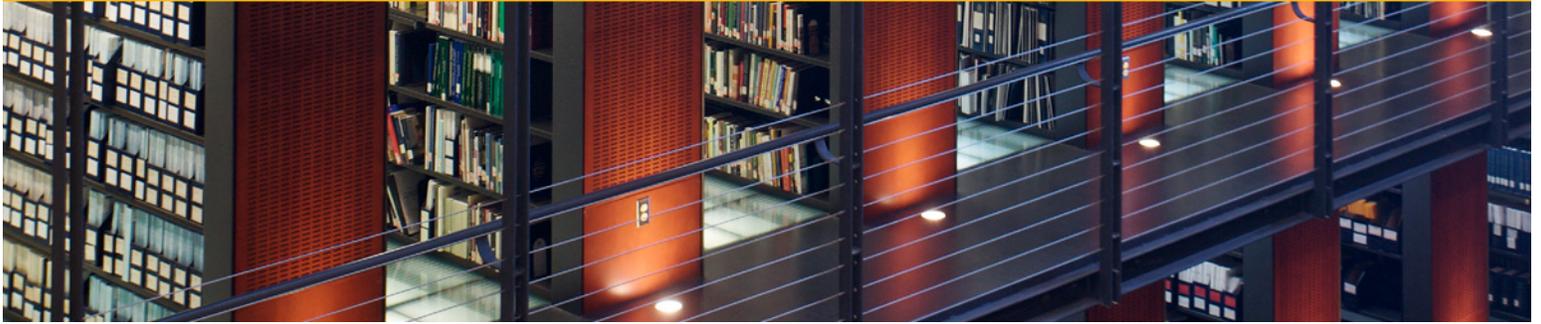




BIBLIOTHÈQUE *du* PARLEMENT

LIBRARY *of* PARLIAMENT

ÉTUDE GÉNÉRALE



La réforme de la gouvernance des aéroports au Canada et à l'étranger

Publication n° 2017-17-F
Le 4 mai 2017

Jed Chong

Division des affaires juridiques et sociales
Service d'information et de recherche parlementaires

Les **études générales** de la Bibliothèque du Parlement sont des analyses approfondies de questions stratégiques. Elles présentent notamment le contexte historique, des informations à jour et des références, et abordent souvent les questions avant même qu'elles deviennent actuelles. Les études générales sont préparées par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires, et ce, de façon objective et impartiale.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2017

La réforme de la gouvernance des aéroports au Canada et à l'étranger
(Étude générale)

Publication n° 2017-17-F

This publication is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION.....	1
2	HISTORIQUE DE LA GOUVERNANCE AÉROPORTUAIRE AU CANADA.....	2
3	LA COMMERCIALISATION DES AÉROPORTS À L'ÉTRANGER.....	5
3.1	Royaume-Uni	5
3.2	États-Unis.....	6
3.3	Australie	8
3.4	Nouvelle-Zélande	9
3.5	Autres exemples : France, Allemagne et Japon	9
4	PROPOSITIONS RÉCENTES AU CANADA	10
5	CONCLUSION	11

LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE DES AÉROPORTS AU CANADA ET À L'ÉTRANGER*

1 INTRODUCTION¹

Dans les années 1980, après une vague de privatisation des services publics à l'échelle mondiale, les décideurs ont commencé à envisager de réformer la gouvernance des aéroports. À l'époque, le secteur public possédait et exploitait les aéroports à peu près partout dans le monde. Un des catalyseurs possibles de cette réforme a été la croissance du transport aérien sous l'effet de la déréglementation de ce secteur en Amérique du Nord et ailleurs dans les années 1970 et 1980. L'engorgement des aéroports causé par la demande croissante des passagers a suscité le besoin d'investir pour augmenter les capacités aéroportuaires, mais aussi d'innover pour accroître la productivité des infrastructures existantes. Selon le rapport de 2001 du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*, les changements apportés à la gouvernance des aéroports peuvent aussi s'expliquer par les pressions exercées sur les gouvernements pour qu'ils limitent leurs emprunts et exercent un contrôle sur la croissance du secteur public².

