exploités comme des systèmes nationaux jusqu'à récemment, moyennant une comptabilité insuffisante pour permettre de calculer les coûts avec justesse. Aux États-Unis, où les aéroports ont toujours été exploités par des intérêts locaux ayant bénéficié d'importantes subventions (directes ou par le financement d'obligations municipales exonérées d'impôt), les comptes des aéroports ont été faussés par l'exclusion d'éléments importants des immobilisations.

Le résultat est l'absence de données utiles qui permettraient aux économistes de mener des études sur les économies d'échelle, la taille minimum d'efficacité, etc. Par ailleurs, il existe quantité de facteurs dont une analyse des coûts a besoin pour en assurer le contrôle. Les conditions météorologiques diffèrent, ce qui a une incidence sur les coûts. Quant aux aéroports, ils diffèrent également sur le plan de la sûreté. Les aéroports exploités par une municipalité sont exonérés d'impôts fonciers, ce qui n'est pas le cas des administrations aéroportuaires ou des sociétés à but lucratif. Dans certaines juridictions, les services de police et de lutte contre les incendies sont fournis par la localité alors que, dans d'autres, c'est l'aéroport lui-même qui doit les fournir. Par ailleurs, les aéroports divergent sous le rapport de l'étendue des services qu'ils fournissent. En Europe, un certain nombre d'aéroports fournissent des services de manutention, mais beaucoup n'en fournissent pas. En Asie, les aéroports peuvent fournir des services locaux de contrôle de la circulation aérienne¹².

C'est pour toutes ces raisons que peu d'analyses empiriques systématiques ont été menées sur les coûts des aéroports.

On peut néanmoins formuler certaines observations :

- Les recherches réalisées par l'Université Cranfield démontrent que les coûts unitaires par passager diminuent régulièrement plus la taille de l'aéroport est importante. Il n'existe pas de niveau où les coûts unitaires se stabilisent ou recommencent à augmenter. Cette analyse repose sur un effort majeur visant à résoudre bon nombre des problèmes énumérés plus haut au moyen des données aéroportuaires¹³.

¹² On trouvera une excellente analyse de toutes ces questions dans *The economic performance of European Airports*, Rapport de recherche 3, département du transport aérien de l'Université Cranfield, College of Aeronautics, février 1995.

¹³ *Ibidem*, p. 48.

- Les aéroports qui accueillent moins de un million de passagers par an enregistrent des coûts unitaires nettement plus élevés que ceux qui en accueillent plus d'un million.
- Au Canada, les aéroports régionaux bénéficient d'un programme de subventions (Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires – PAIA). En général, ces aéroports accueillent moins de 200 000 passagers par an. Cela porte à croire que le gouvernement (et l'ancien exploitant de l'aéroport) estime que les aéroports qui accueillent moins de 200 000 passagers par an ne sont pas en mesure de financer leurs immobilisations.
- Sur les aéroports du RNA au Canada (qui accueillent en général au moins 200 000 passagers par an), les plus petits ont souvent fait appel à des programmes d'immobilisations pendant une certaine période de temps après leur cession. De plus, ces aéroports sont exonérés des baux fonciers jusqu'en 2015.
- Un examen des registres financiers publics des aéroports régionaux de C.-B. révèle que près de la moitié n'avaient pas encore atteint le seuil de rentabilité en 1999. (L'année 2000 devrait être encore pire en raison de la diminution du trafic attribuable à la restructuration de l'industrie du transport aérien.) Le quart n'avaient même pas réussi à couvrir leurs charges d'exploitation.
- Même si certains petits aéroports américains sont rentables, cela est occulté par l'importance des subventions directes et indirectes dont ils bénéficient. Il n'est pas rare aux États-Unis que les gouvernements d'État accordent des fonds pour les besoins de planification et que le gouvernement fédéral finance directement la plupart des programmes d'immobilisations et finance indirectement les coûts de service des immobilisations par l'émission d'obligations exonérées d'impôt.
- Les plus petits aéroports du RNA (ceux qui accueillent moins de 2 millions de passagers par an) réclament à cor et à cri de ne plus faire partie du Réseau national d'aéroports, d'être autorisés à acheter leurs terrains et leurs installations pour un dollar symbolique (ce qui éliminera les obligations futures de payer les baux fonciers) et, dans certains cas, de devenir admissibles à une aide aux immobilisations par le biais du PAIA.
- En revanche, des aéroports comme celui de Regina (800 000 passagers) ont réussi à intégralement couvrir leurs charges d'exploitation et à poursuivre leurs programmes d'immobilisations.
- Au moins un aéroport qui accueille un million de passagers (Victoria) a réussi à faire d'importants versements dans le cadre de son bail foncier à son propriétaire, Transports Canada¹⁴.

¹⁴ L'injustice d'être le seul aéroport de sa taille à être tenu de faire ces paiements est un sujet qui dépasse la portée de ce rapport.

À partir de ces observations et d'autres et en ma qualité d'économiste qui appuie activement et qui sert un grand nombre de clients aéroportuaires au Canada et à l'étranger, voici les conclusions provisoires que je peux tirer de tous ces faits.

- Les aéroports dont le trafic est supérieur à un million de passagers sont généralement entièrement rentables, même s'il peut y avoir des exceptions dans certains cas.
- Les aéroports dont le marché se situe entre 500 000 et un million de passagers embarqués/débarqués par an sont généralement rentables et sont en mesure d'autofinancer les programmes d'immobilisations *courants*. À l'extrémité inférieure de cette échelle, la capacité à financer les grands programmes d'immobilisations et à payer les baux fonciers peut poser davantage de problèmes. Même s'il approche du million de passagers par an, un aéroport peut avoir du mal à payer son loyer, qui donne au gouvernement fédéral un taux de rendement de 15 % du capital investi.
- Les aéroports qui accueillent moins de 200 000 passagers ne semblent pas en mesure d'autofinancer leurs opérations et leur capital sans subventions d'immobilisations et sans être exonérés du paiement de leurs baux fonciers.
- Les aéroports dont le marché se situe entre 200 000 et 500 000 passagers par an se trouvent dans une zone grise. Leur rentabilité financière dépend des facteurs suivants : le trafic est-il assuré par de gros avions à réaction (mais à fuselage étroit) plutôt que par des turbopropulseurs? y a-t-il à l'aéroport un important transporteur de fret aérien? y a-t-il des possibilités d'aménagement des terrains? etc. Ces aéroports ne sont pas en mesure de financer les opérations, les programmes d'immobilisations et le paiement de loyers qui procurent au gouvernement un rendement intéressant sur le capital investi. Dans la plupart des cas, ils sont en mesure de financer leurs opérations¹⁵ et même leurs programmes d'immobilisations courants, mais pas de verser un taux de rendement sur le capital investi.

¹⁵ Il y a bien sûr toujours des exceptions. Des aéroports comme ceux de Gander, Stephenville, Iqualuit, etc. jouent un rôle crucial dans le réseau mondial du transport aérien comme aéroports de dégagement. Les transporteurs aériens réalisent d'importantes économies grâce à leur existence sans leur verser la moindre redevance.

4.0 Réglementation des prix

4.1 Introduction

Les aéroports ont toujours été perçus, à tort ou à raison, comme des monopoles. À ce titre, les aéroports dotés d'une structure de gestion privée peuvent faire l'objet d'une réglementation des prix pour mettre leurs clients à l'abri de prix excessivement élevés à cause d'une éventuelle emprise sur le marché. Généralement, ce genre de réglementation ne porte que sur le prix des services aéronautiques et non aéronautiques fournis à leurs clients.

Dans cette section, nous étudierons divers modèles de réglementation. Celle-ci ne traite pas seulement des formes traditionnelles de réglementation, mais également des mesures incitatives, des interventions et de l'autoréglementation.

Il existe quatre grands types de réglementation :

- la réglementation du taux de rendement;
- la réglementation du coût des services;
- la réglementation par plafonnement des prix;
- la réglementation d'intervention.

Chacun de ces types sera analysé à son tour, parallèlement à deux autres options de réglementation : l'autoréglementation et la réglementation par contrat. Mais commençons par une analyse générale des types de redevances aéroportuaires perçues.

4.2 Types de redevances aéroportuaires

4.2.1 *Redevances aéronautiques versus non aéronautiques*

Les aéroports encourent deux grandes catégories de coûts : les coûts aéronautiques et les coûts non aéronautiques. Les coûts aéronautiques sont ceux qui se rattachent à la prestation : a) de services sur les pistes; b) de services dans les aérogares pour la billetterie et l'embarquement des passagers¹⁶. Les coûts non aéronautiques sont ceux qui se rattachent à d'autres services terminaux, à l'aménagement des terrains commerciaux, etc. Les aéroports imposent des redevances aux transporteurs et aux autres usagers au titre de la prestation de ces services.

Dans la plupart des aéroports, on tient des comptes distincts en ce qui concerne les catégories de coûts aéronautiques et non aéronautiques. Cela s'explique par plusieurs raisons. Il est d'usage dans l'industrie que les redevances au titre des services

¹⁶ Certains coûts qui se rattachent aux aérogares, comme l'affectation d'espaces aux concessions de vente au détail/restauration, les salons réservés aux voyageurs d'affaires, etc., ne sont pas des coûts aéronautiques.

aéronautiques, comme les redevances d'atterrissage et d'aérogare, ne couvrent pas plus que leurs coûts respectifs. Aux États-Unis, c'est la Federal Aviation Act qui contient les règlements visant à faire respecter cette disposition. Dans la plupart des autres juridictions, il est d'usage (vivement renforcé par le pouvoir compensateur des transporteurs aériens), lequel usage est enchâssé dans les politiques de l'OACI, de l'IATA et de l'ACI, que les redevances aéronautiques ne soient pas supérieures aux coûts. En outre, ces politiques préconisent de consulter les transporteurs avant l'imposition de la moindre redevance.

4.2.2 Redevances aéroportuaires types

Même si chaque aéroport diffère quelque peu des autres, la plupart perçoivent les types suivants de redevances et de frais.

Redevances d'atterrissage – Il s'agit des redevances au titre de l'utilisation des pistes. La plupart des aéroports perçoivent ces redevances en fonction de la masse de l'aéronef. Les aéronefs plus lourds paient plus cher en raison de leur masse supérieure et du fait que la redevance par tonne de poids à l'atterrissage est souvent plus élevée. Au Canada, il est courant que les aéroports aient trois « catégories de poids », la plus élevée concernant la quasi-totalité des avions à réaction. Les redevances d'atterrissage sont versées par les transporteurs aériens de passagers, les transporteurs de fret aérien et les avions non commerciaux¹⁷.

Redevances d'aérogare – Ce sont des redevances au titre de l'utilisation des « zones communes » de l'aérogare, comme les portes d'embarquement et l'espace des files d'attente dans les zones de vente des billets. Ces redevances sont généralement perçues en fonction du nombre de sièges d'un aéronef. Quelques aéroports perçoivent ces redevances en fonction du nombre de passagers à bord, mais cela nécessite de recueillir des données plus détaillées. Seuls les transporteurs aériens de passagers paient des redevances d'aérogare. Les transporteurs de fret et les usagers non commerciaux n'ont pas besoin de services d'aérogare.

Autres redevances d'aérogare – Certains aéroports perçoivent d'autres redevances au titre des services d'aérogare. Par exemple, l'aéroport international de Vancouver perçoit une « redevance d'escale » uniquement auprès des transporteurs qui utilisent les installations douanières transfrontalières. Cette redevance autorise le recouvrement des coûts au titre des espaces et des installations nécessaires aux opérations de prédédouanement pour les vols à destination des États-Unis.

Redevances de sécurité – Avant la cession des aéroports, les services de sécurité étaient fournis gratuitement par les services fédéraux. Depuis la cession, ces services ont été retirés des aéroports et les aéroports sont depuis tenus de fournir leurs propres services de

¹⁷ Au Canada, les avions militaires sont exonérés des redevances d'atterrissage, ce qui est un héritage de l'époque où le gouvernement fédéral assurait l'exploitation des aéroports. Lorsque les aéroports ont été cédés à des administrations aéroportuaires privées, l'une des conditions des cessions était que les avions militaires devaient continuer à être exonérés des redevances d'atterrissage. Cela a entraîné un fardeau pour certains aéroports, comme celui de Gander, qui est très fréquenté par les avions militaires. Ces derniers ne contribuent rien financièrement aux services qui leur sont fournis par les sociétés/administrations aéroportuaires du secteur privé.

sécurité. La plupart des aéroports ont institué une redevance qu'elles perçoivent auprès des transporteurs aériens pour recouvrer ces coûts. Généralement, il s'agit d'un coût par siège ou d'un barème de redevances fixes qui est fonction du type d'aéronef.

Redevances d'intervention d'urgence – Quelques aéroports ont classé les coûts des services d'intervention d'urgence dans une catégorie distincte et ils perçoivent des redevances distinctes.

Ce qui précède représente divers types de redevances aéronautiques.

Frais d'améliorations aéroportuaires – Ces frais sont perçus par les administrations aéroportuaires à but non lucratif auprès des passagers. Il n'y a pas de coûts directs qui se rattachent à ces frais. Au contraire, ils ont pour but de produire des liquidités pour la réalisation actuelle ou prévue de projets de construction. Ces frais ont été analysés dans la section 2. Même si les pratiques comptables des aéroports varient quelque peu¹⁸, ces frais ne sont généralement pas considérés comme des redevances aéronautiques.

Redevances commerciales – Ce sont les redevances perçues au titre d'une grande diversité de services non aéronautiques. Mentionnons notamment les frais de location d'espaces au titre d'activités commerciales, les salons des compagnies aériennes réservés aux voyageurs d'affaires, les publicités et autres panneaux d'affichage, les locations de terrains pour les installations de fret et d'entretien¹⁹, les frais au titre de la prestation de services de réseautique/téléphone/électricité, les redevances d'utilisation des véhicules de transport commercial²⁰, etc.

4.3 Étendue de la réglementation des prix

Après avoir décrit les différents types de redevances aéroportuaires, je me pencherai maintenant sur la réglementation de ces redevances. Dans la plupart des juridictions du monde, seules les redevances aéronautiques font l'objet d'une réglementation des prix. Les services commerciaux passent pour être fournis sur des marchés soumis à une forte concurrence où la réglementation est donc inutile. En Australie et en Nouvelle-Zélande, par exemple, les services aéroportuaires sont subdivisés en services disputables et non disputables. Ces derniers englobent essentiellement les redevances aéronautiques. Les

¹⁸ Par exemple, certains aéroports englobent les FAA dans leurs recettes, alors que d'autres mettent ces produits « sous la ligne » comme élément de revenu non opérationnel.

¹⁹ Les aéroports perçoivent des loyers fonciers selon différents taux qui sont fonction de l'usage qui en est fait. L'usage consiste à louer des terrains de manière à recouvrer les coûts des services comme l'entretien des aéronefs qui n'ont d'autre choix que d'être situés à proximité du champ d'aviation. D'autres installations, comme les services de traiteur et le fret aérien, préfèrent peut-être avoir accès côté piste, mais n'en ont pas absolument besoin, et peuvent se voir facturer un loyer légèrement plus élevé. Les terrains disponibles mais non indispensables aux opérations aéroportuaires peuvent être loués au plein taux commercial pour des usages sans rapport avec l'aviation, comme des centres d'achat, afin de générer des recettes supplémentaires pour l'administration aéroportuaire. Étant donné qu'au Canada, les administrations aéroportuaires sont des organismes à but non lucratif, tous les bénéfices doivent en fin de compte être réinvestis dans les infrastructures aéroportuaires.

²⁰ Ces redevances ont pour but de recouvrer les coûts des bordures de chaussée, des aires de roulement ou d'attente, les services de régulation, etc.

tribunaux ont établi les limites de ce qui est ou non disputable et ont généralement affirmé que les services non aéronautiques n'exigent pas une réglementation des prix²¹.

4.4 Réglementation du taux de rendement

Historiquement parlant, c'est le type de réglementation qui s'est appliqué aux compagnies d'électricité et de télécommunications appartenant à des intérêts privés de même qu'aux pipelines. Une entreprise est autorisée à fixer les prix à la condition que le taux de rendement du capital investi par les actionnaires de l'entreprise ne dépasse pas un taux de rendement « équitable ». Étant donné que l'entreprise ne peut fixer les prix à un niveau trop élevé par rapport aux coûts économiques, elle ne peut pas exploiter sa position monopoliste.

Dans la pratique, les services publics consacrent des efforts considérables au processus de réglementation. Il y a deux grands secteurs litigieux. Le premier consiste à savoir ce qui constitue un taux de rendement équitable. Alors qu'au commencement, ce sujet prêtait à controverse, la plupart des organes de réglementation ont fixé des taux de rendement raisonnables en tenant compte du ratio capitaux d'emprunt/capitaux propres de l'entreprise, des aléas inhérents aux résultats financiers du secteur et du rendement nécessaire pour attirer et alimenter la participation au capital.

Un deuxième secteur litigieux a trait au calcul des investissements. La préoccupation majeure que l'on a est de savoir s'il faut mesurer les investissements en coûts historiques par opposition aux coûts de remplacement. Le dossier en la matière manque d'uniformité. Certaines industries et certains pays autorisent l'usage des coûts de remplacement, alors que d'autres l'interdisent.

Une deuxième préoccupation majeure a trait à la question de savoir si de nouveaux investissements seront « autorisés » dans l'« assiette des tarifs ». Un service public ne tient nullement à investir plusieurs milliards de dollars en capitaux pour s'apercevoir que l'organe de réglementation juge cet investissement inutile et que, par conséquent, le rendement du capital investi n'est pas autorisé. C'est pourquoi les organes de réglementation sont tenus d'approuver tous les investissements avant l'engagement de ressources financières par une entreprise de service public.

Cette forme de réglementation est complexe, coûteuse et peu réceptive. Chaque fois que l'exploitant d'un aéroport souhaite modifier une redevance ou un tarif, il doit préparer une demande réglementaire détaillée et la soumettre.

Un élément intéressant réside dans le fait que certains économistes sont convaincus qu'avec le temps, l'organe de réglementation finit par être captif du service public. La notion veut qu'avec le temps, l'organe réglementé passe tellement de temps à éduquer l'organe de réglementation que ce dernier finit par adopter la « religion » de l'entreprise de service

²¹ La Monopolies and Mergers Commission du Royaume-Uni propose une analyse des redevances qui doivent être réglementées. Voir par exemple « A report on the economic regulation of Manchester Airport plc: presented to the Civil Aviation Authority », 1997.

public. C'est ainsi que le service public bénéficie systématiquement de décisions qui jouent en sa faveur.

4.5 Réglementation du coût des services

Historiquement, cela a été le type de réglementation utilisé pour les compagnies aériennes, les compagnies de chemin de fer et d'autres compagnies de transport. C'est un mode de réglementation beaucoup plus effractif, car l'organe de réglementation doit autoriser chaque changement de prix et, dans certains cas, même les décisions de service.

Dans le cas des entreprises de transport, l'approbation de chaque changement de prix exige une documentation des hausses de coûts. Si le transporteur peut prouver que ses charges ont augmenté, l'augmentation de prix sollicitée est alors approuvée.

Dans la pratique, les organes de réglementation excellent à l'examen de la documentation des hausses de prix mais font preuve d'un manque de discernement total pour savoir si la hausse des coûts était nécessaire ou non. Les transporteurs ont souvent réussi à gonfler leurs coûts ou à surinvestir sans limiter efficacement les prix qu'ils sont capables de facturer. C'est un peu comme d'avoir un compte de dépenses illimité : du moment que vous produisiez un reçu, vous êtes remboursé. Les économistes de la réglementation pensent en général que la réglementation du coût des services aboutit à l'inefficacité (coût élevé) des opérations des transporteurs. La déréglementation avait essentiellement pour but de rétablir les pressions qui s'exercent sur ces entreprises pour qu'elles parviennent à la rentabilité.

Cette forme de réglementation coûte cher, elle est peu réceptive à l'évolution de la conjoncture du marché et, du moins, de l'avis de certains économistes, elle ne sert pas au mieux les intérêts des consommateurs²².

4.6 Réglementation par plafonnement des prix

Depuis plusieurs dizaines d'années, un nouvel ensemble de méthodes de réglementation des prix ont fait leur apparition. Celles-ci cherchent à imposer une certaine discipline aux entreprises jouissant d'un pouvoir de monopole, mais à un coût de réglementation plus

²² Il est sans doute important d'établir une distinction entre le dossier de la réglementation du coût des services dans un passé éloigné par rapport à ce qui s'est passé depuis 30 ans. Il est incontestable qu'au XIX^e siècle, les compagnies de chemin de fer aux États-Unis pratiquaient des prix monopolistes et discriminatoires. Le dossier préliminaire de la réglementation des prix semble démontrer que celle-ci était bénéfique. Au cours du troisième tiers du XX^e siècle, cependant, la valeur de la réglementation de nombreuses branches d'activités a de plus en plus été remise en question. On a cité à l'appui un certain nombre de sources de piètre rendement. Alors que la réglementation peut se traduire par des avantages à court terme pour les consommateurs, les effets à long terme sous l'angle de la réaction des producteurs aux signaux de la réglementation étaient négatifs. Deuxièmement, les entreprises et la situation concurrentielle ont changé. Dans le secteur ferroviaire, par exemple, l'émergence de la concurrence des entreprises de camionnage et les routes financées à même les deniers publics ont éliminé une bonne part de l'emprise des compagnies de chemin de fer sur le marché. Troisièmement, certains économistes pensaient qu'à long terme, la réglementation serait mise en échec, ce qui aboutirait à des régimes où la réglementation servirait les intérêts des producteurs et non pas des consommateurs.

faible et sous une forme préservant les incitatifs versés aux entreprises pour qu'elles restent rentables.

Le type de réglementation le mieux connu et dont l'adoption s'est généralisée est la réglementation par plafonnement des prix²³. Ce type présente deux dimensions. La première est le plafonnement proprement dit. Ce type de réglementation autorise une entreprise à augmenter ses prix chaque fois qu'il y a une hausse du taux d'inflation ou des coûts. Les prix peuvent être majorés jusqu'à ce qu'ils atteignent le plafond fixé. En général, le plafond est fixé au taux d'inflation, moins un certain montant au titre des gains d'efficacité escomptés de l'entreprise. Cela est généralement exprimé comme $IPC-X$ ou $IPD-X$, où IPC signifie indice des prix à la consommation (ou indice des prix de détail, comme on dit au Royaume-Uni), où X représente les gains d'efficacité. La plupart des entreprises gagnent en efficacité avec le temps. Ainsi, même si vos coûts unitaires de main-d'œuvre augmentent, étant donné qu'il faut un moins grand nombre d'heures de travail pour produire le même résultat, vous n'avez pas besoin d'augmenter vos prix au même taux que le taux d'inflation.

Le deuxième élément de la réglementation par plafonnement des prix est le panier des prix. Le plafonnement des prix n'a pas besoin de s'appliquer à tous les produits que vend l'entreprise. Certains produits peuvent faire l'objet d'une augmentation des prix plus élevée que le plafond, sous réserve que le prix d'autres produits augmente à un niveau inférieur au plafond. C'est uniquement la hausse moyenne des prix de tous les produits faisant partie du « panier des prix » qui ne doit pas dépasser le plafond des prix. Cela confère à l'entreprise une grande flexibilité pour changer les prix de sa gamme de produits ou de services sans qu'elle ait besoin d'obtenir l'approbation de l'organe de réglementation. Cela autorise des changements souhaitables à long terme dans les prix relatifs de différents services que la réglementation fondée sur les coûts pourrait empêcher.

Le plafonnement des prix est généralement fixé pour des périodes de cinq ans. Une fois tous les cinq ans, l'organe de réglementation se livre à une vérification et à un examen. Il fixe alors un nouveau plafonnement des prix pour les cinq prochaines années. C'est ainsi que l'entreprise est libre de démarches réglementaires et de coûts pendant un délai considérable. Tant et aussi longtemps que l'entreprise respecte le plafonnement, elle est libre de modifier ses prix comme elle l'entend.

Cette méthode de réglementation coûte peu cher à l'entreprise réglementée de même qu'à l'organe de réglementation gouvernemental. Elle offre un niveau élevé de flexibilité à une entreprise dont les prix sont réglementés. Elle fournit également des incitatifs pour innover et faire preuve d'efficacité. Si l'entreprise trouve un moyen d'abaisser ses coûts, elle n'est pas contrainte d'abaisser ses prix avant le prochain examen quinquennal. La procédure

²³ Il existe d'autres modes de réglementation par incitatifs qui ne sont pas analysés dans le présent document. Mentionnons entre autres la concurrence étalon (les prix sont autorisés s'ils sont conformes aux prix pratiqués par les entreprises de marchés concurrentiels); les mécanismes de rajustement automatique des taux (qui augmentent automatiquement tous les prix en cas d'augmentation des coûts); et les plans d'échelle mobile (une variante de la réglementation par plafonnement des prix en vertu de laquelle les gains en efficacité de l'entreprise sont partagés entre l'entreprise et ses clients). Voir R.L. Mansell et J.R. Church (1995), *Traditional and Incentive Regulation*, Institut Van Horne, Université de Calgary, pour une analyse de cette méthode.

d'examen reconnaît également le besoin de majorer les prix au-dessus du taux d'inflation pour couvrir les coûts des nouveaux investissements.

Les deux versions les plus populaires de la réglementation par plafonnement des prix utilisées par divers aéroports du monde entier sont le plafonnement des prix à un seul palier et le plafonnement des prix à plusieurs paliers.

Plafonnement des prix à un seul palier – Dans cette version, toutes les activités de l'aéroport sont comprises lorsqu'on applique le plafonnement des prix. Cela englobe les activités au sujet desquelles l'exploitant de l'aéroport est en butte à la concurrence de même que les activités qui sont indisputables. Dans la pratique, les gains réalisés au chapitre des activités disputables doivent être répercutés intégralement sur les usagers aéronautiques.

La version la plus rigoureuse de cette réglementation s'appelle tarification résiduelle et elle intègre les coûts et les recettes de toutes les activités de l'aéroport. Le total des coûts opérationnels, aéronautiques et non aéronautiques, est soustrait des recettes non aéronautiques. La différence, ou coût résiduel, est alors divisée par le nombre d'unités d'atterrissage d'aéronefs qui déterminent les redevances aéronautiques. Avec la tarification résiduelle, tous les gains sont versés aux usagers aéronautiques (ce qui retire l'ensemble des incitatifs à l'exploitant de l'aéroport) et tous les risques financiers qui se rattachent à l'exploitation de l'aéroport sont assumés par les usagers aéronautiques, l'exploitant de l'aéroport n'assumant que des risques minimales.

Plafonnement des prix à plusieurs paliers – En vertu de l'approche à plusieurs paliers, les secteurs aéronautiques de l'exploitation de l'aéroport ne sont pas subventionnés par les sources de revenus non aéronautiques. Cela préserve les incitatifs à vouloir développer les activités commerciales de l'aéroport et est plus conforme aux principes de l'économie dans les situations d'encombrement. Ce modèle n'a pas la faveur des compagnies aériennes car il aboutit généralement à des redevances plus élevées.

4.7 Réglementation d'intervention

Il s'agit d'une méthode de réglementation qui repose sur la menace d'une intervention réglementaire pour empêcher les entreprises monopolistes de majorer leurs prix de manière déloyale. Avec la réglementation d'intervention, le gouvernement est investi du pouvoir d'intervenir et de fixer les prix. Toutefois, le gouvernement ne peut pas exercer ses pouvoirs de réglementation avant qu'une plainte n'ait été déposée et qu'on ait déterminé qu'elle réclamait une intervention. Le concept repose sur des entreprises qui « savent se conduire » et qui savent parfaitement que des hausses des prix déraisonnables ne seront pas tolérées.

Cette méthode de réglementation présente des avantages considérables. Ni l'entreprise ni l'organe de réglementation n'ont à encourir les coûts des procédures réglementaires (à moins qu'il n'y ait intervention). L'entreprise jouit d'une liberté considérable pour fixer et modifier ses prix. L'entreprise bénéficie d'incitatifs pour être efficace et elle est en mesure de conserver la totalité ou une partie de ses gains en efficacité.

En général, la réglementation d'intervention contient une clause pour empêcher l'utilisation du facteur d'intervention sans discrimination. Il existe certaines variantes qui sont :

- des conditions d'application minimums et coûteuses. Cela empêche les plaintes sans fondement;
- si l'organe de réglementation tranche en faveur de l'entreprise ciblée, le demandeur qui a invoqué la clause d'intervention doit régler les coûts de la procédure réglementaire;
- on a recours à l'arbitrage. Le demandeur doit présenter sa meilleure proposition sur ce que le prix doit être. L'appelant se voit accorder un certain délai pour répliquer. L'arbitre ne peut choisir que l'une des « offres » et il ne peut pas « couper la poire en deux ». Dans ce cas, le demandeur risque de se retrouver les mains vides;
- le demandeur doit prouver qu'il y a eu préjudice matériel avant que sa demande ne soit examinée. Cela empêche le recours à la méthode d'intervention en cas de désaccord mineur sur les prix;
- le demandeur doit démontrer « l'intérêt public », ce qui est un fardeau coûteux.

4.8 Autoréglementation

Dans ce cas, l'industrie ou l'entreprise adopte un ensemble de normes ou un code de conduite qui est acceptable aux yeux des clients. Sous réserve que l'entreprise se conforme aux conditions du code, les clients ne peuvent ni contester les changements de prix ni faire pression sur les gouvernements pour un régime de réglementation.

Il s'agit du mécanisme de réglementation le plus flexible et le moins coûteux. La difficulté consiste à trouver un ensemble de normes qui paraissent acceptables aux yeux des clients et qui confèrent néanmoins à l'entreprise toute la flexibilité dont elle a besoin. Par ailleurs, pour que cette méthode soit vraiment efficace, toutes les entreprises du secteur doivent s'autodiscipliner pour respecter le code, à défaut de quoi la moindre entorse risque de déclencher un régime de réglementation officiel.

Les lignes directrices sur l'établissement des prix des aéroports établies par l'OACI et l'ACI sont des exemples de codes qui peuvent être utilisés dans le cadre de l'autoréglementation. (Ces lignes directrices stipulent par exemple que les prix doivent être fondés sur les coûts.) Les lignes directrices de l'OACI/ACI sont très puissantes en ce sens qu'elles sont devenues la norme dans le monde entier. Les écarts par rapport à ces principes sont rares. Cela s'explique en partie par le fait que les transporteurs aériens ont tout intérêt à ce que tous les aéroports souscrivent aux principes fondés sur les coûts que contiennent ces lignes directrices. Un aéroport qui s'écarte devient l'objet de pressions énormes de la part des compagnies aériennes, qui cherchent ainsi à faire respecter les principes dans le monde entier.

Les compagnies aériennes jouissent d'importants pouvoirs compensateurs à l'égard des aéroports. Elles peuvent par exemple différer ou refuser un paiement. Dans certains cas aux États-Unis, des compagnies aériennes ont payé leurs redevances à des fonds en fiducie plutôt que directement à un aéroport. Il est fréquent que les compagnies aériennes jouissent d'un pouvoir de veto sur les programmes d'immobilisations aéroportuaires. Aux États-Unis, les cautionnements de garantie que versent les compagnies aériennes leur donnent le droit de veto sur les programmes d'immobilisations en vertu des clauses de participation majoritaire. Au Canada, quantité d'aéroports ont conclu des accords avec les transporteurs aériens (par le biais de l'Association du transport aérien du Canada) en ce qui concerne la perception des frais d'améliorations aéroportuaires (FAA) sur les billets d'avion. Ces ententes donnent aux transporteurs le droit de veto préliminaire sur les programmes d'immobilisations des administrations aéroportuaires, ce qui peut retarder la réalisation d'un programme d'immobilisations de jusqu'à trois ans. De fait, les pouvoirs compensateurs des transporteurs aériens sont si forts que, lors de la fusion d'Air Canada et de Canadien International, le Bureau de la concurrence a réclamé que les droits de veto sur les FAA soient réduits de manière à empêcher un seul transporteur de contrôler les décisions relatives aux immobilisations aéroportuaires.

4.9 Réglementation par contrat

Au nombre des mécanismes souvent négligés qui permettent de limiter le pouvoir monopoliste, mentionnons le contrat conclu entre l'entreprise et ses clients. Ce type de « réglementation » est possible lorsqu'une entreprise a un petit nombre de clients et que ces clients sont en mesure de conclure des contrats à long terme. Les aéroports peuvent être d'excellents candidats à ce type de rapport. De nombreuses compagnies aériennes concluent des contrats à long terme au titre des services ou de l'utilisation des aérogares. Le processus d'approbation des grands programmes d'immobilisations et les changements des taux et des redevances qui vont de pair fournissent l'occasion de conclure des contrats à long terme au sujet des taux et des redevances.

En vertu de cette notion, les usagers des aéroports (les compagnies aériennes) négocient des contrats en étant parfaitement au courant des paramètres économiques et de la dynamique de l'industrie. Advenant qu'un client négocie librement un contrat à long terme avec le pourvoyeur d'un service, ce contrat contient normalement des dispositions sur les prix qui prévalent pendant toute la durée du contrat. En général, ces dispositions prévoient des redressements des coûts.

Dans ces cas, il est inutile de protéger le client en imposant un régime de réglementation des prix par le gouvernement. Le même objectif est atteint par un accord contractuel.

4.10 Réglementation des prix des aéroports : pratique

4.10.1 Réglementation par plafonnement des prix au Royaume-Uni

Le Royaume-Uni a été l'un des premiers pays à recourir à la réglementation par plafonnement des prix pour tout un éventail de branches d'activités. Lorsque la British Airports Authority et les Manchester Airports ont été privatisés en 1987, la réglementation par plafonnement des prix s'est immédiatement appliquée à leurs activités. À noter que, pour BAA, on fixe un plafond des prix distinct pour chaque aéroport.

Les plus petits aéroports du Royaume-Uni font l'objet d'une réglementation par intervention. À l'heure actuelle, ils ne sont pas réglementés. Toutefois, en cas de plainte ou à l'initiative du gouvernement, on peut appliquer le régime de réglementation par plafonnement des prix. Actuellement, on songe à appliquer la réglementation à certains des aéroports de moindre importance.

Le régime de réglementation des aéroports aux Royaume-Uni se caractérise par les éléments suivants²⁴ :

- Une décision réglementaire est prise une fois tous les cinq ans, au début de la période quinquennale. Dès que la décision est prise, les aéroports jouissent d'une liberté totale en matière d'établissement des prix, sous réserve qu'ils respectent le plafond fixé²⁵.
- La décision réglementaire est un processus public dirigé par la Monopolies and Mergers Commission (aujourd'hui la Competition Commission). Toute partie concernée peut faire part de ses observations à la MMC.
- La MMC émet des recommandations à l'adresse de la Civil Aviation Authority. C'est la CAA qui réglemente en fait les prix des aéroports. La CAA peut accepter, rejeter ou modifier des recommandations de la MMC. Dans la pratique, la CAA a apporté certaines modifications aux recommandations de la MMC.
- Le plafonnement des prix est fixé au même niveau que l'indice des prix de détail, moins un redressement au titre de la productivité. Ces dernières années, le redressement au titre de la productivité (le X dans l'IPD-X) a été assez important et a même dépassé le taux d'inflation. Cela se traduit par l'obligation pour les aéroports d'abaisser leurs prix.
- Lors de l'examen quinquennal, les aéroports sont autorisés à hausser leurs prix pour faire face a) aux nouvelles immobilisations et b) à d'autres postes

²⁴ À noter que la CAA est également investie du pouvoir d'imposer des conditions aux entreprises aéroportuaires sur toute question au sujet de laquelle la MMC estime qu'un aéroport a agi à l'encontre de l'intérêt public.

²⁵ La prescription d'une réglementation des prix par la CAA après l'examen de la MMC est contenue dans la Airports Act de 1986.

extraordinaires. Ainsi, lorsqu'un aéroport prévoit une nouvelle aérogare ou une nouvelle piste, la CAA autorise l'aéroport à majorer ses prix au-dessus de l'IPD-X pour refléter l'augmentation du coût des nouvelles installations. Comme exemple d'un redressement extraordinaire, mentionnons un redressement à la hausse des prix pour dédommager BAA lorsque les ventes hors taxes à l'intérieur de l'Europe ne sont plus permises.

- Le plafonnement des prix ne s'applique qu'aux redevances d'aéroport et d'aérogare. Les loyers des détaillants, des terrains, etc. ne sont pas réglementés durant la période quinquennale.
- Néanmoins, lors de l'examen quinquennal, on tient compte des recettes non aéronautiques. Cela veut dire que, durant la période quinquennale, l'exploitant de l'aéroport est libre de facturer le prix qu'il veut au titre des concessions, des terrains de stationnement, etc., et il est autorisé à en conserver tous les bénéfices. Au bout des cinq ans, si les recettes non aéronautiques ont augmenté, il y a alors un rajustement à la baisse des redevances aéronautiques pour les cinq prochaines années. En d'autres termes, les redevances non aéronautiques ne sont jamais réglementées mais, si elles sont rentables, une fois tous les cinq ans, les redevances d'atterrissage sont réduites du même montant que la hausse des bénéfices engrangés à même les activités non aéronautiques.
- Les prix des filiales de BAA ne sont pas réglementés. BAA s'est lancée dans tout un éventail d'activités via ses filiales, notamment dans l'achat et l'aménagement de terrains en dehors de l'aéroport, l'investissement et (ou) l'exploitation d'autres aéroports, la consultation, etc.

Voici un exemple : en octobre 1997, la CAA a rendu son jugement sur le plafonnement des prix pour l'aéroport de Manchester pour la troisième période quinquennale (1998-2003) :

- les redevances aéroportuaires sont limitées à l'IPD-5 % au cours de chacune des cinq prochaines années;
- cela a été calculé comme IPD-11,5 %, mais avec une compensation de 6,5 % par an au titre de la disparition des ventes hors taxes à l'intérieur de l'UE;
- cela a marqué un léger écart par rapport à ce que la MMC avait recommandé (la MMC avait recommandé l'IPD-6,6 % la première année et l'IPD-5 % entre les années 2 et 5).

Dernière remarque : au cours des examens quinquennaux de la MMC, celle-ci reçoit un grand nombre de demandes. Le thème qui revient le plus souvent est l'« absence de consultations ». On a remédié à la question en exigeant des exploitants d'aéroports qu'ils présentent chaque année un rapport à la CAA sur les consultations tenues.

4.10.2 Autre utilisation de la réglementation par plafonnement des prix

Un certain nombre d'autres juridictions utilisent aujourd'hui la réglementation par plafonnement des prix pour les exploitants d'aéroports privés :

Australie – Les aéroports privatisés en Australie sont assujettis à la réglementation par plafonnement des prix de l'Australian Consumer and Competition Commission. L'ACCC suit un modèle qui ressemble de très près au modèle britannique avec des examens au début de chaque période quinquennale. Contrairement au Royaume-Uni qui fractionne l'examen et la réglementation entre les organismes, en Australie, l'ACCC fait les deux. Seules les redevances aéronautiques (d'atterrissage et d'aérogare) sont réglementées.

À signaler que l'aéroport de Sydney appartient toujours au gouvernement fédéral (même s'il est administré par une société d'État). Il n'est pas réglementé par plafonnement des prix, même si l'ACCC doit approuver toutes les hausses de prix relatives aux services aéronautiques.

Costa Rica – Lors de la privatisation de l'aéroport de la capitale, les soumissionnaires ont appris qu'ils se verraient imposer une réglementation par plafonnement des prix. Dans un revirement intéressant, les soumissionnaires doivent présenter la valeur X dans le cadre de leur soumission. En d'autres termes, un soumissionnaire peut proposer de payer un loyer plus bas moyennant un X plus élevé (et, par conséquent, de redevances aéroportuaires moins élevées à l'avenir) par opposition au versement d'un loyer plus élevé avec un X bas.

Mexique – Le Mexique vient tout juste de terminer la première étape de la privatisation et est en train d'établir un régime de plafonnement des prix qui s'inspire dans une large mesure du régime australien.

Chili – L'aéroport de Santiago appartient au gouvernement. L'aérogare internationale est exploitée par une entreprise privée, mais le terrain d'aviation et l'aérogare intérieure sont exploités par le gouvernement. L'exploitant privé se voit imposer des limites dans le document de bail signé avec le gouvernement fédéral pour ce qui est des redevances perçues auprès des compagnies aériennes au titre de l'espace²⁶. L'exploitant privé s'occupe également de gérer les terrains aéroportuaires commerciaux. Dans ce cas, le prix des terrains loués aux transporteurs aériens est limité, mais pas celui des terrains loués ou aménagés à d'autres fins.

4.10.3 Réglementation de comparaison

Il s'agit d'un type de réglementation des prix par incitatif en vertu de laquelle les redevances sont limitées par ce que les autres perçoivent. Voici certains exemples qui ont été portés à notre connaissance :

Macao – L'exploitant privé de l'aéroport de Macao, la Sociedade do Aeroporto Internacional de Macao, doit faire approuver ses redevances chaque année. Les redevances prévues sont évaluées en fonction des redevances perçues par les aéroports avoisinants.