Pour répondre à ces besoins, certains pays ont commencé à commercialiser la gouvernance de leurs aéroports en appliquant des approches de type commercial et en permettant aux forces, aux incitatifs et aux mécanismes du marché d'influer sur la prestation des services. Les modèles de commercialisation aéroportuaire vont de la privatisation partielle ou complète (vente au secteur privé) jusqu'à diverses formes de partenariat public-privé, où la gestion ou l'exploitation d'un aéroport public est confiée, par contrat, au secteur privé. La commercialisation peut avoir pour objectifs de rendre les aéroports plus autonomes, plus souples face à la croissance de la demande et des besoins d'investissements, et plus susceptibles d'offrir des services à un moindre coût. Elle peut également viser à permettre aux aéroports de prendre de l'expansion. La commercialisation peut aussi tendre vers d'autres objectifs stratégiques : garnir les coffres publics grâce à la vente ou à la location des actifs ou encore promouvoir le développement régional.

Un des aspects importants de la gouvernance consiste à décider s'il y a lieu ou non d'assujettir l'aéroport à des règles concernant les frais d'utilisation et les pratiques commerciales. En effet, dès que le secteur privé est plus présent, un régime de réglementation économique est souvent mis en place pour limiter l'emprise sur le marché – monopolistique dans bien des cas – des propriétaires ou des gestionnaires d'un aéroport privé. Il n'est pas rare que les aéroports publics soient soumis à une réglementation économique même s'ils sont orientés vers des objectifs d'intérêt public.

La présente étude décrit l'évolution de la politique de gouvernance et de la commercialisation des aéroports au Canada, ainsi que la tendance observée à cet égard dans le monde, notamment au Royaume-Uni, aux États-Unis, en Australie et en Nouvelle-Zélande. D'autres exemples de commercialisation aéroportuaire ailleurs dans le monde sont aussi examinés brièvement. La dernière section traite

des propositions présentées récemment au sujet de la gouvernance des aéroports canadiens.

2 HISTORIQUE DE LA GOUVERNANCE AÉROPORTUAIRE AU CANADA³

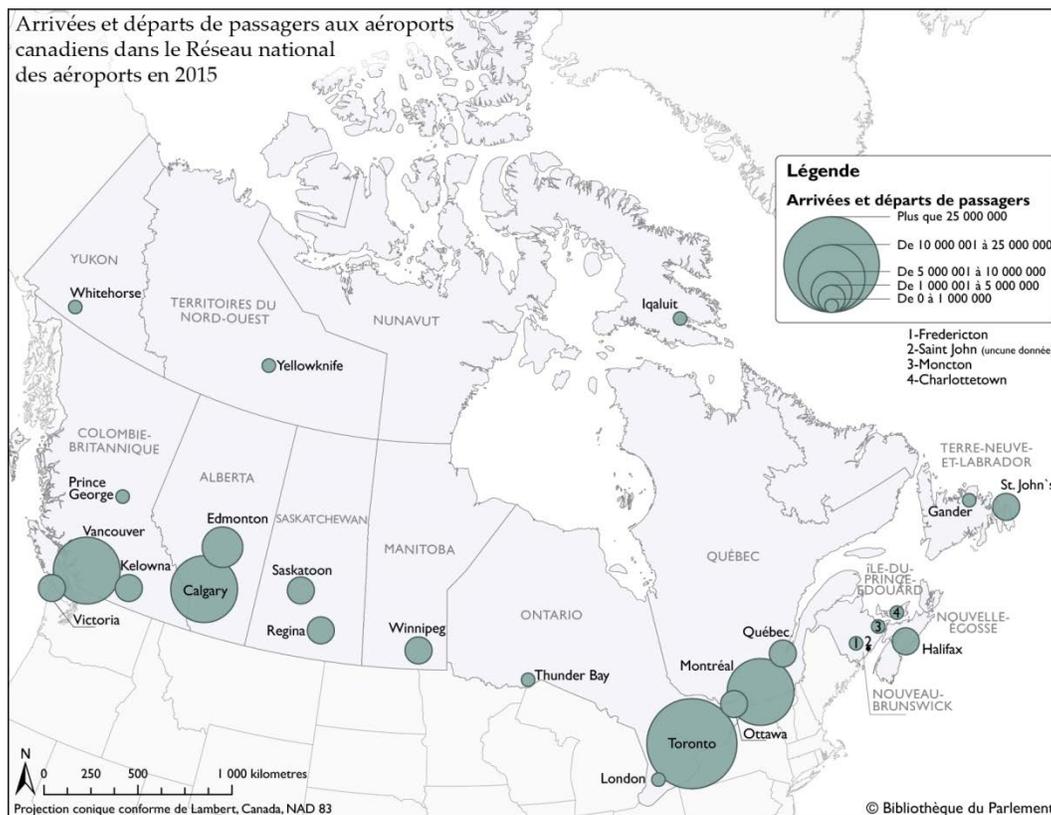
Des années 1960 aux années 1980, la gestion et l'exploitation des aéroports du Canada étaient la responsabilité de l'Administration canadienne des transports aériens (ACTA), qui relevait de Transports Canada. Les investissements dans les pistes, les aérogares et les autres bâtiments provenaient d'un fonds d'immobilisations alimenté par le Conseil du Trésor. Les recettes tirées des redevances d'atterrissage, des charges terminales et de la taxe prélevée sur les billets étaient créditées au Trésor. Les aéroports n'étaient pas tenus de s'autofinancer ni même d'être rentables. Les décisions concernant la capacité des aéroports étaient prises au niveau national et ne reflétaient pas nécessairement le rôle ni l'importance d'un aéroport dans sa région.