²⁶ L'exploitant privé touche également une partie de la taxe des passagers.

Montevideo, Uruguay – Les redevances sont limitées par comparaison avec les redevances perçues par les aéroports situés dans un rayon de 500 km et qui accueillent au moins 2 millions de passagers (p. ex. Buenos Aires).

4.10.4 Absence de réglementation

Certains aéroports ne sont pas réglementés. À titre d'exemple :

Nouvelle-Zélande – À l'heure actuelle, tous les aéroports de Nouvelle-Zélande ne sont pas réglementés sur le plan des frais et des redevances. Cela englobe les trois aéroports internationaux privatisés (Auckland, Wellington et Christchurch).

4.11 Réexamen de la réglementation par plafonnement des prix des aéroports

Depuis un ou deux ans, un certain nombre d'illustres économistes des transports remettent en question le caractère souhaitable de la réglementation des aéroports par plafonnement des prix. Le débat a été engagé par Michael Beesley. En tant que conseiller économique du gouvernement de Margaret Thatcher, Beesley a joué un rôle décisif dans la privatisation des aéroports de Grande-Bretagne et l'établissement du régime de réglementation par plafonnement des prix qui est allé de pair. En 1999, Michael Beesley a prétendu avoir réexaminé la question de la réglementation des aéroports par plafonnement des prix et a conclu que cela faussait les conditions du marché en plus d'émettre des signaux tout à fait inexacts sur les prix²⁷.

David Starkie, autre illustre économiste des transports du Royaume-Uni, a entrepris d'étudier la question et a récemment publié un important article sur le sujet qui a fait l'objet d'une évaluation confraternelle. David Starkie conclut lui aussi que la réglementation par plafonnement des prix telle qu'elle est appliquée au Royaume-Uni est économiquement mauvaise et indésirable.

Pour bien comprendre les présumées perversions de la réglementation par plafonnement des prix au Royaume-Uni, il faut étudier l'utilisation de l'approche à un seul palier, qui fait l'objet d'un examen tous les cinq ans. Les aéroports de Londres sont tenus, en vertu du palier unique, de réduire leurs redevances d'un montant équivalent aux recettes commerciales (non aéronautiques) engrangées. Il en résulte que les prix que paient les compagnies aériennes à ces aéroports ont constamment baissé. La baisse des prix a été tellement forte qu'on s'attend à ce que, lors du prochain examen, les redevances d'atterrissage soient fixées à zéro²⁸. Mais les aéroports Heathrow et Gatwick de Londres

²⁷ Beesley, M. E. (1999), « Airport Regulation », in M.E. Beesley (éd.), *Regulating Utilities: A new era*, Institute of Economic Affairs, Londres.

²⁸ Les deux principaux aéroports de Londres pratiquaient à une époque des prix en période de pointe. Toutefois, en raison des contestations des transporteurs américains en vertu des conditions des accords bilatéraux de transport aérien, BAA plc (l'exploitant des aéroports de Londres) a été sommée de cesser les prix en période de pointe, en dépit de l'accord quasi universel parmi les économistes qu'il s'agissait là d'une politique parfaitement adaptée et éminemment souhaitable. Cependant, devant la forte probabilité que les redevances d'atterrissage soient réduites à zéro, la question des prix en période de pointe n'a plus aucune portée pratique. Les prix en période de pointe sont censés être neutres sur le plan des recettes.

sont deux des aéroports les plus encombrés du monde, en particulier le premier. Un prix nul est un très mauvais signal à donner aux transporteurs dans un aéroport gravement congestionné. Il s'agit là d'une très mauvaise politique économique.

Et Michael Beesley et David Starkie en déduisent que les prix dans les aéroports de Londres doivent augmenter en fonction de l'encombrement au lieu de baisser. La question est de savoir s'il faut recourir à une autre démarche d'établissement des prix, comme une démarche à deux paliers. Avec la réglementation des prix à deux paliers, l'exploitant de l'aéroport est limité par le taux d'augmentation de ses redevances aéronautiques en fonction du taux d'inflation et de productivité, mais il n'y a pas de « restitution » des recettes non aéronautiques engrangées. Ces recettes sont considérées comme découlant des marchés concurrentiels et n'ont donc pas besoin d'être réglementées²⁹.

Starkie³⁰ va toutefois plus loin dans son analyse de l'économie des aéroports. Il fait observer que la mesure dans laquelle les recettes non aéronautiques doivent être engrangées dépend avant tout du nombre de passagers qui transitent par l'aéroport. Le modèle économique qu'il propose est basé sur les demandes complémentaires fortuites. La demande de services non aéronautiques dépend de la demande de services aéronautiques, même si le contraire n'est pas vrai. Si le volume des services aéronautiques demandés peut être majoré (c.-à-d. si un plus grand nombre de passagers utilisent l'aéroport), la demande de services non aéronautiques (comme le stationnement, la restauration/les ventes au détail, l'aménagement des terrains pour les services aéroportuaires comme les services de traiteur, etc.) risque d'augmenter en conséquence.

David Starkie affirme que les aéroports sont naturellement incités à stimuler la demande de services aéronautiques, en partie en limitant leurs prix aéronautiques. Toute réglementation devient dès lors inutile.

David Starkie examine ensuite la question des loyers. Il fait une distinction entre deux types de loyers : ceux qui découlent de l'exploitation d'un monopole et ceux qui découlent d'une augmentation de la valeur des terrains. Les premiers sont considérés par les économistes comme étant peu désirables alors que les derniers sont éminemment souhaitables (car ils reflètent l'augmentation de la productivité et de la valeur des terrains). Un exploitant qui entreprend des activités qui ont pour effet d'accroître le niveau de trafic aéroportuaire non aéronautique crée en même temps des loyers fonciers. La seule question est de savoir qui récolte les fruits de ces loyers fonciers : le propriétaire, l'exploitant (s'il diffère du propriétaire), la compagnie aérienne ou le passager. Mais il s'agit là d'une question de répartition des revenus et non pas d'efficacité économique. La réglementation économique des entreprises est née comme un remède aux inefficacités économiques et n'a jamais eu

²⁹ Par exemple, il y a la concurrence livrée par les exploitants de terrains de stationnement en dehors de l'aéroport, la concurrence des promoteurs immobiliers en dehors de l'aéroport, etc. Même les détaillants de l'aéroport sont des concurrents. Cela s'explique par le fait que la plupart des passagers d'un aéroport à un moment donné sont des usagers réguliers. Ils finissent par connaître les prix et les services de l'aéroport, ce qui aboutit à des dépenses prévues en fonction des options existant en ville.

³⁰D. Starkie, « Reforming UK Airport Regulation », *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. 35(1), janvier 2001, p. 119-135.

pour objectif (sans compter qu'elle y convient mal) de régler les problèmes de répartition du revenu³¹.

La solution préconisée par David Starkie (et par Michael Beesley) est que les aéroports au Royaume-Uni ne doivent plus faire l'objet d'une réglementation des prix.

³¹ Il est intéressant de noter que le Royaume-Uni a imposé une taxe sur les profits aléatoires à BAA plc, même si la raison avancée était que le gouvernement préalable avait privatisé BAA à un prix nettement insuffisant.

5.0 L'expérience canadienne

Dans cette section, on trouvera une comparaison entre les modèles de régie utilisés au Canada pour exploiter les aéroports, les ports de mer et le système de navigation aérienne. Les modèles relatifs aux aéroports sont les Administrations aéroportuaires locales (AAL) et les Administrations aéroportuaires canadiennes (AAC). Les structures de régie des installations maritimes au Canada sont les Administrations portuaires canadiennes (APC) et la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, tandis que NAV CANADA est l'organisme chargé du système de navigation aérienne. La comparaison de ces organismes repose avant tout sur des caractéristiques comme la structure organisationnelle, la transparence, la réglementation et la responsabilisation. L'**annexe C** propose un ensemble de tableaux qui comparent la régie de ces organismes.

5.1 Administrations aéroportuaires locales (AAL)



En 1992, la *Loi sur les cessions aéroportuaires (1992)* a autorisé la création de quatre Administrations aéroportuaires locales (AAL) à Vancouver, Calgary, Edmonton et Montréal. La cession des actifs fédéraux a été précédée par une réforme de la politique fédérale en 1987. La nouvelle politique annoncée dans *Le futur cadre de gestion des aéroports canadiens* insistait sur la réorientation commerciale des aéroports tandis que le gouvernement cherchait à les céder à des intervenants locaux. Les AAL ne sont pas des agents de l'État. On trouvera une copie de la déclaration de politique à l'**annexe A**.

Structure organisationnelle – Les AAL sont des sociétés sans capital-actions (à but non lucratif) constituées en vertu de la partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes* ou en vertu de la législation provinciale. Le conseil d'administration est constitué de représentants d'entreprises locales et d'intérêts communautaires, à l'exclusion des représentants élus et des fonctionnaires gouvernementaux. Les administrateurs sont nommés en vertu d'une procédure acceptable aux yeux des municipalités et du gouvernement fédéral et il n'est pas nécessaire que les gouvernements fédéral, provinciaux ou les usagers soient représentés³². Ensemble, le conseil est nommé de manière à compter des experts dans des disciplines précises (comme le transport aérien, le commerce, le droit et le génie).

³² Calgary, Edmonton et Vancouver ont chacun deux représentants du gouvernement fédéral au sein du conseil.

Transparence – Les AAL ont peu de conditions à remplir pour assurer la transparence de leurs décisions à l'égard des usagers et d'autres intervenants. Le bail foncier stipule que certains documents doivent être accessibles au public et que des réunions publiques doivent avoir lieu après la fin de chaque exercice. Autrement, il n'est pas nécessaire que les AAL soumettent leurs marchés de services à un processus d'appel d'offres, entreprennent des consultations publiques, présentent des plans d'activités au ministre ou divulguent la rémunération de leurs employés. Dans certains cas, les AAL de Calgary et d'Edmonton constituent des exceptions³³.

Réglementation – Les prix fixés par les AAL ne sont assujettis à aucun examen externe, approbation ou procédure d'appel. Les baux fonciers interdisent d'imposer des redevances aux aéronefs gouvernementaux et obligent les AAL à respecter les conventions internationales signées par le Canada dans le domaine de l'aéronautique.

Les AAL sont libres de fixer les niveaux de service dans les limites du cadre de réglementation de la sécurité. Les baux fonciers contiennent une disposition générale qui stipule qu'il faut exploiter l'aéroport « d'une manière moderne et responsable qui sied à une installation de première classe et à un grand aéroport international ».

Responsabilisation – En vertu des droits octroyés par le bail foncier, Transports Canada peut à tout moment vérifier les registres financiers et autres documents commerciaux des AAL ainsi que leurs procédures pour s'assurer qu'elles respectent les conditions des baux fonciers et qu'elles-mêmes et les autres locataires de l'aéroport se plient aux autres lois qui s'appliquent³⁴. Les AAL doivent remettre des rapports de rendement tous les cinq ans dont les résultats sont fournis à Transports Canada et aux entités parrainées³⁵.

Autre – On trouve des dispositions sur les conflits d'intérêts dans chacun des règlements des AAL tandis que leur code de conduite est conforme aux règles énoncées dans la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*. Les AAL sont libres de se livrer à des activités auxiliaires au Canada et à l'étranger. Les activités non aéronautiques doivent être compatibles avec les intérêts socio-économiques généraux des communautés attenantes et de la province. Aucun plafond n'est imposé aux recettes des AAL et elles sont explicitement exonérées de l'impôt sur le revenu.

³³ La ville de Calgary peut demander une assemblée spéciale en vertu des Calgary Articles of Incorporation. Calgary et Edmonton sont convenus de donner un préavis de 60 jours en cas d'augmentation des redevances d'utilisation de l'aéroport. La réglementation de l'Alberta stipule que les états financiers annuels doivent comporter des notes sur la rémunération d'ensemble versée aux administrateurs et aux agents. En outre, Calgary et Edmonton ont adopté les prescriptions de divulgation pour les AAC. Calgary et Edmonton ont également adopté des prescriptions en ce qui concerne les appels d'offres et les contrats d'une valeur supérieure à 75 000 \$ (dollars de 1994) qui peuvent faire l'objet d'un appel d'offres.

³⁴ Calgary et Edmonton ont adopté les dispositions générales de vérification qui s'appliquent aux AAC.

³⁵ Les résultats de Calgary et d'Edmonton en matière de rendement sont également divulgués au public.

5.2 Administrations aéroportuaires canadiennes (AAC)



La commercialisation des aéroports du Canada s'est poursuivie après la création des AAL en 1992. En 1994, la *Politique nationale des aéroports* a été adoptée parallèlement à la création des Administrations aéroportuaires canadiennes (AAC) (voir annexe B). Les principales différences entre les AAL et les AAC ont trait aux dispositions sur la reddition de comptes publics et sur les baux. Ni les unes ni les autres ne sont des agents de l'État.

Structure organisationnelle – Les AAC sont des sociétés sans capital-actions (à but non lucratif) constituées en vertu de la partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes* ou de la législation provinciale. Les administrateurs doivent être nommés au conseil en vertu d'une procédure acceptable aux yeux des municipalités et du gouvernement fédéral. Contrairement aux AAL, la composition du conseil des AAC est assujettie à des conditions précises. Le conseil doit comporter au moins deux représentants du gouvernement fédéral, un représentant du gouvernement provincial, un représentant du milieu des affaires, du milieu syndical et des associations de consommateurs, tandis que la majorité des administrateurs sont nommés par les administrations locales et régionales³⁶. Le conseil lui-même peut désigner au maximum trois administrateurs.

Transparence – Les AAC sont astreintes à un niveau de transparence légèrement supérieur à celui des AAL. Moyennant un préavis de 60 jours, les hausses de prix, avec leur justification, doivent être publiées dans les médias locaux. Un comité consultatif communautaire, comprenant des représentants de l'industrie aéronautique, doit se réunir deux fois par an « pour permettre un dialogue sur les questions ayant trait à l'aéroport » et une assemblée générale publique doit avoir lieu après la clôture de chaque exercice. Le public a accès à un plus grand nombre de documents qu'en ce qui concerne les AAL, notamment aux conventions de cession des aéroports. Les contrats d'une valeur supérieure à 75 000 \$ (dollars de 1994) doivent faire l'objet d'un appel d'offres et les exceptions doivent être divulguées avec leurs motifs. Les baux fonciers stipulent que les rapports annuels doivent faire état de la rémunération des administrateurs et de l'échelle salariale des cadres supérieurs. À l'instar des AAL, les AAC ne sont pas tenues de présenter des plans d'activités au ministre.

Réglementation – À l'instar des AAL, les prix fixés par les AAC ne font l'objet d'aucun examen extérieur, approbation ou procédure d'appel. Les baux fonciers interdisent d'imposer des redevances aux avions d'État, mais ils obligent les AAC à respecter les conventions internationales signées par le Canada dans le domaine de l'aéronautique.

Les AAC sont libres de fixer les niveaux de service dans le cadre de réglementation de la sécurité. Les baux fonciers contiennent une disposition générale qui stipule qu'il faut

³⁶ Durant une période de financement, le gouvernement fédéral peut nommer un troisième administrateur.

exploiter l'aéroport « d'une manière moderne et responsable convenant à une installation de première classe et à un grand aéroport international ».

Responsabilisation – Le bail foncier confère à Transports Canada le droit de vérifier à tout moment les pratiques et les procédures des AAC en ce qui a trait au bail, au lieux transportés à bail et aux affaires commerciales des AAC. Transports Canada peut avoir accès à tout renseignement ou document pour déterminer dans quelle mesure les AAC respectent le bail et les AAC et les locataires de l'aéroport respectent les lois qui s'appliquent. La gestion, l'exploitation et les résultats financiers des AAC font l'objet d'un examen indépendant tous les cinq ans. Les résultats sont divulgués à Transports Canada, aux entités parraines et au public qui en fait la demande.

Autre – Le code de conduite des administrateurs d'une AAC est conforme aux règles énoncées dans la *Loi sur les corporations canadiennes*. Tout changement au code doit être approuvé par le ministre. Les conflits d'intérêts relatifs aux contrats sont également visés dans la *Loi sur les corporations canadiennes*. Les AAC sont libres de se livrer à des activités auxiliaires au Canada et à l'étranger. Les recettes des AAC ne sont pas plafonnées et elles sont exonérées de l'impôt sur le revenu.

5.3 Administrations portuaires canadiennes (APC)



En 1995, le Canada a adopté sa *Politique maritime nationale* et, ultérieurement, en 1998, la *Loi maritime du Canada*. L'objectif de la politique nationale était de prévoir la cession, par voie de transfert ou autre, de certains ports et installations portuaires à des intérêts provinciaux, municipaux ou autres intérêts locaux. La *Loi maritime du Canada* est le texte qui permet les cessions de terrains et d'actifs aux Administrations portuaires canadiennes. Le ministre des Transports est investi du pouvoir d'émettre des lettres patentes qui précisent les activités qui peuvent ou non être entreprises par la nouvelle administration portuaire.

Au 31 décembre 2000, 382 des 549 installations portuaires du groupe Programmes et Cessions, au Canada, avaient été cédées, démolies ou avaient perdu leur statut de port public. Voici les administrations portuaires canadiennes qui sont sorties victorieuses de ce processus :

- Administration portuaire du Fraser
- Administration portuaire de Halifax
- Administration portuaire de Hamilton
- Administration portuaire de Montréal

- Administration portuaire de Nanaimo
- Administration portuaire de North-Fraser
- Administration portuaire de Port Alberni
- Administration portuaire de Prince Rupert
- Administration portuaire de Québec
- Administration portuaire du Saguenay
- Administration portuaire de Saint John
- Administration portuaire de Sept-Îles
- Administration portuaire de St. John's
- Administration portuaire de Thunder Bay
- Administration portuaire de Toronto
- Administration portuaire de Trois-Rivières
- Administration portuaire de Vancouver
- Administration portuaire de Windsor

Les Administrations portuaires canadiennes restent des mandataires de l'État lorsqu'elles se livrent à des activités portuaires. Leurs filiales à 100 % ne sont pas des mandataires de l'État.

Structure organisationnelle – Les Administrations portuaires canadiennes sont des sociétés sans capital-actions (à but non lucratif) administrées par un conseil de 7 à 11 administrateurs. La composition du conseil est fixée par la *Loi maritime du Canada*, tandis que le gouverneur en conseil désigne une personne nommée par le ministre et quatre à huit personnes nommées par le ministre de concert avec les usagers. Les autres administrateurs sont nommés par les municipalités (un dans chaque cas) et les provinces (un ou deux dans chaque cas) mentionnées dans les lettres patentes. Les personnes ainsi nommées doivent être généralement au courant et bénéficier d'une réputation reconnue dans le secteur des transport ou dans le milieu des affaires. En outre, les personnes nommées doivent avoir des connaissances et une expérience de la gestion d'une entreprise, de l'exploitation d'un port ou du commerce maritime.

Transparence – La *Loi maritime du Canada* stipule qu'une administration portuaire doit donner un préavis de 60 jours au public de son intention d'établir un nouveau barème ou de réviser certains droits existants (droits portuaires, droits de quai et de mouillage). Les préavis doivent être publiés dans les médias imprimés locaux et affichés sur Internet. En outre, les préavis doivent être transmis directement aux organisations dont les membres seront touchés par les droits nouveaux ou révisés et à tous ceux qui ont demandé à recevoir ce genre de préavis. Les préavis ou les annonces de demandes de propositions ne sont toutefois pas exigés. Un plan d'activités quinquennal est soumis au ministre chaque année à titre d'information et non pas pour être approuvé. Les APC sont assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information* et certains de leurs registres, notamment leurs états financiers vérifiés

et la rémunération de leurs cadres et employés au-dessus d'un certain seuil, sont accessibles au public. La *Loi maritime du Canada* stipule que des assemblées publiques doivent avoir lieu chaque année.

Réglementation – Pour ce qui est des prix, la *Loi maritime du Canada* énonce certains principes auxquels les APC doivent se conformer lorsqu'elles fixent leurs propres frais. Un examen extérieur des frais des APC peut avoir lieu en vertu d'un protocole concernant la divulgation de renseignements au public. Des plaintes peuvent être déposées auprès de l'Office des transports du Canada si les usagers estiment avoir fait l'objet d'une discrimination injuste dans un droit fixé par une APC. À l'issue d'une plainte, l'Office doit « étudier la plainte sans délai et faire part de ses conclusions à l'APC, et l'APC doit se conduire en conséquence ».

Les APC ne sont pas réglementées pour ce qui est des services et elles sont libres de fixer les niveaux de service dans les limites d'un cadre de réglementation de la sécurité.

La *Loi maritime du Canada* confère au gouverneur en conseil le pouvoir d'établir des règlements en ce qui concerne l'ordre et la sécurité. La Loi stipule que « l'administration portuaire doit prendre les mesures qui s'imposent pour maintenir l'ordre et la sécurité des personnes et des biens dans les limites du port ».

Responsabilisation – La responsabilité financière d'une APC est vérifiée au moyen d'examen spéciaux des livres, des registres, des systèmes et des pratiques de l'APC qui sont menés par un vérificateur au moins une fois tous les cinq ans. Les vérifications peuvent avoir lieu à d'autres moments que le ministre peut fixer pour s'assurer que les APC se conforment à la loi. Un rapport sommaire des conclusions est mis à la disposition du public. En outre, les lettres patentes de chaque APC permettent au ministre d'exiger la vérification ou l'inspection des revenus bruts.

Autre – Les lettres patentes contiennent des codes qui régissent la conduite des administrateurs et des cadres des APC. Le modèle d'APC se prête à une certaine flexibilité commerciale en ce qui concerne les activités auxiliaires, même si ces activités sont limitées à celles qui sont nécessaires à l'appui des opérations portuaires. Il n'y a pas de plafonnement des recettes des APC et celles-ci sont actuellement exonérées de l'impôt sur le revenu, même si leurs filiales ne le sont pas. Cette exonération n'est pas explicite dans la Loi et il se peut que les APC soient en fin de compte tenues de payer l'impôt sur le revenu.

5.4 NAV CANADA



NAV CANADA a été constituée le 26 mai 1995 en vertu de la partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes* et elle a pris le contrôle du système canadien de navigation aérienne en vertu de la *Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne civile* à la fin de 1996. Cette société a continué de bénéficier d'une aide financière par le biais de la taxe sur le transport aérien jusqu'en 1998, jusqu'à ce qu'elle commence à devenir autonome grâce aux redevances d'utilisation. NAV CANADA n'est pas un mandataire de l'État.

Structure organisationnelle – NAV CANADA est une société privée sans capital-actions à but non lucratif qui est propriétaire du service de navigation aérienne civile (SNA) du Canada dont elle assure l'exploitation. NAV CANADA est administrée par un conseil d'administration de 15 membres. Dix sont nommés par les intervenants qui représentent les usagers de l'aéronautique (4), les agents de négociation (2) et le gouvernement fédéral (3), ainsi que l'aviation générale (1). Il y a quatre administrateurs indépendants sans compter le président et chef de la direction de NAV CANADA.

Transparence – NAV CANADA doit donner au public un préavis de 60 jours et justifier les changements apportés aux taux et au niveau des prestations offertes. Les usagers peuvent interjeter appel de la manière dont les redevances nouvelles ou révisées ont été fixées s'ils estiment que cela s'est fait contrairement aux principes établis, sans toutefois avoir le droit de contester les redevances proprement dites. NAV CANADA prépare un plan d'activités annuel qui est remis à tous les intervenants, y compris à Transports Canada. Par ailleurs, les rapports annuels de NAV CANADA, son plan de sécurité et le guide des redevances du client sont mis à la disposition du public.

Réglementation – C'est Transports Canada qui est l'organe de réglementation de la sécurité de NAV CANADA. Les prix et le niveau des services de NAV CANADA ne sont réglementés que dans la mesure où les changements prévus font l'objet d'un préavis public et d'une approbation réglementaire. La cessation prévue de certains services ou la réduction des services dans les régions éloignées ou nordiques peuvent être rejetées par les usagers et confirmées par le ministre dans certains cas.

Responsabilisation – Les résultats d'exploitation sont assujettis à des vérifications de Transports Canada et les irrégularités donnent lieu à des enquêtes du Bureau de la sécurité des transports. Les rapports annuels peuvent faire l'objet d'une vérification financière extérieure.

Autre – Chaque administrateur (et cadre) de l'entreprise est tenu de se tenir au courant et de respecter des lignes directrices détaillées sur les conflits d'intérêts et le code de conduite au sein de l'entreprise. Les recettes de NAV CANADA ne sont pas plafonnées et la société est exonérée de l'impôt sur le revenu tant et aussi longtemps qu'elle mènera ses opérations sans gains financiers pour ses membres.

5.5 Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent



The St. Lawrence
Seaway Management
Corporation

La Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, créée en vertu de la *Loi maritime du Canada*, a vu le jour le 1^{er} octobre 1998. La Corporation exploite le tronçon canadien de la Voie maritime du Saint-Laurent en vertu d'un accord de commercialisation conclu avec Transports Canada. Son homologue américaine, la Saint Lawrence Seaway Development Corporation, est responsable de deux des quinze écluses du réseau et des infrastructures connexes dans le tronçon de la Voie maritime qui relie Montréal au lac Ontario. La Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent n'est pas un mandataire de l'État.

Structure organisationnelle – La Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent (CGVMSL) est une société à but non lucratif créée par les usagers de la Voie maritime et d'autres intervenants intéressés. Le conseil compte neuf administrateurs au total; sept sont des représentants de l'industrie (sidérurgie et minerai de fer, transporteurs intérieurs, transporteurs internationaux et secteur des grains) et d'autres intérêts, et le conseil compte un représentant du gouvernement fédéral et un représentant provincial. Les administrateurs sont nommés par leurs organisations respectives.

Transparence – Un plan d'activités doit être préparé tous les cinq ans dans le cadre du contrat de 20 ans de la CGVMSL. Le rapport annuel est du domaine public. La rémunération des administrateurs et des cadres (à l'exclusion du président et chef de la direction) est divulguée au public. La CGVMSL n'est pas tenue de rendre publics d'autres documents. La Corporation doit faire appel à la concurrence pour tous les travaux confiés à des sous-traitants. Il peut y avoir certaines exceptions pour les marchés de très petite importance (d'une valeur inférieure à 5 000 \$). Les hausses minimums de taux sont enchâssées dans le contrat de commercialisation et il n'y a donc pas de consultations publiques au sujet des taux.

Réglementation – L'accord de commercialisation stipule que les péages doivent être majorés d'au minimum 2 % par an pendant au moins les trois premières années du cycle de planification initial de cinq ans. La CGVMSL est contrainte de contribuer à une réserve nominale. Si la CGVMSL respecte ses objectifs et qu'elle a provisionné une réserve nominale, elle peut abaisser le taux d'augmentation des péages à 0,5 %.

L'article 99 de la *Loi maritime du Canada* régit les pratiques et les procédures de la CGVMSL.

La CGVMSL est tenue, en vertu du Plan de renouvellement des actifs que contient l'accord de commercialisation, d'investir 126 millions \$ dans l'entretien des infrastructures et les immobilisations au cours de ses cinq premières années d'existence. Le Plan de renouvellement des actifs est surveillé par le Comité des immobilisations, qui comprend deux membres de Transports Canada et deux membres du conseil.

La CGVMSL n'est pas réglementée en ce qui concerne les niveaux de service, même si elle doit respecter certaines normes internes. Transports Canada réglemente la sécurité globale dans les écluses car c'est lui qui demeure le propriétaire des terrains et des infrastructures.

Responsabilisation – Chaque année, les états financiers de la CGVMSL sont soumis à une vérification extérieure dans le cadre de la préparation du rapport annuel à la fin de l'exercice financier. Autrement, si Transports Canada a un motif valable, ces états peuvent faire l'objet d'une vérification financière imprévue. La CGVMSL n'est pas assujettie à des examens du rendement, à moins que ses activités ne lui permettent pas d'atteindre les cibles de son plan d'activités.

Autre – Les recettes de la CGVMSL ne sont pas plafonnées et la société est exonérée de l'impôt sur le revenu.

5.6 Tendances communes

Certaines tendances communes se dégagent de l'examen de ces organisations quasi non gouvernementales :

- les gouvernements, en particulier le gouvernement fédéral, se voient conférer de plus grands pouvoirs de nomination des administrateurs des conseils que ce n'était le cas en vertu de la politique originale sur les AAL;
- des procédures officielles de notification du public sont désormais obligatoires avant d'opérer le moindre changement dans les droits ou les redevances;
- des mécanismes d'appel officiels sont prévus pour régler les conflits entre les administrations et leurs intervenants;
- des conditions de vérification plus strictes sont imposées aux administrations;
- certaines restrictions empêchent les administrations de créer des filiales et de se livrer à des activités auxiliaires.

6.0 Concurrence au sein du réseau d'aéroports³⁷

6.1 Remise en question du point de vue traditionnel : la concurrence entre aéroports

Le point de vue classique veut que les aéroports soient des monopoles naturels. Si cela était vrai, un aéroport pourrait difficilement créer une demande nouvelle de services aéroportuaires ou détourner la demande aux dépens d'autres aéroports.

Ce point de vue est inexact. Il existe quantité de marchés où les aéroports fournissent des services sur des marchés concurrentiels et, lorsqu'on les considère dans leur ensemble, pour quantité d'aéroports, la majorité des services sont fournis sur des marchés concurrentiels.

Trafic en correspondance – À la plupart des grands aéroports, entre 35 % et 50 % de l'ensemble du trafic est du trafic en correspondance. Pour la quasi-totalité du trafic en correspondance, il existe d'autres points de correspondance. Un voyageur qui veut se rendre de Los Angeles au Népal peut prendre un vol via Singapour (et d'autres points de correspondance en Asie) ou via Londres (et d'autres points en Europe). Un voyageur qui veut se rendre d'Albany à Los Angeles peut y aller via New York (LGA), Chicago, Detroit, etc. Un voyageur qui veut se rendre de Lansing à Des Moines a lui aussi le choix entre plusieurs aéroports pivots de correspondance. Un très gros pourcentage des petites et moyennes localités des États-Unis, du Canada, d'Australie, de Nouvelle-Zélande, etc. sont desservies par plus d'un transporteur aérien et, dans beaucoup de ces cas, le vol concurrent passe par un autre pivot. Au Canada, il existe des options également. Un voyageur qui se rend de Winnipeg à Londres peut emprunter un vol affrété direct saisonnier, un vol avec correspondance à Toronto ou un vol avec correspondance à Minneapolis. Un voyageur de Penticton peut se rendre à Toronto en prenant un vol de correspondance à Vancouver ou à Calgary.

Trafic du fret – Le trafic du fret, qui constitue souvent jusqu'à 15 % du trafic d'une compagnie aérienne ou d'un aéroport, est lui aussi concurrentiel. De nos jours, la majeure partie du trafic de messageries destiné à l'agglomération de Toronto est acheminée jusqu'à l'aéroport de Hamilton (Ontario), avant d'être transportée par camion jusqu'à Toronto. L'Alliance Airport administré par le secteur privé à l'extérieur de Dallas est un autre exemple. Si les tarifs de fret aérien pour un vol direct entre Tokyo et Amsterdam sont trop élevés ou que la capacité est limitée, le fret peut alors être acheminé via Hong Kong, Vancouver, San Francisco, etc. Le fret aérien est connu pour être « concurrentiel » et les aéroports

³⁷ Cette section s'inspire d'éléments figurant dans l'ouvrage de Tretheway (1998), « Airport marketing: an oxymoron? », *Handbook of Airline Marketing*, McGraw Hill.

doivent considérer qu'une bonne part de leur trafic de fret, même le trafic de fret O-D, est assujettie à la concurrence.

Détournement par voie de surface vers d'autres aéroports – Les habitants de London (Ontario) sont à distance de conduite des aéroports de London, Windsor, Hamilton et Detroit. Advenant que les services aériens locaux soient limités, les prix trop élevés ou que l'expérience vécue à l'aéroport laisse de mauvais souvenirs, le voyageur a le choix de se rendre en voiture ou en autocar vers un aéroport plus important. Il est intéressant de constater que Milwaukee a récemment pris l'appellation de « troisième aéroport de Chicago », ce qui démontre clairement qu'il considère que le trafic aéroportuaire offre des possibilités de concurrence par le biais des transports de surface.

Avant l'accord « ciel ouvert » entre le Canada et les États-Unis, Vancouver (YVR) ne disposait que d'une seule route aérienne autorisée vers les États-Unis à l'est des montagnes Rocheuses. De ce fait, près de la moitié de l'ensemble du marché Vancouver–États-Unis se rendait en voiture ou en autocar jusqu'à l'aéroport de Seattle-Tacoma (SEA). Il s'agit d'un voyage d'environ trois heures et demie (sans compter l'incertitude des retards au poste frontalier). La supériorité des services (à l'époque) au départ de SEA a abouti à un important détournement compétitif du trafic aux dépens de YVR. L'accord « ciel ouvert » a radicalement changé cet état de choses. Les vols sans escale au départ de Vancouver lui ont permis de récupérer ce trafic de surface et la route SEA-YVR dont la durée en vol est de 25 minutes n'est plus desservie par de gros DC-10.

Détournement vers d'autres modes – L'inauguration du TGV (train à grande vitesse) a abouti à une baisse importante du trafic, à la fois pour les aéroports de Paris et de Lyon *et leurs transporteurs aériens*, sur cette « voie royale ». La facilité avec laquelle Southwest Airlines, qui est compétitive sur le plan des prix et des services, a réussi à détourner du trafic de l'auto/autocar vers l'avion est un exemple inverse de l'impact concurrentiel d'autres moyens de transport.

Concurrence au chapitre des destinations – Les aéroports se font même concurrence sur certains types de destinations. C'est ainsi que Nice et Marseille rivalisent pour savoir lequel des deux aéroports sera le port d'embarquement des passagers des navires de croisière en partance pour l'Ouest de la Méditerranée. Le niveau des services aériens offerts est analogue. Les décisions des compagnies de croisière quant au port d'embarquement dépendent souvent de facteurs comme l'intégration de l'aéroport et du port. Sur le marché des croisières à destination de l'Alaska, par exemple, il se pourrait que Vancouver doive bientôt affronter la concurrence de Seattle. Pour améliorer sa position concurrentielle, sa nouvelle aérogare internationale est la première du monde conçue pour intégrer la logistique des paquebots de croisière dans le processus aéroportuaire proprement dit. En outre, l'aéroport a aménagé des comptoirs d'enregistrement communs dans les diverses gares maritimes des paquebots de croisière afin de faciliter le retour des passagers.

Un autre exemple de la concurrence au chapitre des destinations se trouve sur le marché des congrès. Les planificateurs des congrès classent systématiquement la desserte aérienne d'une ville comme l'un des deux principaux critères qui entrent en jeu dans le choix du lieu de tenue d'un congrès. Grâce à des programmes de développement des services

aériens, les aéroports peuvent avoir de profondes répercussions sur le lieu de déroulement d'un congrès. L'accord « ciel ouvert » Canada–États-Unis a eu un profond retentissement sur un certain nombre de villes des deux côtés de la frontière au niveau du développement des congrès.

Services de vente au détail/restauration – Le domaine où beaucoup prétendent que les aéroports possèdent un véritable monopole est celui des services de vente au détail/restauration. Après tout, si un passager se retrouve dans un aéroport pendant quelques heures et qu'il a faim, il est peu probable qu'il souhaite prendre un taxi pour se rendre en ville afin d'y prendre un repas. Cependant, des études de marché très fouillées révèlent que ce point de vue sur les services de vente au détail dans les aéroports est un peu naïf. Les sondages menés dans les aéroports révèlent que le passager moyen dans l'aérogare est un client de l'aéroport à peu près cinq fois par an. Ces clients réguliers en viennent à connaître les produits et les services qui sont offerts dans l'aéroport et les prix facturés. En outre, ces passagers font de la planification.

Prenons un exemple. Un homme d'affaires qui travaille au centre-ville doit prendre un vol qui décolle à 13 h 30. Il est confronté à la décision de savoir s'il va a) se restaurer au centre-ville avant de partir pour l'aéroport ou b) se rendre à l'aéroport plus tôt que prévu, enregistrer ses bagages et y prendre un déjeuner. Cette décision est prise en connaissant les prix qui sont pratiqués, les types de repas servis, etc. Un diabétique préférera manger au centre-ville s'il ignore que l'aéroport offre des choix d'aliments-santé. Les prix « exorbitants » incitent les voyageurs à planifier à l'avance et à prendre leur repas avant de se rendre à l'aéroport. Même les passagers en correspondance ont le choix. À l'aéroport de Vancouver, par exemple, on a constaté que les voyageurs d'affaires japonais choisissent leur aéroport de correspondance en fonction des prix du cognac détaxé et de la disponibilité de nourriture japonaise.

Le succès remporté par la British Airports Authority (BAA) et d'autres au chapitre des « prix de rue » souligne la nature concurrentielle des services de vente au détail/restauration des aéroports. Cette politique de tarification exige des détaillants qu'ils pratiquent des prix des produits et des services vendus à l'aéroport qui soutiennent la comparaison avec n'importe quel endroit en ville. Cette politique a abouti à une hausse spectaculaire du chiffre d'affaires et à une augmentation des bénéfices de BAA. Si le marché des services de vente au détail/restauration était de fait un monopole naturel, les anciens prix (exorbitants) des aéroports auraient dû engendrer le maximum de profit possible. Quant aux prix de rue, ils auraient dû se solder par une baisse des bénéfices. Le fait que les bénéfices aient augmenté suppose que le marché est concurrentiel.

Dans le jargon des économistes, le succès avec lequel les prix de rue permettent de majorer les recettes et les bénéfices démontre sans ambiguïté que les marchés de vente au détail/restauration ont une demande élastique. Les prix de monopole se trouvent toujours dans la plage inélastique de la demande des consommateurs et la baisse des prix doit abaisser les recettes et les bénéfices. L'augmentation des recettes et des bénéfices qui est survenue lorsque BAA a abaissé les prix des services de restauration/vente au détail démontre que ce ne sont pas des monopoles, mais au contraire des services concurrentiels par rapport à d'autres choix que les voyageurs peuvent opérer. C'est là un exemple on ne

peut plus clair de la façon dont l'inexactitude d'un raisonnement théorique (les aéroports sont des monopoles) a incité tout un secteur (celui des aéroports) à adopter des politiques de tarification antiéconomiques, dont la conséquence a été que les bénéfices et les recettes étaient inférieurs à ce qui était possible.

Conclusion : les aéroports officient sur des marchés concurrentiels – Si je regroupe tous ces arguments, je peux affirmer que les aéroports fournissent des services dans de nombreux marchés concurrentiels. Même s'il existe incontestablement des aéroports et des services à tous les aéroports qui ne laissent pas d'autre choix à un voyageur, il y a des services aéroportuaires qui font incontestablement l'objet d'une concurrence. Pour de nombreux aéroports (et en particulier pour les plus grands), le trafic de correspondance et de fret constitue plus de la moitié de l'assiette économique de l'aéroport et ce sont là manifestation des services aéroportuaires concurrentiels. Même d'importants segments des services de vente au détail/restauration sont soumis à une concurrence intense.

6.2 Les quatre « P » du marketing

Penchons-nous maintenant sur la question du marketing. Les étudiants qui suivent les programmes d'administration des affaires apprennent à connaître les quatre « P » du marketing :

- le Produit;
- le Prix;
- la Promotion;
- la distribution Physique.

La première fonction du marketing consiste à délimiter le marché où il faut produire et vendre. Pour un avionneur, cela consiste à décider de produire ou non une version allongée à plus long rayon d'action du 747 (Boeing), à produire ou non un aéronef gros-porteur (McDonnell Douglas), à offrir une gamme complète d'aéronefs (Airbus) ou à construire des aéronefs équipés de moteurs « occidentaux » (Tupolev).

Le prix est le second paramètre du marketing. Ici, on décide du prix auquel les produits sélectionnés seront vendus ou encore quels segments du marché il faut essayer de conquérir. L'établissement de prix trop élevés risque d'aboutir à une baisse des ventes au profit de produits moins coûteux qui constituent des succédanés raisonnables. Par exemple, si les prix d'une chaîne de hamburgers sont trop élevés, elle risque de perdre des ventes au profit de chaînes qui pratiquent des prix moins élevés ou qui vendent d'autres produits (comme les sandwiches) ou d'un remplacement des repas à la maison.

Le troisième paramètre, la promotion, consiste à sensibiliser les éventuels consommateurs au produit et à son prix. D'aucuns prétendent que la promotion à elle seule peut créer une « image », comme l'image créée par les annonces publicitaires de certaines voitures de sport.

Le dernier « P », la distribution physique, a trait à la distribution du produit au consommateur. Il se peut qu'un fabricant offre un excellent produit à un prix très concurrentiel, qu'il ait réussi à sensibiliser le consommateur et obtenu du consommateur que celui-ci achète son produit, mais si le produit ne peut être distribué là et quand le consommateur le veut, la vente sera perdue. C'est ce qu'on appelle la valeur de place mais, de nos jours, la valeur temps entre également en ligne de compte. La distribution physique revêt de l'importance non seulement pour le secteur manufacturier, mais également pour le secteur tertiaire. Par exemple, dans l'industrie du transport aérien, le produit est mis à la disposition du consommateur là et quand il le veut par le biais des systèmes informatisés de réservation.