La commercialisation des aéroports canadiens a été entreprise dans le but de financer l'agrandissement du réseau, d'accroître la compétitivité et la viabilité des aéroports et de donner aux collectivités la possibilité de s'en servir comme outils de développement économique. La première politique fédérale dans laquelle on a envisagé de réformer la gestion et l'exploitation des aéroports remonte à 1987 et s'intitulait *Le futur cadre de gestion des aéroports canadiens*⁴. Cette politique permettait aux autorités provinciales, régionales ou locales d'assurer la gestion et l'exploitation des aéroports en vertu d'un bail foncier à long terme rédigé par Transports Canada. C'est ainsi que, en 1992, sont nées les « administrations aéroportuaires locales » (AAL) à Montréal, à Calgary, à Edmonton et à Vancouver⁵.

Le gouvernement a poursuivi la réforme de la gouvernance aéroportuaire en adoptant la Politique nationale des aéroports en 1994⁶. Cette politique a entraîné la vente des petits aéroports et des aéroports régionaux à leurs collectivités, habituellement pour une somme symbolique. Les aéroports des régions éloignées et arctiques, eux, ont été soit transférés aux gouvernements provinciaux et territoriaux ou ont continué d'être exploités par le gouvernement fédéral. Quant aux grands aéroports et aux aéroports desservant les capitales provinciales, il était prévu de continuer d'en céder la gestion et l'exploitation à des « administrations aéroportuaires canadiennes » (AAC) sans but lucratif, au moyen de baux à long terme. Les AAL et les AAC ont formé le Réseau national des aéroports (RNA), dont Transports Canada s'est engagé à garantir la viabilité à long terme. Aujourd'hui, plus de 90 % du trafic aérien au Canada passe par le RNA, qui regroupe les 21 aéroports exploités par les AAL et les AAC en vertu de baux, trois aéroports cédés aux gouvernements des territoires et un aéroport cédé à une administration municipale (Kelowna).

La figure 1 présente la carte des aéroports faisant partie du RNA et le trafic passagers dans chacun d'eux en 2015. Au sein du réseau, c'est l'aéroport international Pearson de Toronto qui accueille le plus grand nombre de passagers (au-delà de 39,6 millions), alors que l'aéroport d'Iqaluit, au Nunavut, est le moins fréquenté (156 633 passagers)⁷.