6.3 Les aéroports et les quatre « P »

Les aéroports doivent appliquer les quatre « P » à leurs activités commerciales, tout comme le ferait n'importe quelle autre entreprise. La capacité des pistes a des répercussions sur le produit que l'aéroport offre, tout comme la conception, la capacité et l'extensibilité de l'aérogare. Les prix facturés par les aéroports ont une incidence sur la densité du trafic. Les destinations touristiques dont les redevances d'atterrissage sont élevées constatent qu'à la basse saison, les transporteurs ont plus fortement tendance à réduire les services qu'à destination des aéroports qui facturent des redevances d'atterrissage relativement basses, comme les Bermudes. La promotion de l'aéroport de Schiphol comme point de correspondance, centre de réunions d'affaires, centre commercial, etc. a eu des effets très bénéfiques sur le niveau de son trafic avec le temps.

6.4 Complémentarité des réseaux d'aéroports

Après avoir analysé la façon dont les aéroports sont confrontés à la concurrence et se font concurrence les uns aux autres, penchons-nous maintenant sur la complémentarité des réseaux.

Un aéroport est un nœud dans un réseau, ou un réseau logistique qui assure le transport de passagers et de marchandises dans un espace géographique. Or, un nœud ne peut pas fonctionner sans les autres nœuds du réseau. On peut donc dire que les aéroports sont interdépendants.

Toutefois, cette complémentarité et cette dépendance peuvent ne pas être symétriques. Cela s'explique par la concurrence entre aéroports. Peut-être serait-il utile de donner un exemple. Ainsi, Fort St. John et Dawson Creek (C.-B.) sont des localités situées dans la merveilleuse région de la rivière de la Paix et avec des aéroports distincts, à environ une heure de distance par la route³⁸. Le principal marché de chacune est Vancouver. Fort St. John et Dawson Creek *doivent* avoir accès à Vancouver pour offrir des services complets à leurs passagers respectifs (et qui parfois se chevauchent). En revanche,

³⁸ Ce ne sont pas les deux seuls aéroports du Canada dont les zones de rayonnement se chevauchent. Il existe quantité d'autres exemples dans toutes les régions du Canada. Comme l'a fait remarquer un ancien sous-ministre des Transports, le réseau d'aéroports a été bâti à une époque où les avions et les automobiles avaient un rayon d'action limité.

Vancouver n'a pas besoin d'avoir accès à chacun de ces deux aéroports. Certes, l'accès aux deux est souhaitable mais, si Vancouver n'est relié qu'à un seul, une partie du marché de l'autre peut être détournée vers le seul lien disponible. Dans le jargon des économistes, Fort St. John et Dawson Creek sont des remplaçants *partiels* l'un de l'autre dans le réseau.

La question qui se pose est de savoir si les grands aéroports des réseaux aéronautiques jouissent d'un avantage au niveau des prix. Par exemple, supposons qu'un voyageur soit prêt à payer jusqu'à 25 \$ de redevances aéroportuaires totales pour un voyage à destination/en provenance de la région de la rivière de la Paix et Vancouver. Au-delà de 25 \$, le voyageur décidera de ne pas prendre l'avion. L'aéroport de Vancouver sera-t-il en mesure de facturer la totalité ou la majeure partie des 25 \$ sans laisser la possibilité aux aéroports de la région de la rivière de la Paix d'imposer des redevances? La réponse dépend de la mesure dans laquelle les aéroports de la région de la rivière de la Paix peuvent se substituer l'un à l'autre dans l'esprit du public voyageur.

Supposons qu'un seul aéroport existe dans la région³⁹. Dans ce cas, Vancouver sera limité dans sa capacité à facturer les 25 \$ de redevances aéroportuaires. Vancouver a besoin de l'existence et de l'exploitation continue d'un aéroport dans la région de la rivière de la Paix pour pouvoir servir les voyageurs. S'il facture une portion trop élevée des 25 \$ et que l'un des aéroports de la région de la rivière de la Paix ne soit pas durable, il (Vancouver) perdra la totalité de ces redevances. De même, l'aéroport de la région de la rivière de la Paix doit renoncer à une partie suffisante des 25 \$ pour permettre à Vancouver d'être durable⁴⁰.

Une difficulté survient lorsque deux aéroports desservent des zones de rayonnement qui se chevauchent. Il se peut que les deux aéroports régionaux se servent du prix pour tenter d'attirer à eux les passagers qui sont désireux ou capables d'utiliser l'un ou l'autre des deux aéroports. Dans ce cas, les aéroports concurrents pourront plus difficilement entreprendre des programmes d'immobilisations, ce qui minera la durabilité de leurs investissements à long terme.

Il y a par ailleurs la question de savoir si les besoins financiers confondus des trois aéroports (Vancouver et les deux aéroports de la région de la rivière de la Paix) dépassent la volonté collective de payer des voyageurs qui empruntent cette route.

Il faut souligner que les protagonistes qui sont sans doute en mesure de résoudre les questions de concurrence et de complémentarité entre aéroports sont sans doute les compagnies aériennes. Une compagnie aérienne disposera sans doute de meilleurs renseignements sur les trois nœuds et sur la demande de services le long des axes que l'un quelconque des aéroports. S'il y a un transporteur dominant, celui-ci pourra décider de rationaliser le réseau et de réduire le nombre de nœuds. Même s'il risque de perdre une partie du trafic qui était propre au nœud qui a été éliminé, il se peut que les économies ainsi réalisées se traduisent par un bénéfice net. Cela n'est pas forcément indésirable. Les

³⁹ La situation est la même lorsque les deux aéroports ont des zones de rayonnement qui ne se chevauchent pas.

⁴⁰ Dans le jargon des économistes, dans le cas extrême, il y a une structure bilatérale des marchés de monopole. En pareil cas, chaque aéroport principal laissera l'autre recouvrer ses coûts marginaux.

localités dont les aéroports ont des zones de rayonnement qui se chevauchent largement devront sans doute s'attaquer à la question de savoir comment leur région peut être le mieux desservie. Ce sont là des questions de coûts et d'optimisation qui dépassent la portée de ce rapport.

7.0 Conclusions

7.1 Une industrie à forte croissance continuera d'avoir besoin d'investissements

Dans ce rapport, nous avons étudié d'autres modèles de régie et de réglementation des aéroports. Ceux-ci ont été analysés en termes généraux puis sous l'angle de la situation qui prévaut au Canada. Voici certaines conclusions que l'on peut en tirer.

- Premièrement, il faut signaler que l'aéronautique est un secteur à forte croissance. Le trafic passagers augmente deux fois plus vite que le taux de croissance de l'économie, alors que le trafic fret a un taux de croissance trois fois plus élevé.
- La persistance de la forte croissance du secteur de l'aéronautique se solde par le besoin d'investissements sans cesse plus importants dans les infrastructures aéroportuaires.
- Le financement public des investissements aéroportuaires s'est heurté aux priorités publiques dans les années 1980 et 1990. Les demandes limitées qui pouvaient être adressées au Trésor fédéral ont amené les gouvernements du monde entier à privatiser leurs aéroports, se débarrassant ainsi du fardeau financier sur les usagers et les marchés des capitaux privés.

7.2 Modèles de régie

À l'instar d'autres pays, le Canada a cédé l'exploitation de ses aéroports au secteur privé. Le modèle de cession retenu est celui de sociétés aéroportuaires privées mais à but non lucratif (que l'on appelle des administrations aéroportuaires) qui ont leur siège ou sont contrôlées par des intérêts locaux. Voici quelques remarques à ce sujet :

- Les cessions des aéroports canadiens à des sociétés privées à but non lucratif ayant leur siège localement se sont inscrites dans la dynamique mondiale de privatisation des aéroports.
- Le modèle retenu par le Canada est unique en son genre. La privatisation de tous les autres aéroports s'est faite au profit de sociétés à but lucratif. Aucun pays n'a adopté après le Canada une formule à but non lucratif.
- La location des actifs aéroportuaires plutôt que leur vente n'a rien d'exceptionnel. L'Australie et beaucoup des pays du monde en développement ont adopté ce type de modèle, alors que le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande et l'Allemagne ont vendu leurs actifs aéroportuaires.
- Le Canada est unique en ce sens qu'il exige le paiement de loyers échelonnés. La plupart des autres aéroports ont été tout bonnement vendus (R.-U., Allemagne,

N.-Z., etc.) ou ils exigent des baux prépayés (Australie et la majeure partie de l'Amérique latine). Il en résulte que le débat public sur le niveau des loyers n'existe pas avec les autres régimes de privatisation.

- L'une des conséquences de la formule à but non lucratif sélectionnée par le Canada a été l'adoption de frais d'améliorations aéroportuaires (FAA). Les Administrations aéroportuaires canadiennes ne peuvent pas lever de capitaux par la vente d'actions. Cela limite leur capacité à se lancer dans des projets d'immobilisations majeurs. Les politiques d'établissement des prix établies de longue date interdisent de majorer les redevances perçues auprès des compagnies aériennes avant d'affecter les investissements à un usage productif. C'est ainsi que les redevances ont été imposées aux passagers avant le déploiement d'une nouvelle capacité de production afin de générer les capitaux propres nécessaires (bénéfices non répartis). Le Royaume-Uni et l'Australie, par exemple, ont en général adopté de telles redevances, sans y être forcés. Les FAA ont toutes les chances de persister au Canada jusqu'à ce que les administrations aéroportuaires aient amassé des bénéfices non répartis suffisamment importants pour permettre aux marchés de la dette de financer intégralement les investissements des aéroports dans de nouvelles infrastructures.

7.3 Réglementation des prix

Dans beaucoup de cas, mais pas dans tous, la privatisation des aéroports s'est accompagnée de l'adoption d'un régime de réglementation des prix afin de contrôler ce qui était perçu comme un éventuel pouvoir monopolistique.

- À ce jour, le Canada n'a pas adopté de régime de réglementation des prix pour les aéroports. Les aéroports étant des sociétés à but non lucratif, personne ne peut être sûr que la réglementation des prix permettra d'améliorer l'efficacité économique. Si l'on peut être sûr d'une chose, c'est que les aéroports du Canada cherchent plutôt à augmenter leur trafic qu'à le restreindre pour engranger des profits de monopole.
- Ailleurs dans le monde, on a souvent adopté la réglementation des prix, mais pas toujours (comme en Nouvelle-Zélande), pour restreindre l'éventuel pouvoir monopolistique des aéroports. Lorsqu'une réglementation a été adoptée, il s'est agi d'une réglementation par plafonnement des prix déjà utilisée par d'autres secteurs infrastructurels.
- Le Royaume-Uni a le plus long palmarès de la réglementation par plafonnement des prix des aéroports. Dans ce pays, une thèse commence à se faire jour parmi les principaux économistes des transports selon laquelle ce type de réglementation (à un seul palier) n'a pas été vraiment bénéfique. Au contraire, elle a abouti à des résultats pervers en vertu desquels les aéroports très encombrés voient chuter leurs prix, qui approchent du zéro. Or, l'efficacité économique dicte le contraire : les prix doivent augmenter pour dissuader d'utiliser les aéroports encombrés. De grands économistes du Royaume-Uni, dont celui qui a été l'un des architectes du programme de privatisation et de réglementation par plafonnement des prix, sont

d'avis que l'efficacité économique sera nettement supérieure sans réglementation des prix des aéroports. Ils soutiennent que les aéroports sont incités à développer les recettes commerciales d'origine non aéronautique. Or, ces recettes dépendent avant tout du niveau de trafic d'un aéroport. C'est ainsi que les aéroports sont incités à minimiser les hausses de prix des services aéronautiques afin d'encourager l'augmentation du trafic.

Le débat sur la réglementation des prix des aéroports reconnaît partiellement un certain nombre d'autres caractéristiques des aéroports modernes :

- On pense de plus en plus qu'une partie importante du trafic des aéroports est soumise à la concurrence.
- Les compagnies aériennes sont investies de pouvoirs compensateurs importants. C'est ainsi qu'elles ont différé le paiement de redevances et qu'elles jouissent (encore qu'à des degrés variables) du pouvoir de veto sur les programmes d'immobilisations aéroportuaires.
- Par ailleurs, selon la norme mondiale (autoréglementation), les redevances aéronautiques doivent être fondées sur les coûts. Les compagnies aériennes s'en sont vivement prises aux aéroports qui ont cherché à se soustraire à cette norme industrielle, laquelle a été adoptée par le secteur des aéroports lui-même.

J'en déduis donc que toute idée d'adopter la réglementation des prix des aéroports doit être mûrement réfléchie. Il ne faut pas oublier les pouvoirs compensateurs importants des compagnies aériennes, les reproches formulés par les grands économistes comme quoi la réglementation par plafonnement des prix à un seul palier au Royaume-Uni a donné des résultats économiquement pervers, sans oublier la norme en vigueur dans l'industrie (autoréglementation) comme quoi les redevances aéronautiques doivent être fondées sur les coûts. Lorsqu'on combine tous ces facteurs au mode de régie à but non lucratif des administrations aéroportuaires du Canada, il est permis de se demander ce que permettra l'adoption d'un régime de réglementation des prix.

Même si certains des services aéroportuaires comportent des éléments de monopole, l'essentiel de l'assiette de leurs revenus est assujéti à une forme quelconque de concurrence. Quant aux éléments monopolistes, ils sont assujéti aux forts pouvoirs compensateurs des compagnies aériennes. Au Canada, les compagnies aériennes ont le droit de veto sur les projets d'immobilisations ou des pouvoirs d'ajournement en vertu des accords de recouvrement des FAA que de nombreux aéroports ont conclus avec leurs clients, les transporteurs aériens. À l'exception des plus grands aéroports du Canada, tous s'efforcent d'atteindre le seuil de rentabilité et d'autonomie en matière d'immobilisations. Pour eux, la réglementation des prix ne sera d'aucune utilité car les prix sont déjà égaux ou inférieurs aux coûts.

Advenant qu'on envisage de réglementer les prix, il faut alors se concentrer exclusivement sur les plus grands aéroports. Mais, même là, il faudra se poser les questions suivantes :

- Les compagnies aériennes ont-elles des pouvoirs compensateurs?
- L'aéroport et les compagnies aériennes qui l'utilisent ont-ils noué des rapports contractuels à long terme qui englobent les redevances et les principaux frais et procédures?
- L'aéroport respecte-t-il la norme industrielle comme quoi les redevances aéronautiques doivent être fondées sur les coûts?
- L'aéroport se conduit-il d'une manière qui entraîne une majoration des redevances et une limitation du trafic pour engranger des rendements monopolistiques, ou agit-il de manière à augmenter son trafic et à rehausser les redevances aéronautiques uniquement quand cela est absolument nécessaire?

Ce n'est que si la réponse à toutes ces questions est « non » qu'il faut alors envisager un régime de réglementation des prix.

Annexe A : Politique sur les Administrations aéroportuaires locales

NOUVEAU RÉGIME DE GESTION DES AÉROPORTS CANADIENS

OTTAWA – Le ministre des Transports, M. John C. Crosbie, a annoncé aujourd’hui une nouvelle politique qui autorise les administrations provinciales, régionales ou locales à assumer la gestion directe des aéroports du pays.

« Le Cabinet fédéral a approuvé cette nouvelle politique pour que les provinces et les administrations régionales et municipales puissent jouer un rôle majeur dans l’exploitation des aéroports locaux si elles le souhaitent », a déclaré M. Crosbie.

« L’un des objectifs primordiaux de cette initiative est de faire en sorte que les aéroports servent au mieux les intérêts des collectivités locales et de permettre à notre réseau national d’aéroports de fonctionner de manière plus rentable et plus commerciale », a-t-il ajouté.

M. Crosbie a déclaré qu’en ouvrant la porte à des discussions sur la cession des aéroports, il adopte bon nombre des recommandations du rapport du Groupe de travail sur les aéroports (L’avenir de la gestion des aéroports canadiens), publié au mois de septembre dernier. Au nombre des principales recommandations, mentionnons la cession de la gestion des aéroports à des administrations aéroportuaires individuelles quand cela est possible et une orientation plus commerciale de ces aéroports.

Le ministre a fait observer que les propositions des petites municipalités, villages ou villes, des administrations ou des commissions locales, de même que des gouvernements provinciaux, seront accueillies favorablement. Les propositions peuvent aller d’une cession complète des titres de propriété et de l’exploitation à une administration locale à des contrats de location.

« Plusieurs collectivités comme Vancouver, Edmonton, Calgary et Montréal manifestent déjà de l’intérêt depuis quelques années devant l’idée de pouvoir exploiter les aéroports comme des entreprises locales répondant aux besoins locaux », a déclaré M. Crosbie.

Le ministre a ajouté que la décision de présenter une proposition est laissée entièrement au jugement des organes admissibles éventuels et que personne n’est contraint de le faire.

« Je ne m’attends pas à ce que cela aboutisse à la cession en vrac des aéroports du Canada mais, lorsque l’intérêt est là, mon ministère est tout prêt à amorcer des discussions qui aboutiront à la création d’Administrations aéroportuaires locales », a ajouté le ministre.

Transports Canada continuera d’être investi du mandat d’assurer la sécurité, la sûreté et l’accessibilité du réseau national d’aéroports civils. En conséquence, le Ministère continuera

d'être directement responsable de la navigation aérienne, du contrôle de la circulation aérienne et de la réglementation aérienne, y compris de la certification des aéroports.

M. Crosbie a précisé que le mode de cession doit suivre un certain cheminement : les propositions sont présentées au Groupe de gestion des aéroports de Transports Canada; elles sont ensuite étudiées et transmises au ministre accompagnées de recommandations; toute proposition approuvée par le ministre est ensuite adressée au Cabinet. Après l'approbation du Cabinet, les pourparlers peuvent commencer entre Transports Canada et les promoteurs de la cession et l'on s'occupe d'élaborer un plan visant à se départir de la propriété ou de l'exploitation de l'aéroport. À l'issue de ce processus, il faut obtenir l'approbation définitive du Cabinet.

Les aéroports qui ne sont pas cédés demeureront sous la responsabilité du Groupe de gestion des aéroports de Transports Canada. Ce dernier imprimera une orientation plus commerciale à la gestion des aéroports dont il continuera d'assurer l'exploitation en encourageant les projets commerciaux, en renforçant la participation locale aux questions aéroportuaires et en nommant des conseils consultatifs pour les aéroports locaux et régionaux.

Le ministre a annoncé que les discussions avec une administration locale, régionale ou provinciale reposeront sur les principes directeurs suivants :

1. la sécurité et la sûreté continueront d'être réglementées par le gouvernement fédéral;
2. le gouvernement fédéral négociera un programme équitable visant la mutation de ses employés;
3. il sera possible de négocier le financement et le partage des coûts des travaux d'immobilisations;
4. le gouvernement fédéral conservera les recettes découlant de la taxe de transport aérien;
5. il n'y aura pas d'augmentation à long terme du financement fédéral accordé;
6. le gouvernement fédéral recevra une indemnisation raisonnable, peu importe que la cession se fasse par voie de vente ou de location à long terme;
7. la cession des titres de propriété à une entreprise privée n'est pas prévue pour l'instant par le gouvernement, mais celui-ci étudiera les propositions de location.

M. Crosbie a fait observer que cela fait déjà quelque temps que le Groupe de gestion des aéroports de Transports Canada s'emploie à rationaliser l'exploitation des aéroports et à améliorer les perspectives commerciales à l'échelle locale et régionale.

Le ministre a également fait valoir que la haute direction de Transports Canada tiendra tous ses employés et leurs syndicats au courant des éventuels changements qui auront sur eux

des incidences à cause des projets de céder les titres de propriété ou l'exploitation d'un aéroport.

Pour assurer un programme de mutation équitable pour les employés, des discussions auront lieu sur la protection salariale, les retraites, les avantages sociaux, la continuité du service et d'autres conditions et modalités, le cas échéant.

M. Crosbie a déclaré que les parties intéressées de tout le Canada qui souhaitent présenter une proposition sont invitées à écrire au directeur général du Groupe de gestion des aéroports, Transports Canada, Ottawa.

NOUVELLE POLITIQUE RELATIVE AU FUTUR CADRE DE GESTION DES AÉROPORTS DU CANADA

1. GÉNÉRALITÉS

La nouvelle politique relative au futur cadre de gestion des aéroports comporte deux éléments parallèles, encore que distincts :

a) des discussions sur la propriété ou l'exploitation de l'aéroport par d'autres entités, en cas d'intérêt réciproque;

b) une nouvelle approche de gestion des aéroports qui demeurent sous le contrôle de Transports Canada afin de leur donner une orientation plus commerciale et de les faire contribuer au développement économique, en plus d'être réceptifs aux intérêts et aux préoccupations de la localité.

2. PROPRIÉTÉ ET EXPLOITATION DES AÉROPORTS PAR D'AUTRES ENTITÉS

Le ministre des Transports est prêt à recevoir les propositions de cession des titres de propriété et (ou) de l'exploitation des aéroports fédéraux de la part d'autres entités que la question intéresse. Transports Canada continuera d'assurer la sécurité et l'efficacité du réseau d'aéroports, mais pourra exercer ce rôle par voie de réglementation et d'aide financière, pas forcément au niveau de la propriété et de l'exploitation. Le mandat du gouvernement fédéral en ce qui concerne la sécurité et la sûreté, notamment les services de navigation aérienne, le contrôle de la circulation aérienne et la certification des aéroports, restera inchangé.

À long terme, la cession des titres de propriété et (ou) de l'exploitation est possible afin d'être plus réceptif aux initiatives commerciales et économiques locales et de réduire la participation du gouvernement fédéral à la gestion des aéroports. La forme exacte d'organisation qui acceptera une cession variera en fonction des circonstances et des intérêts locaux. Parmi les options à cet égard, mentionnons les provinces, les municipalités, les administrations ou les commissions locales autorisées par une loi fédérale ou provinciale. De plus, on songera à louer les aéroports au secteur privé.

Étant donné que le gouvernement fédéral n'exercera pas la moindre pression, toute éventuelle cession de propriété et (ou) d'exploitation réclamera un vif intérêt et un sens de l'initiative de la part des éventuelles entités admissibles pour assumer la responsabilité de même que pour obtenir les approbations nécessaires de la province.

En cas d'intérêt manifesté par une collectivité locale, le ministre des Transports envisagera de céder la propriété ou l'exploitation de ces aéroports aux parties intéressées, en respectant les principes directeurs suivants :

A. Besoins financiers fédéraux

Le gouvernement ne s'attend pas à ce que ses besoins financiers augmentent à long terme. Même si un projet de cession nécessitera sans doute des frais de démarrage ou des

immobilisations initiales marginaux, le gouvernement s'attend à recouvrer ces coûts dans un délai raisonnable, qui pourra être de dix ans.

B. Juste valeur marchande

Le gouvernement fédéral s'attend à obtenir une indemnisation raisonnable au titre de toute installation cédée, peu importe que ce soit par voie de vente ou de location à long terme. Dans le cas d'une vente, l'indemnité sous forme d'un paiement forfaitaire ou de versements annuels devra tenir compte des investissements historiques et du potentiel de gains futurs. Dans le cas d'une location, la valeur sera récupérée sous forme du versement de loyers.

C. Mutation d'employés

Le gouvernement fédéral s'efforcera de négocier un programme équitable en ce qui concerne la mutation de ses employés. Ce programme portera sur la rémunération, les retraites, les avantages sociaux, la continuité de service et d'autres conditions et modalités d'emploi qu'il faudra négocier avec toute nouvelle administration.

D. Exploitation de l'aéroport

L'entité bénéficiaire sera censée exploiter l'aéroport (ou les aéroports) selon les conditions et modalités du certificat d'exploitation et selon les règlements de sécurité et de sûreté prescrits pour les types d'aéronefs qui utilisent l'aéroport. Les conditions et modalités de la cession devront être conformes aux principes des réformes de la réglementation économique enchâssées dans la *Loi sur les transports nationaux*. Tous les transporteurs aériens, nouveaux et existants, seront autorisés à se faire librement et ouvertement concurrence et à être traités sur un pied d'égalité pour avoir accès aux installations et aux services aéroportuaires. Le nouvel exploitant sera censé respecter les obligations et les conventions internationales que le Canada a signées avec d'autres pays de même que les accords conclus avec d'autres composantes de Transports Canada, d'autres ministères du gouvernement fédéral, les provinces ou les municipalités, selon l'intérêt national.

E. Baux et permis existants

L'entité bénéficiaire sera tenue de respecter les baux, les permis et les contrats commerciaux en vigueur au moment de la cession.

F. Initiatives fédérales en cours

Les programmes et les initiatives spéciaux du gouvernement fédéral, notamment dans le domaine des langues officielles, du transport des personnes handicapées, continueront de s'appliquer.

G. Futures dispositions financières

L'entité bénéficiaire devra savoir que toutes les recettes découlant du régime fiscal fédéral, y compris la taxe de transport aérien, resteront entre les mains du gouvernement fédéral. Toutefois, dans le cas des aéroports déficitaires, le gouvernement fédéral est prêt à

négocier individuellement des ententes de partage des coûts assorties d'incitatifs et (ou) de mesures de temporisation.

H. Concurrence

Tout nouveau propriétaire ou exploitant sera assujéti à la *Loi sur la concurrence* fédérale. On tiendra dûment compte également des mesures ou des méthodes de réglementation économique de la province où est (sont) situé(s) l'aéroport (les aéroports).

Lorsqu'un accord peut être conclu au sujet des conditions et modalités de la cession, les approbations nécessaires du gouvernement fédéral seront sollicitées cas par cas.

3. POURSUITE DE L'EXPLOITATION D'AÉROPORTS PAR TRANSPORTS CANADA

Un nouveau mode de gestion des aéroports appelé Modèle de gestion des aéroports de Transports Canada a été mis au point pour renforcer le potentiel de cession de tous les aéroports et tenir lieu de mode de gestion amélioré des aéroports qui ne font pas l'objet d'une cession. Les objectifs à atteindre sont :

- a) de gérer le réseau d'aéroports existants de manière uniforme, sûre, sans danger et commerciale et de recouvrer les coûts du réseau;
- b) d'exploiter chaque aéroport de la manière la plus efficace et la plus sûre possible;
- c) de maximiser les possibilités de recettes d'un aéroport résultant de son développement commercial et de faire participer le secteur privé à ces possibilités dans le but de réduire l'écart entre les recettes et les dépenses à long terme;
- d) d'atteindre les objectifs de développement économique du gouvernement énoncés dans la *Loi sur les transports nationaux* de même que ceux des gouvernements provinciaux et municipaux.

Pour atteindre ces objectifs, il faudra se soucier de domaines comme :

1) Le développement commercial

Des plans ont été élaborés pour la totalité des aéroports qui appartiennent à Transports Canada et dont celui-ci assure l'exploitation. La mise à exécution de ces plans pourra se solder par une hausse importante des recettes.

2) Augmentation de la participation locale

Pour faire preuve d'une plus grande sensibilité à l'égard des intérêts et des préoccupations locaux, on a l'intention de créer un Conseil consultatif aéroportuaire local formé de gens d'affaires dans chaque grand aéroport. En leur qualité de conseillers du directeur de l'aéroport, les membres du Conseil feront bénéficier les affaires aéroportuaires de leur acuité commerciale, ils donneront à l'aéroport une orientation plus commerciale et sensibiliseront la collectivité aux répercussions de l'aéroport sur l'économie.

Le Conseil analysera le plan d'activités annuel et tous les autres plans de développement futurs, en plus de cerner et d'aider à exploiter les possibilités promotionnelles de l'aéroport. Les membres du Conseil auront la possibilité de participer aux grandes initiatives et à l'évaluation des projets. Les présidents des conseils consultatifs formeront un conseil national qui se réunira chaque année avec le directeur général du Groupe de gestion des aéroports.

Les comités consultatifs en place aux principaux aéroports, qui comprennent aujourd'hui des dirigeants municipaux et des groupes d'intérêts organisés, continueront d'être la tribune d'échange d'informations et de coordination avec la collectivité. Dans les aéroports plus petits, on insistera de nouveau sur le processus consultatif en organisant notamment une assemblée annuelle à l'échelle régionale des présidents ou des représentants des comités.

3) Possibilités de participation du secteur privé

La quasi-totalité des activités commerciales dans les aéroports sont menées par le secteur privé. Transports Canada continuera d'être le catalyseur afin de multiplier ces possibilités par le biais d'efforts de marketing concertés, de même qu'avec d'autres paliers de gouvernement.

De plus, on continuera d'étudier toutes les possibilités d'investissement du secteur privé dans les services aéroportuaires traditionnels et moins traditionnels et de les exploiter dans toute la mesure du possible. Les Conseils consultatifs aéroportuaires dont nous avons parlé plus haut devront aider à recenser, à étudier et à promouvoir les nouvelles initiatives.

3. MISE EN ŒUVRE

Les propositions reçues par Transports Canada seront étudiées et les parties intéressées recevront d'autres précisions sur la façon de procéder. Les fonctionnaires ministériels seront là pour organiser des séances d'information au besoin, avant d'amorcer des discussions plus poussées.

CESSION DES AÉROPORTS – CHRONOLOGIE

La gestion des aéroports par d'autres entités que le gouvernement central n'est pas une idée nouvelle en Amérique du Nord ou dans d'autres pays du monde. Elle est relativement nouvelle au Canada en ce qui concerne les principaux aéroports. La question a été analysée dans les documents suivants :

– Le rapport du Groupe de travail sur l'examen des programmes (Rapport Nielsen) et le rapport annuel du vérificateur général de 1985 :

« Compte tenu de son analyse, l'équipe chargée de l'étude recommande ce qui suit au Groupe de travail : que le gouvernement songe à réformer de fond en comble la politique des aéroports en délaissant son rôle de propriétaire et d'exploitant central de la fonction publique au profit d'un régime de propriété et d'exploitation non fédéral. » (Rapport sur les biens immobiliers – section II)

– Le budget fédéral de mai 1985 :

« Le gouvernement poursuivra l'élaboration d'une nouvelle structure de gestion du réseau des aéroports fédéraux du Canada. Des options seront soumises à un examen cette année en vue de créer un réseau financièrement autonome, fondé sur le principe de l'interfinancement des plus petits aéroports, ce qui permettra l'exploitation autonome des aéroports locaux. »

– La déclaration de principe du gouvernement de juillet 1985 intitulée *Aller sans entraves* :

« Le Ministère ne ménagera aucun effort, tout en respectant les prescriptions en matière de sécurité et de sûreté, pour alléger le fardeau administratif de ses opérations au profit des transporteurs et assurer que les installations existantes sont utilisées au maximum de leur efficacité avant l'engagement de nouvelles immobilisations. Les activités d'exploitation seront menées dans une orientation plus commerciale et stimuleront une concurrence plus libre entre les transporteurs. Par exemple, comme le gouvernement l'a annoncé dans le budget du mois de mai, on est en train d'élaborer des options qui visent un nouveau système financièrement autonome de gestion des aéroports fédéraux. »

– La nomination par le ministre précédent, en octobre 1985, du groupe de travail sur les aéroports chargé d'étudier de nouvelles structures de gestion du réseau d'aéroports fédéraux.

– La publication du rapport du groupe de travail en septembre 1986. Le groupe de travail préconisait de créer des Administrations aéroportuaires locales partout où cela était possible.

Annexe B : Politique nationale des aéroports

LA POLITIQUE NATIONALE DES AÉROPORTS

Une stratégie pour l'avenir du transport aérien

- Le gouvernement fédéral prend les mesures positives pour que le réseau de transport du Canada cadre avec les besoins du pays à l'aube du XXI^e siècle. Ces mesures ont pour but de promouvoir la sécurité, l'efficacité, l'abordabilité, l'intégration des services, l'innovation et la commercialisation.
- Deux initiatives en particulier ont pour but de catapulter le réseau de transport aérien dans le nouveau siècle. L'une porte sur des changements au **système de navigation aérienne** du Canada. En étudiant les options de commercialisation, en tirant parti des nouvelles technologies et en opérant des changements structurels dans les infrastructures des services de la circulation aérienne, Transports Canada mettra sur pied un système de navigation aérienne efficace et moderne qui respecte des normes de sécurité très strictes et qui bénéficie à tous les Canadiens.
- La deuxième initiative est la **Politique nationale des aéroports**. Cette initiative de commercialisation est une vision des aéroports qui garantit un réseau national d'aéroports sûr, sans danger et rentable qui servira les besoins du Canada au XXI^e siècle.
- La Politique nationale des aéroports, *pour la première fois*, procure au Canada un cadre détaillé qui définit clairement le rôle du gouvernement fédéral au sujet des aéroports.
- La Politique nationale des aéroports permettra au gouvernement fédéral de structurer un réseau de transport aérien qui appuie et qui favorise la compétitivité du Canada et qui répond aux besoins de tous les Canadiens (contribuables, public voyageur, expéditeurs, transporteurs et ceux qui gagnent leur vie directement ou indirectement dans le secteur du transport aérien).
- La documentation précise les principaux éléments de la Politique nationale des aéroports.

La situation actuelle

- On recense actuellement 726 aéroports certifiés au Canada.
- Transports Canada est actuellement propriétaire de 150 de ces aéroports certifiés dont il assure l'exploitation ou le financement, et dont l'éventail comprend aussi bien l'aéroport international Lester B. Pearson que des pistes gazonnées. (La majorité

des aéroports du Canada appartiennent à des intérêts locaux qui en assurent l'exploitation.)

- Quatre-vingt-quatorze pour cent de l'ensemble des passagers et du fret aériens transitent par 26 aéroports.
- Il n'existe pas de cadre statutaire, réglementaire ou politique qui définit avec clarté le rôle du gouvernement fédéral dans l'exploitation des aéroports du Canada.
- L'absence d'une politique clairement définie sur l'exploitation et (ou) le financement des aéroports s'est soldée par des décisions spéciales. Cela a amené le gouvernement fédéral à assumer la responsabilité accrue des aéroports pendant plus de 60 ans sans accord sur un système ou un rôle clairement défini pour orienter ces décisions.
- Cela a également amené le gouvernement à assumer une grande diversité de rôles quant à l'exploitation des aéroports, notamment le rôle d'exploitant direct, d'organe de financement, de propriétaire, d'organe de réglementation et de conseiller. Or, le gouvernement fédéral n'a pas à proprement parler tout ce qu'il faut pour assumer tous ces rôles. Les politiques fédérales, appliquées à l'échelle nationale, ne cadrent pas toujours avec les besoins des collectivités desservies par les aéroports locaux.
- En conséquence, on constate des déséquilibres nationaux et régionaux en ce qui concerne les installations et le financement. Les 26 aéroports qui accueillent 94 % du public voyageur et du fret aérien règlent leurs charges d'exploitation à même les recettes qu'ils engrangent, alors que le gouvernement fédéral déploie des moyens considérables pour financer un vaste réseau d'aéroports qui ne desservent qu'à peine 6 % des passagers aériens.
- Les dépenses consacrées aux installations sous-utilisées ont imposé un fardeau totalement inéquitable aux contribuables et aux usagers.

Aperçu de la Politique nationale des aéroports (PNA)

- Le Canada a besoin d'un réseau national d'aéroports composé d'aéroports sûrs, à orientation commerciale et rentables. Ces aéroports doivent répondre aux besoins des usagers et des collectivités qu'ils desservent, alors que ceux qui profitent le plus directement des services ou des installations qui leur sont fournis doivent assumer une part équitable des coûts.
- Pour aménager un tel réseau et assurer sa rentabilité à long terme, le gouvernement a adopté la Politique nationale des aéroports (PNA). En vertu de la PNA, le gouvernement fédéral conserve son rôle d'organe de réglementation alors que son rôle de propriétaire et d'exploitant deviendra un rôle de propriétaire purement et simplement.

- le gouvernement fédéral conservera la paternité des 26 aéroports qui font partie du Réseau national d'aéroports. Toutefois, en vertu de la PNA, ceux-ci seront loués à des Administrations aéroportuaires canadiennes. Les exploitants locaux seront responsables de la gestion financière et opérationnelle.
- La propriété des aéroports régionaux et locaux et d'autres petits aéroports sera cédée à des intérêts régionaux.
- Les aéroports éloignés qui permettent d'avoir accès tout au long de l'année de manière fiable aux communautés isolées et qui bénéficient actuellement d'une aide fédérale continueront d'en bénéficier.
- Le gouvernement fédéral continuera d'être responsable de tous les éléments de la sécurité aérienne.
- Les aéroports appartenant à des intérêts locaux qui en assurent l'exploitation peuvent fonctionner de manière plus commerciale et plus rentable et être plus réceptifs aux besoins locaux en plus de faire concorder les niveaux de service avec la demande locale. L'expérience récente des quatre administrations aéroportuaires existantes et des nombreux aéroports qui fonctionnent sans l'aide du fédéral depuis leur création apporte clairement la preuve de ces réalités.
- Pour faciliter les changements prévus en vertu de la PNA au sujet du Réseau national d'aéroports et des aéroports régionaux et locaux, le gouvernement fédéral adoptera des mesures pour que ces aéroports deviennent plus rentables et que, par conséquent, leur exploitation et leur appartenance à des intérêts locaux deviennent plus attrayantes.
- Entre autres choses, les niveaux actuels de service seront rajustés pour répondre à la demande tandis que les frais et les redevances d'utilisation en vigueur seront généralisés. Le gouvernement fédéral ou les nouveaux exploitants peuvent adopter de nouvelles redevances d'utilisation au titre de projets d'immobilisations précis dans les plus grands aéroports et des besoins d'immobilisations et d'exploitation dans les aéroports régionaux et locaux. Ces mesures seront nécessaires pour aider les aéroports à devenir financièrement autonomes et à demeurer rentables à plus long terme.

Le Réseau national d'aéroports

- Les 26 aéroports qui accueillent actuellement 94 % des passagers aériens au Canada constituent un réseau central connu comme le *Réseau national d'aéroports* (RNA). Les aéroports du RNA englobent les aéroports des capitales du pays, des provinces et des territoires, ainsi que les aéroports qui accueillent au moins 200 000 passagers par an. Ces aéroports relient le pays d'un océan à l'autre de même qu'avec l'étranger, et ils sont considérés comme indispensables à la prospérité intérieure du Canada et à sa compétitivité sur la scène internationale.

- En conservant la propriété légale des aéroports du RNA, le gouvernement fédéral pourra garantir l'intégrité et la rentabilité à long terme du réseau essentiel qu'est le RNA.
- Le gouvernement fédéral cédera les aéroports qu'il exploite actuellement à des Administrations aéroportuaires canadiennes en vertu de nouveaux principes comptables améliorés. (Bien que les administrations aéroportuaires de Toronto et Winnipeg aient été constituées en sociétés, les négociations sur leur cession n'ont jamais eu lieu. Les nouvelles administrations devront être constituées en vertu des principes améliorés des AAC.)
- L'exploitation locale et la commercialisation de ces aéroports en stimuleront la rentabilité et permettront de faire concorder les services fournis avec les besoins des usagers. La commercialisation des aéroports du RNA commencera immédiatement. Aussitôt que les AAC auront été constituées en vertu des nouveaux principes de la reddition de comptes publics, les négociations sur leur cession pourront débiter.
- Bien que les aéroports du RNA soient financièrement autonomes en tant que groupe, certains ne le sont pas. Grâce à des mesures d'efficacité, ces aéroports deviendront rentables et opérationnellement autonomes d'ici cinq ans.

Aéroports régionaux et locaux

- Les aéroports régionaux et locaux accueillent des vols passagers réguliers, mais moins de 200 000 passagers par an.
- La propriété de ces aéroports sera offerte aux gouvernements provinciaux et locaux, aux commissions aéroportuaires, aux entreprises privées ou à d'autres intérêts, dans cet ordre. Les nouveaux propriétaires seront libres de conclure des accords de propriété et de gestion parfaitement adaptés aux besoins de la collectivité.
- Le gouvernement fédéral abolira les subventions d'exploitation qu'il verse à ces aéroports sur une période de cinq ans qui doit débiter le 1^{er} avril 1995. Advenant qu'un nouvel exploitant puisse démontrer le bien-fondé du maintien de ces subventions pendant un délai légèrement plus long que les cinq ans, sa demande sera étudiée. En même temps, des mesures seront prises pour aider ces aéroports à atteindre l'autonomie financière.
- Un **Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires (PAIA)** sera mis sur pied à l'intention des aéroports régionaux et locaux. Ce programme fournira une aide financière dans le cadre des projets d'immobilisations côté piste ayant un rapport avec la sécurité, comme les pistes et les voies de circulation. Ce programme sera financé partiellement par les recettes des baux des aéroports du RNA, étant donné que ceux-ci profitent du passage des passagers et du fret à destination et en provenance des aéroports régionaux et locaux.