Figure 1 – Arrivées et départs de passagers aux aéroports canadiens dans le Réseau national des aéroports en 2015



Sources : Carte produite par la Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 2017, à partir de données tirées de Ressources naturelles Canada (RNCan), [Données de l'Atlas du Canada à l'échelle nationale de 1/5 000 000 – Limites \(polygones\)](#), Ottawa, 2013; Transports Canada, « Réseau national d'aéroports », *Liste des aéroports appartenant à Transports Canada*, consulté le 9 mai 2017; Gouvernement du Canada, [Aéroports](#), Ottawa, 2015; et Statistique Canada, « [Tableau 1-1 : Passagers embarqués et débarqués pour certains services – 50 premiers aéroports](#) », *Trafic des transporteurs aériens aux aéroports canadiens*, n° au catalogue 51-203-X, 2015. Logiciel utilisé : Esri, ArcGIS, version 10.3.1. Contient de l'information visée par la [Licence du gouvernement ouvert – Canada](#) et l'[Entente de licence ouverte de Statistique Canada](#).

Les AAL et les AAC sont des personnes morales privées, autofinancées, sans but lucratif et sans capital-actions, qui ne paient pas d'impôts sur le revenu. L'infrastructure fédérale leur est louée en vertu de baux d'une durée de 60 ans, assortis d'une possibilité de renouvellement pour une période supplémentaire de 20 ans. À la fin de leur bail, les autorités « doivent rendre un aéroport de classe mondiale et n'avoir aucune dette à payer au gouvernement⁸ ».

Quant au droit de regard fédéral, Transports Canada peut effectuer en tout temps une vérification des dossiers et procédures des AAL et les soumettre à un examen du rendement tous les cinq ans. De plus, les dispositions de divulgation publique contenues dans le bail foncier obligent la communication de certains documents au public et la tenue d'assemblées publiques après la fin de chaque exercice financier. Les AAC font l'objet d'exigences de divulgation publique encore plus nombreuses aux termes des Principes de responsabilité envers le public qui ont été établis en 1994 pour accroître la reddition de comptes des autorités aéroportuaires. Selon ces

principes, les AAC doivent publier un préavis de 60 jours et une justification des augmentations de prix dans les médias locaux. En plus de l'assemblée publique tenue en fin d'exercice, un comité consultatif communautaire, qui comprend des représentants de l'industrie aérienne, doit se réunir deux fois par année pour discuter des questions relatives à l'aéroport. Les principes prévoient aussi la communication au public d'autres documents, y compris les accords de cession, et exigent la tenue d'un appel d'offres public pour les contrats de plus de 75 000 \$⁹.

Même si certaines pratiques commerciales sont régies par le bail foncier, les AAL et les AAC ne sont pas assujetties à des règlements économiques découlant d'une loi. De plus, le bail n'impose ni examen externe, ni approbation, ni mécanisme d'appel concernant les prix que les autorités aéroportuaires fixent pour le stationnement, le loyer, les atterrissages, l'utilisation de l'aérogare, etc. Les AAL et les AAC sont également libres de déterminer les niveaux de service à l'intérieur du cadre réglementaire régissant la sécurité.

Les baux obligent les autorités aéroportuaires à consulter les usagers au sujet des frais perçus et des investissements, mais pas à donner suite à leurs recommandations ni à prévoir un mécanisme d'appel. Les transporteurs estiment qu'ils ont peu à dire dans les décisions des autorités aéroportuaires et que certaines d'entre elles abusent de leur pouvoir. Ils soutiennent même que certaines ont surinvesti dans l'infrastructure, et que les prix et redevances qu'elles perçoivent pour financer l'investissement ont un effet négatif sur les prix que les transporteurs aériens peuvent offrir aux passagers¹⁰.