- La propriété et l'exploitation par des intérêts locaux permettront à ces aéroports d'offrir des services à la mesure des besoins des collectivités locales. Les intérêts locaux seront pour leur part en mesure de prendre des décisions opérationnelles en fonction des besoins locaux.
- Si l'exploitant prévu arrive à démontrer que l'aéroport peut être financièrement autonome, qu'il accueille des vols interprovinciaux ou internationaux et qu'il est prêt à renoncer au Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires, il peut alors demander à faire partie du Réseau national d'aéroports.

Petits aéroports

- Outre les aéroports régionaux et locaux décrits ci-dessus, le gouvernement fédéral est propriétaire de 31 petits aéroports qui n'accueillent pas de vols passagers réguliers. Beaucoup d'entre eux sont utilisés par les vols de plaisance.
- Ces aéroports passeront sous le contrôle d'intérêts locaux en vertu des processus gouvernementaux appropriés au cours des deux prochaines années. Les intérêts locaux seront en mesure d'acheter et d'exploiter ces installations en fonction de leurs propres besoins.
- Le financement fédéral de ces aéroports cessera le 31 mars 1997 ou à la cession des titres, selon la première éventualité.
- Les petits aéroports qui sont des satellites des aéroports internationaux peuvent être cédés à l'administration aéroportuaire qui exploite l'aéroport international. L'aide opérationnelle sera progressivement éliminée sur cinq ans.

Aéroports éloignés

- Les aéroports éloignés constituent le seuil moyen de transport fiable et tout au long de l'année desservant les communautés éloignées. Ceux qui bénéficient actuellement de l'aide fédérale continueront à court terme d'en bénéficier. Des mesures seront prises dans ces aéroports pour en accroître l'efficacité opérationnelle.
- Au cours des quelques prochaines années, le gouvernement fédéral reverra son rôle à long terme dans ces aéroports éloignés.

Aéroports de l'Arctique

- Les aéroports fédéraux de l'Arctique continueront d'être offerts aux gouvernements territoriaux respectifs pour qu'ils en assurent l'exploitation dans le cadre d'un réseau en vertu du programme existant de cession des aéroports de l'Arctique.

Réglementation

- Le gouvernement fédéral continuera de fixer les normes de sécurité et de sûreté au sujet de tous les aéroports du Canada. Les moyens dont il dispose pour y arriver sont déjà en place et englobent l'établissement des politiques, les accords de cession d'aéroports, la certification des aéroports et leur réglementation.

Avantages/raison d'être

- La Politique nationale des aéroports définit clairement le rôle du gouvernement fédéral dans le domaine des aéroports.
- Les changements envisagés en vertu de la politique établissent un réseau national d'aéroports sûr, efficace, sans danger et rentable à long terme.
- La Politique nationale des aéroports fera passer les coûts d'exploitation des aéroports du Canada des contribuables à ceux qui utilisent vraiment ces installations.
- La politique imposera une discipline financière à l'aménagement et à l'exploitation des aéroports et rendra ceux-ci plus réceptifs aux besoins de leurs clients et des collectivités qu'ils desservent.
- Elle garantira que les passagers aériens du Canada continuent d'être protégés par des normes fédérales de sécurité et de sûreté appropriées.

LA POLITIQUE NATIONALE DES AÉROPORTS ET LE RÉSEAU NATIONAL D'AÉROPORTS (RNA)

- La Politique nationale des aéroports (PNA) du gouvernement fédéral est un cadre qui définit clairement le rôle du gouvernement fédéral dans la gestion des aéroports. Ce rôle est assumé à deux paliers de la participation du fédéral à la gestion des aéroports qui accueillent des vols passagers réguliers : les aéroports importants sur le plan national qui constituent le Réseau national d'aéroports (RNA) et les aéroports régionaux et locaux. Le RNA est constitué de 26 aéroports qui relient le pays d'un océan à l'autre et avec le reste du monde. Le RNA englobe les aéroports jugés essentiels au réseau de transport aérien du Canada, qui appuie à la fois la prospérité nationale et la compétitivité internationale.

Critères relatifs au RNA

- Le RNA englobe les aéroports de la capitale du pays et des capitales des provinces et des territoires, de même que les aéroports dont le trafic annuel est égal ou supérieur à 200 000 passagers (voir annexe A). Actuellement, les 26 aéroports du RNA assurent 94 % de tout le trafic passagers et fret régulier au Canada et sont les points d'origine et de destination de la quasi-totalité des vols aériens interprovinciaux et internationaux au Canada.
- Les aéroports dont le niveau de trafic annuel est d'au moins 200 000 passagers pendant trois années d'affilée peuvent demander à devenir membres du RNA. À l'inverse, les aéroports autres que ceux qui desservent la capitale nationale et les capitales des provinces ou des territoires et dont le trafic chute en deçà de 200 000 passagers pendant trois années d'affilée ne feront plus partie du RNA.
- Les critères relatifs aux aéroports du RNA (niveau de trafic et (ou) situation dans la capitale nationale ou la capitale d'une province ou d'un territoire) seront appliqués de manière claire, uniforme et équitable.

Importance du RNA

- La constitution du RNA traduit l'engagement pris par le gouvernement fédéral à l'égard de la rentabilité d'un réseau national d'aéroports sûrs, à orientation commerciale et rentables. Même si le gouvernement fédéral garantit la rentabilité soutenue du RNA dans son ensemble, cela ne veut pas forcément dire qu'il continue d'en assurer l'exploitation ou le financement direct. Le gouvernement commercialisera les aéroports du Réseau national d'aéroports en cédant la responsabilité de leur exploitation, gestion et aménagement aux Administrations aéroportuaires canadiennes (AAC). L'exploitation par des intérêts locaux est préférable car elle s'est révélée plus rentable, plus réceptive aux besoins locaux et mieux en mesure de faire concorder les niveaux de service avec la demande locale.
- En règle générale, les aéroports du RNA doivent devenir financièrement autonomes (charges d'exploitation et immobilisations) dans les cinq ans suivant le 1^{er} avril

1995. Pour certains aéroports du RNA, on reconnaît que la sous-capitalisation par le passé ou les besoins futurs en capitaux nécessiteront sans doute certains ajustements à ce principe.

Exploitation locale des aéroports du RNA

- Même si l'**exploitation** locale des aéroports du RNA est la démarche privilégiée, le gouvernement fédéral conservera la **paternité** des aéroports importants sur le plan national pour garantir l'intégrité et la rentabilité à long terme du RNA. La paternité est conservée par la location à long terme des aéroports aux AAC.
- Le gouvernement fédéral a étudié les principes en vertu desquels les Administrations aéroportuaires locales (AAL) ont été créées et les a révisés dans le domaine des comptes que les AAC doivent rendre aux collectivités qu'elles desservent. Les accords conclus avec les quatre AAL existantes seront respectés et les administrations seront invitées à étudier les principes ainsi modifiés. Les nouveaux principes traitent de questions comme la nomination des administrateurs, les prescriptions en matière de conflits d'intérêts et les consultations de la collectivité.
- Les AAC sont des sociétés à but non lucratif coiffées par des conseils d'administration. Les administrateurs sont nommés par différents paliers de gouvernement et d'autres organismes participants comme les chambres de commerce et les organismes syndicaux. Le gouvernement fédéral peut nommer jusqu'à trois administrateurs. Les administrateurs ne peuvent être des politiciens élus ou des fonctionnaires du gouvernement.
- Les AAC loueront les aéroports du RNA au gouvernement fédéral. En vertu de cette commercialisation des aéroports du RNA, chaque aéroport du RNA deviendra opérationnellement autonome d'ici cinq ans. Ensemble, les conventions de bail signées avec les AAC amélioreront la situation financière du gouvernement fédéral.
- Transports Canada continuera d'exploiter les aéroports du RNA jusqu'à ce qu'une administration aéroportuaire compétente en assume la responsabilité. Advenant que la cession des aéroports de Yellowknife et de Whitehorse ne puisse se faire avec les gouvernements des Territoires du Nord-Ouest ou du Yukon dans le cadre du programme de cessions des aéroports de l'Arctique, ces aéroports pourront être cédés à des AAC.
- Dès aujourd'hui, le gouvernement fédéral prendra des mesures pour faciliter l'autonomie des aéroports du RNA et en accroître la rentabilité et l'attrait aux yeux des exploitants locaux. Des précisions sur les mesures à prendre sont données plus bas.

Efficacité opérationnelle des aéroports du RNA

- Pour qu'un aéroport du RNA présente de l'attrait aux yeux d'une éventuelle AAC, le gouvernement fédéral prendra un certain nombre de mesures pour que chaque aéroport devienne autonome sur le plan opérationnel et sur celui des capitaux d'ici cinq ans.
- Ces mesures consistent à rajuster les niveaux actuels de service pour qu'ils reflètent la demande et à généraliser l'application des redevances et des frais d'utilisation existants.
- Dès lors qu'un exploitant local assume la responsabilité d'un aéroport du RNA, les chances que celui-ci génère des possibilités commerciales et reconnaisse les économies opérationnelles sont plus grandes (p. ex. baisse des coûts généraux, investissements ponctuels, réaction rapide aux initiatives commerciales locales).

Modifications des règlements

- Le gouvernement fédéral continuera d'établir les normes de sécurité et de sûreté pour tous les aéroports canadiens. Les moyens d'y parvenir sont déjà en place et englobent l'établissement de politiques, les conventions de cession d'aéroports, la certification des aéroports ou la réglementation.
- Le gouvernement adoptera des règlements qui garantiront des services d'intervention d'urgence d'un certain niveau aux aéroports qui satisfont aux conditions voulues.

Aéroports satellites

- Plusieurs des grands aéroports internationaux du RNA sont complétés par des aéroports « satellites ». Ces derniers assurent l'exploitation sûre et efficace des plus grands aéroports internationaux qu'ils desservent en détournant les activités d'aviation générale (aéronefs de loisir et d'entraînement) loin de l'aéroport plus important.
- Pour commencer, ces aéroports satellites feront partie du RNA et seront offerts aux administrations aéroportuaires qui souhaitent en assumer la responsabilité opérationnelle. Les administrations aéroportuaires doivent néanmoins reconnaître que le financement fédéral des aéroports satellites cessera au cours des cinq prochaines années. Si l'administration aéroportuaire ne souhaite pas assumer la responsabilité de l'aéroport satellite, ce dernier perdra son statut de « satellite » et on étudiera d'autres options de cession de l'aéroport.

Autres services de Transports Canada

- Outre l'exploitation des aéroports, le gouvernement fédéral fournit également des services et des installations de navigation aérienne aux aéroports canadiens. La

prestation de ces services dépend du volume de trafic de l'aéroport et non pas de son régime de propriété. Le gouvernement fédéral procède à une révision de ces services pour s'assurer qu'ils correspondent aux besoins des milieux locaux de l'aéronautique tout en préservant la sécurité. Le gouvernement consulte également le milieu de l'aéronautique et les parties touchées au sujet du potentiel de commercialisation du système de navigation aérienne.

- Les mesures de sûreté aérienne aux aéroports du RNA sont prises en vertu des règlements de sûreté en vigueur. Ces règlements s'appliquent aux aéroports certifiés, peu importe qui est propriétaire de l'aéroport ou en assure l'exploitation. Des consultations sur la réglementation de la sûreté sont actuellement menées par le gouvernement fédéral.

ANNEXE AA
AÉROPORTS DU RÉSEAU NATIONAL D'AÉROPORTS

KELOWNA (C.-B.)
PRINCE GEORGE (C.-B.)
VANCOUVER (C.-B.)
VICTORIA (C.-B.)
CALGARY (ALBERTA)
EDMONTON (ALBERTA)
REGINA (SASKATCHEWAN)
SASKATOON / JOHN G. DIEFENBAKER (SASKATCHEWAN)
WINNIPEG (MANITOBA)
LONDON (ONTARIO)
OTTAWA / MACDONALD-CARTIER (ONTARIO)
SUDBURY (ONTARIO)
THUNDER BAY (ONTARIO)
TORONTO / LESTER B. PEARSON (ONTARIO)
MONTRÉAL / DORVAL – MIRABEL (QUÉBEC)
QUÉBEC / JEAN-LESAGE (QUÉBEC)
FREDERICTON (N.-B.)
MONCTON (N.-B.)
SAINT JOHN (N.-B.)
HALIFAX (N.-É.)
CHARLOTTETOWN (Î.-P.-É.)
GANDER (T.-N.)
ST. JOHN'S (T.-N.)
YELLOWKNIFE (T.N.-O.)
WHITEHORSE (YUKON)

LA POLITIQUE NATIONALE DES AÉROPORTS ET LES AÉROPORTS RÉGIONAUX ET LOCAUX

Aperçu

La Politique nationale des aéroports (PNA) du gouvernement fédéral est un cadre qui définit clairement le rôle du gouvernement fédéral dans la gestion des aéroports. Ce rôle est assumé à deux paliers de la participation du fédéral à la gestion des aéroports qui accueillent des vols passagers réguliers : les aéroports importants sur le plan national qui constituent le Réseau national d'aéroports (RNA) et les aéroports régionaux et locaux. Les aéroports qui accueillent des vols passagers réguliers mais qui ne répondent pas aux critères du RNA revêtent une importance régionale ou locale. Le gouvernement fédéral s'occupera de promouvoir la propriété et l'exploitation des aéroports régionaux et locaux et mettra sur pied un Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires financé par le gouvernement fédéral pour les aider à répondre à leurs besoins d'infrastructures en rapport avec la sécurité.

Le gouvernement participe actuellement à l'exploitation de 71 aéroports hors RNA qui revêtent une importance régionale ou locale. Il cessera d'être propriétaire ou de participer au financement et à l'exploitation de ces aéroports au cours des cinq ans qui débutent le 1^{er} avril 1995.

Advenant qu'un nouvel exploitant réussisse à prouver qu'il aura besoin de subventions pendant légèrement plus longtemps que cinq ans, sa demande sera prise en considération.

Le gouvernement fédéral offrira la propriété et l'exploitation des aéroports régionaux et locaux à des entités locales. Ces entités sont mieux en mesure de déterminer et d'offrir le niveau de service dont on a besoin la collectivité locale. L'exploitation et la propriété seront offertes aux gouvernements provinciaux et locaux, aux commissions aéroportuaires, aux entreprises privées ou à d'autres intérêts, dans cet ordre. Si les Administrations aéroportuaires canadiennes (AAC) sont l'option privilégiée pour la gestion des aéroports du RNA, les propriétaires des aéroports régionaux et locaux sont libres de décider de leurs options de gestion préférées conformément aux besoins de la collectivité.

Au cours de la période quinquennale qui commencera le 1^{er} avril 1995, le gouvernement prendra des mesures afin d'accroître la rentabilité des aéroports régionaux et locaux en atténuant l'écart entre les coûts et les recettes de chaque aéroport. Pour ce faire, il faudra accroître l'efficacité et les recettes de ces aéroports et rationaliser les politiques et les règlements. Il se peut que les entités locales estiment qu'il est avantageux d'assumer la responsabilité d'un aéroport avant l'expiration du délai de cinq ans. Cela lui permettra de prendre des mesures d'efficacité qui sont impossibles tant que l'aéroport est sous contrôle fédéral et rendra l'aéroport admissible aux contributions du Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires (PAIA).

Le PAIA, qui doit voir le jour le 1^{er} avril 1995, versera des fonds dans le cadre des projets côté piste qui ont un rapport avec la sécurité. Pour être admissibles au PAIA, les aéroports ne doivent pas appartenir ni être exploités ou subventionnés par le gouvernement fédéral et

ils doivent accueillir des vols passagers réguliers. Les projets côté piste sont des projets qui se rapportent aux infrastructures comme les pistes et les voies de circulation.

Si l'exploitant prévu arrive à démontrer que l'aéroport peut devenir autonome et qu'il accueille des vols interprovinciaux ou internationaux, et qu'il est prêt à renoncer au Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires, il peut demander à faire partie du Réseau national d'aéroports.

Critères relatifs aux aéroports régionaux et locaux

On peut définir les aéroports régionaux et locaux comme les aéroports :

- dont le trafic passagers réguliers est inférieur à 200 000 par an pendant trois années d'affilée;
- qui ne desservent pas la capitale nationale ni la capitale d'une province ou d'un territoire;
- qui n'appartiennent pas à la catégorie des aéroports de l'Arctique ou des aéroports éloignés;
- à la propriété ou à l'exploitation desquels le gouvernement fédéral participe financièrement;
- qui accueillent des vols passagers réguliers.

(Voir annexe AA pour une liste des aéroports régionaux et locaux.)

Orientation locale des aéroports régionaux et locaux

Aux aéroports régionaux et locaux, les passagers entament généralement ou terminent leur vol. Les passagers prennent un vol au départ des aéroports régionaux et locaux vers des aéroports « pivots » plus achalandés afin d'y prendre une correspondance vers une ville intérieure ou internationale plus importante.

Au total, les aéroports régionaux et locaux assurent 6 % de l'ensemble du trafic passagers/fret annuel au Canada.

Propriété et exploitation locales des aéroports régionaux et locaux

Le gouvernement fédéral cessera de participer à l'exploitation et au financement des aéroports régionaux et locaux d'ici cinq ans, à compter du 1^{er} avril 1995.

Durant ces cinq ans, les aéroports régionaux et locaux seront offerts aux gouvernements provinciaux et locaux, aux administrations aéroportuaires, aux entreprises privées ou à d'autres intérêts, dans cet ordre.

Cette cession autorise toute une diversité d'options de gestion locale. Par exemple, il se peut qu'une province souhaite acquérir les titres des terrains aéroportuaires, tout en confiant l'exploitation de l'aéroport à une commission aéroportuaire locale.

L'expérience démontre que l'exploitation locale d'un aéroport est plus rentable, plus réceptive aux besoins de la collectivité et mieux à même de faire concorder les niveaux de service avec la demande et les ressources locales.

Efficacité opérationnelle des aéroports régionaux et locaux

Pour rendre les aéroports régionaux et locaux plus attrayants aux yeux d'un éventuel exploitant local et assurer ainsi leur rentabilité, le gouvernement prendra un certain nombre de mesures en vue d'améliorer l'autonomie de ces aéroports au cours des cinq ans qui débiteront le 1^{er} avril 1995.

Parmi ces mesures, mentionnons des ajustements aux niveaux de service actuels et la généralisation des redevances et des frais d'utilisation.

Dès lors qu'un exploitant local assume la responsabilité d'un aéroport régional ou local, il existe des possibilités de générer des perspectives commerciales et de cerner les économies d'ordre opérationnel (comme une baisse des coûts généraux, des investissements ponctuels et une réaction rapide face aux initiatives commerciales locales).

Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires

Le **Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires (PAIA)** sera créé pour aider les aéroports régionaux et locaux à financer leurs projets d'immobilisations ayant trait à la sécurité.

Le financement sera limité aux seuls projets côté piste ayant trait à la sécurité comme les pistes, les voies de circulation et les aires de stationnement, et uniquement aux aéroports qui n'appartiennent pas ni ne sont exploités ou subventionnés par Transports Canada.

Sous réserve de la situation financière de chaque aéroport, les exploitants locaux seront tenus de participer aux coûts d'un projet à hauteur maximale de 15 %.

Le PAIA reconnaît le rôle que jouent les aéroports régionaux et locaux par rapport au Réseau national d'aéroports et constitue un moyen de financer la réalisation de certains projets dans ces aéroports.

Les passagers dont le vol décolle ou atterrit à un aéroport régional ou local contribuent aux recettes des plus grands aéroports nationaux ou internationaux lorsqu'ils y transitent. Le PAIA constitue un moyen indirect de restituer ces recettes aux aéroports régionaux et locaux étant donné que ce sont les loyers payés au gouvernement fédéral par les AAC qui exploitent les plus grands aéroports qui permettront de financer le PAIA.

Le PAIA sera établi le 1^{er} avril 1995.

Modification des règlements

Le gouvernement fédéral continuera d'établir les normes de sécurité et de sûreté pour tous les aéroports canadiens. Les moyens d'y arriver sont déjà en place et englobent l'établissement des politiques, les conventions de cession des aéroports, la certification des aéroports et les règlements.

Dans certains plus grands aéroports régionaux et locaux, les normes régissant les services d'intervention d'urgence seront réglementées pour assurer que les normes en vigueur sont maintenues alors que le gouvernement fédéral abandonne l'exploitation de ces aéroports. Aux autres aéroports régionaux et locaux, les plans d'intervention d'urgence seront obligatoires en vertu du processus de certification de l'aéroport, comme c'est actuellement le cas. Les exploitants locaux de ces aéroports seront en mesure d'offrir des services d'intervention d'urgence qui reflètent le potentiel de la collectivité avoisinante.