Un examen mené par Transports Canada en 1999¹¹ et un audit réalisé en 2000 par le vérificateur général du Canada¹² ont mis en lumière certaines préoccupations concernant le modèle de gouvernance des aéroports canadiens :

- Les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral ne sont pas clairement définis.
- Les façons de faire des autorités aéroportuaires au chapitre des consultations et de la transparence ne sont pas suffisantes ni systématiques, tout comme l'accès à l'information à leur sujet.
- Les états financiers vérifiés des autorités aéroportuaires devraient figurer dans leurs rapports annuels sans exception.
- Un examen quinquennal du rendement des autorités aéroportuaires devrait être effectué par des consultants indépendants.
- Il n'existe pas de cadre pour déterminer les frais aéroportuaires.
- Il n'existe pas de mécanisme pour régler les désaccords concernant les frais aéroportuaires.
- La divulgation des contrats importants dont l'attribution n'a pas fait l'objet d'un appel d'offres public n'est pas requise dans tous les cas.

Dans le but de corriger certaines de ces lacunes, le gouvernement fédéral a déposé à deux reprises des projets de loi, à savoir le projet de loi C-27¹³ en 2003 et le projet de loi C-20¹⁴ en 2006, tous deux morts au *Feuilleton* à la suite du déclenchement d'élections. Le projet de loi C-20 comportait entre autres des dispositions concernant

l'accès des transporteurs aériens aux installations aéroportuaires, la communication d'information au public par les autorités aéroportuaires, la structure du conseil d'administration de celles-ci, ainsi que la consultation des usagers et des membres du public dans les régions desservies par chaque aéroport. Selon l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques, le projet de loi C-20 a servi de référence à plusieurs autorités aéroportuaires, qui en ont adopté certains éléments ¹⁵.

3 LA COMMERCIALISATION DES AÉROPORTS À L'ÉTRANGER

Comme nous pourrions le voir dans les pages qui suivent, différents modèles ont été adoptés ailleurs dans le monde au chapitre de la commercialisation des aéroports, par exemple :

- la privatisation complète (la vente pure et simple) des aéroports publics (les grands aéroports au Royaume-Uni et un aéroport aux États-Unis);
- aucune privatisation de la propriété des aéroports (comme c'est le cas aux États-Unis à l'exception d'un seul aéroport);
- la gestion des aéroports en partenariat public-privé (certains aéroports américains);
- la cession d'aéroports au secteur privé en vertu de baux à long terme (Australie);
- la privatisation partielle (p. ex. les deux principaux aéroports néo-zélandais).

Il est intéressant de noter qu'aucune tendance claire ne ressort du jumelage des modèles de gouvernance aéroportuaire et de réglementation économique dans ces pays.

3.1 ROYAUME-UNI

Le Royaume-Uni a été le premier pays à privatiser complètement certains de ses grands aéroports. En vertu de l'*Airports Act 1986*, la British Airports Authority (BAA), alors publique, a été dissoute, et ses biens, ses droits et ses passifs ont été cédés à une nouvelle société ouverte à responsabilité limitée, BAA plc. Cette société a été cotée à la bourse de Londres à compter de juillet 1987. À ses débuts, BAA plc possédait et exploitait sept aéroports sur une base lucrative, soit les trois aéroports de Londres (Heathrow, Gatwick et Stansted) et les aéroports de Glasgow, d'Édimbourg, d'Aberdeen et de Prestwick.

En 2006, la société espagnole Ferrovial Aeropuertos S.A. a pris la tête d'un consortium international qui a fait l'acquisition de BAA plc. Au cours des dernières années, tous les aéroports dont BAA plc était propriétaire, sauf celui d'Heathrow, ont été vendus, principalement à d'autres consortiums privés. Aujourd'hui, BAA plc porte le nom d'Heathrow Airport Holdings Ltd., et Ferrovial demeure son principal actionnaire, avec une participation de 25 % (la Caisse de dépôt et placement du Québec détient aussi une participation de 12,62 % dans la société) ¹⁶.

La loi de 1986 exigeait aussi que 15 aéroports municipaux deviennent des sociétés indépendantes du gouvernement. Même si ces 15 aéroports ont fait l'objet d'une privatisation complète ou partielle depuis, le secteur public a conservé une participation dans un grand nombre d'entre eux¹⁷.