Autres services de Transports Canada

Outre l'exploitation des aéroports, le gouvernement fédéral fournit également des services et des installations de navigation aérienne aux aéroports canadiens. La prestation de ces services dépend du volume de trafic de l'aéroport et non pas de son régime de propriété. Le gouvernement fédéral procède à une révision de ces services pour s'assurer qu'ils correspondent aux besoins des milieux locaux de l'aéronautique tout en préservant la sécurité. Le gouvernement consulte également le milieu de l'aéronautique et les parties touchées au sujet du potentiel de commercialisation du système de navigation aérienne.

Les mesures de sûreté aérienne aux aéroports du RNA sont prises en vertu des règlements de sûreté en vigueur. Ces règlements s'appliquent aux aéroports certifiés, peu importe qui est propriétaire de l'aéroport ou en assure l'exploitation. Des consultations sur la réglementation de la sûreté sont actuellement menées par le gouvernement fédéral.

Annexe C : Comparaisons des modes de gestion des exploitants d'infrastructures de transport au Canada

Tableau 1 – Modèles de gestion canadiens

Modèle	Administration aéroportuaire locale	Administration aéroportuaire canadienne	Administration portuaire canadienne	Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent	NAV CANADA
Loi habilitante	<i>Loi relative aux cessions d'aéroports (1992)</i> <i>Loi sur les corporations canadiennes</i>	<i>Loi relative aux cessions d'aéroports (1992)</i> <i>Loi sur les corporations canadiennes</i>	<i>Loi maritime du Canada (1998)</i> <i>Loi sur les corporations canadiennes</i>	<i>Loi maritime du Canada (1998)</i> <i>Loi sur les corporations canadiennes</i>	<i>Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne civile (1996)</i> <i>Loi sur les corporations canadiennes</i>
Structure de l'organisme	Société sans capital-actions (à but non lucratif)	Société sans capital-actions (à but non lucratif)	Société sans capital-actions	Société sans capital-actions (à but non lucratif)	Société sans capital-actions (à but non lucratif)
Composition du conseil et procédure de désignation	Représentants d'entreprises locales et d'intérêts communautaires; collectivement. Pas de représentants élus. Pas de formule fixe.	Le modèle d'AAC conserve les principes de base qui s'appliquent aux AAL. Plus un administrateur nommé par la province, deux par le fédéral et pas plus de trois nommés par	La taille du conseil peut varier de 7 à 11 membres. Ceux-ci sont nommés par le GC, les municipalités et la province.	Le conseil compte 9 administrateurs au total. Ceux-ci sont nommés par leurs organismes respectifs.	Conseil de 15 membres dont 10 sont nommés par les intervenants qui représentent les usagers de l'aéronautique. Cette formule a pour but d'assurer que le conseil fonctionne

Modèle	Administration aéroportuaire locale	Administration aéroportuaire canadienne	Administration portuaire canadienne	Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent	NAV CANADA
		le conseil.			indépendamment de la direction.
Participation du fédéral au conseil	Aucune n'est exigée.	Le gouvernement fédéral peut désigner jusqu'à deux administrateurs en temps normal.	Le gouvernement fédéral désigne un administrateur sans consultation; et il opère entre quatre et huit autres nominations (selon la taille du conseil de l'APC) de concert avec les usagers.	Il y a un représentant du gouvernement fédéral au sein du conseil.	Trois administrateurs sont désignés par le gouvernement fédéral.
Participation de la province au conseil	Aucune n'est exigée.	Le gouvernement provincial peut désigner un administrateur.	La ou les provinces mentionnées dans les lettres patentes peuvent désigner un ou deux administrateurs.	Un représentant de la province au sein du conseil.	Aucun.
Représentation des usagers au sein du conseil	Aucune n'est exigée.	Il n'est pas nécessaire d'avoir un représentant des usagers, même si les principes de reddition de comptes publics	Les usagers doivent être consultés au sujet de la désignation de quatre à huit administrateurs par le gouvernement	Sept administrateurs sont des représentants du secteur privé; sidérurgie et minerais de fer, transporteurs	Deux administrateurs sont des agents de négociation, quatre représentent les usagers de l'aviation générale et un

Modèle	Administration aéroportuaire locale	Administration aéroportuaire canadienne	Administration portuaire canadienne	Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent	NAV CANADA
		prescrivent au moins un représentant des « intérêts des consommateurs », qui doit être identifié comme tel.	fédéral (actuellement cinq pour Vancouver et quatre pour les autres).	intérieurs, transporteurs internationaux et secteur des grains.	représente l'aviation générale.
Code de conduite des administrateurs et des membres	<p>Le bail foncier stipule que les règlements doivent comporter un code de conduite au moins aussi strict que les règles énoncées dans la <i>Loi canadienne sur les sociétés par actions</i>.</p> <p>Les règlements de chaque AAL contiennent des dispositions sur les conflits d'intérêts.</p> <p>La <i>Loi sur les corporations</i></p>	<p>Le bail foncier stipule que les règlements doivent comporter un code de conduite au moins aussi strict que les règles énoncées dans la <i>Loi canadienne sur les sociétés par actions</i>.</p> <p>Le ministre doit être avisé de toute modification que l'on se propose d'apporter au code de conduite avant l'assemblée générale annuelle.</p>	La <i>Loi maritime du Canada</i> stipule que les lettres patentes de l'APC doivent contenir un code de conduite régissant la conduite des administrateurs et des membres.		Chaque administrateur (et membre) de l'entreprise doit se tenir au courant et respecter les lignes directrices détaillées sur les conflits d'intérêts et le code de conduite.

Modèle	Administration aéroportuaire locale	Administration aéroportuaire canadienne	Administration portuaire canadienne	Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint- Laurent	NAV CANADA
	<p><i>canadiennes</i> traite des conflits d'intérêts des administrateurs en ce qui concerne les contrats.</p> <p>La réglementation albertaine contient un article sur les conflits d'intérêts.</p>	<p>annuelle.</p> <p>La <i>Loi sur les corporations canadiennes</i> traite des conflits d'intérêts des administrateurs en ce qui concerne les contrats.</p>			
Consultations publiques nécessaires	<p>Aucune prescription dans les baux fonciers ou dans la législation de l'Alberta; toutefois, Calgary et Edmonton sont convenus de reconnaître la prescription des principes de reddition de comptes publics des AAC en ce qui concerne un préavis</p>	<p>Les principes de reddition de comptes publics exigent un préavis de 60 jours et une justification des hausses de prix qui doivent être publiés dans les médias locaux.</p> <p>Les principes stipulent également que le Comité consultatif</p>	<p>La <i>Loi maritime du Canada</i> stipule que le public doit être avisé au moins 60 jours à l'avance de l'intention de l'administration portuaire d'établir de nouveaux droits ou de réviser certains des droits existants (droits portuaires, droits de quai et de mouillage); les avis doivent être publiés dans les médias</p>	<p>Les changements de taux sont stipulés dans l'accord de commercialisation et, par conséquent, aucune consultation publique n'est nécessaire.</p>	<p>Préavis de 60 jours et justification des changements de taux ou des niveaux de service.</p> <p>Les sociétés doivent accepter les observations des provinces ou des usagers touchés par la cessation ou la réduction prévue d'un service. Une proposition peut être</p>

Modèle	Administration aéroportuaire locale	Administration aéroportuaire canadienne	Administration portuaire canadienne	Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent	NAV CANADA
	d'au moins 60 jours en cas de hausse des redevances d'utilisation de l'aéroport.	communautaire doit se réunir au moins deux fois par an pour engager un « dialogue fructueux sur les questions ayant trait à l'aéroport »; le bail foncier stipule que des représentants du secteur aéronautique doivent y participer.	imprimés locaux et affichés sur Internet; de plus, il faut avertir directement les organismes dont les membres seront touchés par les droits nouveaux ou révisés et ceux qui ont demandé au préalable à être avisés de ces changements.		rejetée si le tiers des clients qui contribuent aux recettes formule des observations par écrit.
Réglementation des prix	Pas d'examen extérieur, pas d'approbation ou de procédure d'appel. Le bail foncier oblige à respecter les conventions internationales sur l'aéronautique auxquelles le Canada est partie.	Pas d'examen extérieur, pas d'approbation ou de procédure d'appel. Le bail foncier oblige à respecter les conventions internationales sur l'aéronautique auxquelles le Canada est partie.	La <i>Loi maritime du Canada</i> énonce quelques principes que les APC doivent suivre lorsqu'elles établissent leurs propres frais. Un examen extérieur a lieu en vertu d'un processus de notification publique légiféré.	Les hausses des taux minimums sont enchâssées dans l'accord de commercialisation.	Non réglementé.

Modèle	Administration aéroportuaire locale	Administration aéroportuaire canadienne	Administration portuaire canadienne	Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint- Laurent	NAV CANADA
			<p>légiféré.</p> <p>Toute personne intéressée peut déposer une plainte à tout moment auprès de l'Office des transports du Canada.</p>		
Réglementation des services	Les AAL sont libres de fixer les niveaux de service en respectant le cadre de réglementation de la sécurité.	Les AAC sont libres de fixer les niveaux de service en respectant le cadre de réglementation de la sécurité.	<p>Les APC sont libres de fixer les niveaux de service en respectant le cadre de réglementation de la sécurité.</p> <p>La <i>Loi maritime du Canada</i> confère au gouverneur en conseil le pouvoir d'établir des règlements au sujet de l'ordre et de la sécurité.</p>	<p>L'article 99 de la <i>Loi maritime du Canada</i> réglemente les pratiques et les procédures de la CGVMSL.</p> <p>Les niveaux de service ne sont pas réglementés, même s'il faut respecter les normes internes.</p>	La question n'est pas réglementée, sauf en ce qui concerne la sécurité.

Modèle	Administration aéroportuaire locale	Administration aéroportuaire canadienne	Administration portuaire canadienne	Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint- Laurent	NAV CANADA
Obligation de soumettre un plan d'activités au ministre	Aucune.	Aucune.	Un plan d'activités quinquennal doit être présenté chaque année au ministre à titre d'information, et non pas pour être approuvé.	Un plan d'activités doit être soumis tous les 5 ans sur les 20 ans que dure l'accord.	Un plan d'activités annuel doit être soumis à tous les intervenants et à Transports Canada.
Prescription d'examens du rendement	Le bail foncier prescrit un examen du rendement tous les cinq ans; les résultats de l'examen doivent être fournis à Transports Canada et aux entités parraines. La législation de l'Alberta prescrit un examen analogue dont les résultats doivent être fournis aux agents de nomination et être mis à la disposition	Le bail foncier prescrit un examen indépendant de « la gestion, de l'exploitation et des résultats financiers » tous les cinq ans; le rapport doit être fourni à Transports Canada et aux entités parraines; un résumé du rapport doit être mis à la disposition du public qui en fait la demande.	Un examen spécial doit être mené par un vérificateur au moins une fois tous les cinq ans, et plus souvent si le ministre en décide ainsi; l'examen doit déterminer si les livres, les registres, les systèmes et les pratiques de l'APC ont été tenus conformément à la législation; un rapport sommaire des conclusions doit être mis à la disposition du public.	Uniquement si les cibles du plan d'activités ne sont pas atteintes.	Transports Canada se livre à des vérifications des installations.

Modèle	Administration aéroportuaire locale	Administration aéroportuaire canadienne	Administration portuaire canadienne	Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent	NAV CANADA
	du public à sa demande (les règlements d'Edmonton et de Calgary stipulent que le rapport doit être mis à la disposition du public).		du public.		
Accès du public aux documents	Le bail foncier stipule que certains documents prescrits doivent être mis à la disposition du public. Même prescription dans la législation de l'Alberta, même si la liste des documents diffère sous certains rapports.	Le bail foncier stipule que certains documents prescrits doivent être mis à la disposition du public (ce qui englobe les accords de cession d'aéroports en plus des documents indiqués pour les AAL).	La législation et les règlements permettent à quiconque d'avoir accès à certains registres, notamment aux états financiers vérifiés. Les APC sont assujetties à la <i>Loi sur l'accès à l'information</i> .	Le rapport annuel est public mais la CGVMSL n'est pas tenue de divulguer d'autres documents au public.	Les rapports annuels, le plan de sécurité et le guide des redevances qui s'adresse aux clients sont à la disposition du public.
Prescription d'une assemblée publique	Le bail foncier stipule qu'une	Le bail foncier stipule qu'une	La <i>Loi maritime</i> stipule qu'une	La <i>Loi maritime</i> stipule la tenue d'une	Aucune. Une assemblée générale

Modèle	Administration aéroportuaire locale	Administration aéroportuaire canadienne	Administration portuaire canadienne	Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint- Laurent	NAV CANADA
assemblée publique	assemblée publique doit avoir lieu dans un délai prescrit après la fin de chaque exercice. La législation de l'Alberta prescrit également une assemblée publique au moins une fois par an.	assemblée publique doit avoir lieu dans un délai prescrit après la fin de chaque exercice.	assemblée publique annuelle doit avoir lieu dans un délai prescrit dans la municipalité où est situé le port.	assemblée publique annuelle dans un délai prescrit.	annuelle a lieu à l'intention des membres.
Droit du ministre de procéder à une vérification	Le bail foncier donne le droit à Transports Canada de vérifier à tout moment les états financiers et autres registres et procédures commerciaux d'une AAL pour les besoins du bail; Transports Canada a également accès aux renseignements	Le bail foncier donne le droit à Transports Canada de procéder à tout moment à « une vérification complète » des pratiques et des procédures des AAC en ce qui a trait au bail, aux lieux transportés à bail et aux activités commerciales de	Un examen spécial d'un vérificateur doit avoir lieu au moins une fois tous les cinq ans, et à d'autres intervalles que le ministre peut exiger. En outre, les lettres patentes de chaque APC autorisent le ministre à exiger une vérification ou une inspection des	Chaque année, les états financiers de la CGVMSL font l'objet d'une vérification extérieure. Autrement, Transports Canada peut les vérifier à tout moment s'il a un motif valable et au moins une fois tous les cinq ans.	Transports Canada a le droit de vérifier les installations de NAV CANADA. Toute anomalie doit donner lieu à une enquête du Bureau de la sécurité des transports. Les rapports annuels peuvent faire l'objet de vérifications financières extérieures.

Modèle	Administration aéroportuaire locale	Administration aéroportuaire canadienne	Administration portuaire canadienne	Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent	NAV CANADA
	ou aux documents nécessaires pour déterminer le niveau de conformité de l'AAL avec le bail, et de l'AAL et des occupants de l'aéroport avec toutes les lois qui s'appliquent.	l'AAC; Transports Canada a également accès aux renseignements ou aux documents nécessaires pour déterminer le niveau de conformité de l'AAC avec le bail, et de l'AAC et des occupants de l'aéroport avec toutes les lois qui s'appliquent.	revenus bruts.		
Prescriptions en matière de soumission publique	Aucune; toutefois, Calgary et Edmonton sont convenus de reconnaître les principes de reddition de comptes publics des AAC.	En règle générale, les contrats d'une valeur supérieure à 75 000 \$ (dollars de 1994) doivent faire l'objet d'un appel à la concurrence; les exceptions doivent être divulguées (et les raisons mentionnées) aux assemblées	Aucune prescription explicite en dehors d'une clause dans les lettres patentes selon laquelle les APC doivent établir et mettre en œuvre une politique écrite sur les « contrats de travail » (c.-à-d. l'obligation de publier des avis ou d'annoncer les	Tous les travaux sous-traités doivent faire l'objet d'un appel à la concurrence. Certaines exceptions peuvent être consenties pour les contrats d'une valeur inférieure à 5 000 \$.	Observe les « pratiques de l'industrie ».

Modèle	Administration aéroportuaire locale	Administration aéroportuaire canadienne	Administration portuaire canadienne	Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent	NAV CANADA
		annuelles et dans les rapports annuels.	demandes de propositions).		
Obligation de divulguer la rémunération	Aucune obligation dans les baux fonciers préliminaires.	Le bail foncier stipule que le rapport annuel doit divulguer la rémunération des administrateurs et l'échelle salariale de chacun des cadres supérieurs de l'AAC.	La <i>Loi maritime du Canada</i> stipule que les états financiers vérifiés d'une APC doivent indiquer la rémunération totale versée aux cadres et aux employés dont la rémunération dépasse un seuil prescrit qui figure dans le règlement du GC.	La rémunération des administrateurs et des cadres (à l'exclusion du président et chef de la direction) est connue du public.	Le rapport annuel fait état de la rémunération des administrateurs et des cinq employés les mieux rémunérés.
Possibilité de participer à des activités auxiliaires	Les AAL sont libres de se livrer à des activités auxiliaires au Canada et à l'étranger. <i>La Loi sur les corporations canadiennes</i>	Les AAC sont libres de se livrer à des activités auxiliaires au Canada et à l'étranger. <i>La Loi sur les corporations canadiennes</i>	La nouvelle liberté commerciale autorisée par le modèle d'APC a pour but de renforcer les activités portuaires; aucune autre activité n'est censée être menée, à l'exception		

Modèle	Administration aéroportuaire locale	Administration aéroportuaire canadienne	Administration portuaire canadienne	Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint- Laurent	NAV CANADA
	<p>confère une vaste latitude.</p> <p>Les principes supplémentaires stipulent que les AAL sont libres de se livrer à des activités non aéronautiques, sous réserve qu'elles soient « compatibles avec les intérêts socio-économiques généraux des collectivités attenantes à l'AAL et de la province ».</p> <p>Le bail foncier dit seulement qu'une AAL ne peut pas se livrer à une activité interdite par ses actes constitutifs.</p> <p>La législation de</p>	<p>confère une vaste latitude.</p> <p>Le bail foncier interdit les activités non autorisées par les actes constitutifs ou les règlements de la société.</p> <p>Les principes de reddition de comptes publics précisent que l'un des objectifs d'une AAC est « d'agrandir les installations de transport et de générer des activités économiques qui soient compatibles avec les activités de transport aérien »; le principe fondamental stipule que l'AAC est libre de se livrer à des</p>	<p>de celles qui sont jugées nécessaires à l'appui des opérations portuaires (il existe néanmoins une clause de temporisation à l'égard de l'utilisation continue des biens immobiliers à n'importe quelle fin).</p> <p>Les APC ne doivent se livrer qu'aux activités qui sont décrites dans leurs lettres patentes; cela vaut également pour leurs filiales à 100 %, qui ne peuvent se livrer qu'aux activités décrites dans les lettres patentes de l'APC; dans la plupart des cas, ces activités sont limitées à celles qui appuient les</p>		

Modèle	Administration aéroportuaire locale	Administration aéroportuaire canadienne	Administration portuaire canadienne	Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent	NAV CANADA
	l'Alberta stipule qu'une formule de demande de pouvoir doit préciser si des restrictions s'imposent aux activités; certaines activités non aéroportuaires peuvent déborder les objectifs d'une autorisation.	activités non aéronautiques qui « sont compatibles avec les intérêts socio-économiques généraux des communautés attenantes à l'administration et de la province ».	opérations portuaires (il y a néanmoins une clause de temporisation qui autorise une filiale à 100 % à continuer à mener les activités qu'elle exerçait au 1 ^{er} décembre 1995).		
Plafonnement des recettes	Aucun.	Aucun.	Aucun.	Aucun.	Aucun.
Applicabilité de l'impôt sur le revenu	Explicitement exonérée par la <i>Loi relative aux cessions d'aéroports</i> à l'égard des « activités aéroportuaires ».	Explicitement exonérée par la <i>Loi relative aux cessions d'aéroports</i> à l'égard des « activités aéroportuaires ».	Pas d'exonération explicite; l'APC n'est pas assujettie à la <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i> , mais ses filiales le sont.	Explicitement exonérée aux termes du paragr. 149(1)(1) de la <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i> .	Exonéré de l'impôt sur le revenu tant et aussi longtemps que la société mène ses activités sans gains monétaires pour ses membres.
Agent de l'État	Le bail foncier précise que l'AAL et Transports Canada	Le bail foncier précise que l'AAL et Transports Canada	Une APC est considérée comme un agent de l'État	N'est pas un agent de l'État.	NAV CANADA n'est pas un agent de l'État.

Modèle	Administration aéroportuaire locale	Administration aéroportuaire canadienne	Administration portuaire canadienne	Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint- Laurent	NAV CANADA
	ne sont pas « partenaires, coentrepreneurs ou commettant et préposé d'aucune façon ou pour quelque but que ce soit ».	ne sont pas « partenaires, coentrepreneurs ou commettant et préposé d'aucune façon ou pour quelque but que ce soit ».	chaque fois qu'elle se livre à une activité portuaire mentionnée dans les lettres patentes comme activité essentielle (p. ex. navigation, transport de passagers et de marchandises et manutention ou entreposage de marchandises). Les filiales à 100 % ne sont pas des agents de l'État.		