D'une manière générale, 52,6 % des aéroports britanniques appartenaient en totalité à des intérêts privés en 2016, alors que 21,1 % d'entre eux étaient de propriété publique, et 26,3 % faisaient l'objet de différentes formes de partenariats public-privé¹⁸.

Conformément à la loi de 1986, la Civil Aviation Authority (CAA) était autorisée à appliquer des règlements économiques aux aéroports touchant des recettes de plus d'un million de livres. Aujourd'hui, la CAA peut assujettir à un permis d'exploitation commerciale les aéroports qui sont réputés posséder une emprise sur le marché selon les critères prévus dans la *Civil Aviation Act 2012*. À ce jour, seuls les aéroports londoniens d'Heathrow et de Gatwick ont rempli ces critères. Le permis d'exploitation commerciale impose certaines conditions aux propriétaires d'aéroports concernant les prix et la qualité des services, entre autres choses¹⁹.

Les aéroports britanniques sont aussi régis par un règlement – *Airport Charges Regulations 2011* – qui met en œuvre la Directive 2009/12/CE de l'Union européenne sur les redevances aéroportuaires. Ce règlement s'applique aux aéroports dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers au cours des deux années qui précèdent l'année en cours. Il exige que les entités gestionnaires d'aéroports consultent les transporteurs aériens au sujet des projets d'infrastructure ainsi que des redevances aéroportuaires, les informent sur la façon dont celles-ci sont fixées et les avisent à l'avance de tout changement à cet égard²⁰. La CAA est habilitée à mener des enquêtes sur les aéroports qui ne se conforment pas au règlement.

3.2 ÉTATS-UNIS

Comparativement au Royaume-Uni, on observe une très faible participation du secteur privé dans les aéroports américains. Dans l'ensemble, ce sont encore les villes ou les comtés qui possèdent et exploitent les aéroports aux États-Unis. Le développement aéroportuaire est ainsi financé par des subventions du gouvernement fédéral et de l'État concerné, les frais prélevés auprès des passagers, l'émission d'obligations liées à des projets aéroportuaires ou spéciaux et le bénéfice net tiré des recettes de l'aéroport. Certains aéroports détenus et exploités par le secteur public comptent des aéroports bénéficiant d'un financement privé; c'est notamment le cas à l'aéroport international John F. Kennedy de New York, à l'aéroport international Chicago-O'Hare et à l'aéroport métropolitain de Detroit.

Les aéroports américains qui bénéficient de fonds fédéraux font l'objet d'une réglementation économique, même si leur propriété et (habituellement) leur gestion demeurent publiques. Les règlements régissant les recettes des aéroports empêchent les propriétaires de les affecter à des fins autres que les aéroports. La législation fédérale régit également l'établissement des frais et redevances appliqués aux utilisateurs aéronautiques. La politique fédérale a été refondue en 1996 et a confirmé que les frais et redevances devaient être établis en fonction des coûts historiques, en plus d'être justes, raisonnables et non injustement discriminatoires. Il est arrivé,

rarement il est vrai, que des exploitants d'aéroports aient dû subir et aient perdu un procès après que les utilisateurs se furent aperçus que les frais et redevances étaient injustement discriminatoires ou que des recettes aient été détournées à des fins autres que l'aéroport²¹.

La *1994 FAA [Federal Aviation Administration] Reauthorization Act* confère au département des Transports des États-Unis le pouvoir de trancher les différends opposant les transporteurs aériens et les aéroports et le charge de diffuser la politique à suivre pour établir le caractère raisonnable des redevances aéroportuaires. La politique de la FAA relative aux redevances aéroportuaires considérées comme raisonnables au niveau local a été achevée en 1996, puis a fait l'objet de processus de révision officiels et informels²²; la FAA a publié la version intégrale de sa politique mise à jour en 2013²³. Un changement notable apporté à la politique concerne la plus grande latitude accordée aux exploitants d'aéroports très achalandés afin qu'ils puissent se servir des prix pour inciter les transporteurs à utiliser leurs aéroports en période hors-pointe ou à déplacer leurs activités vers d'autres aéroports moins fréquentés.

En 1996, les États-Unis ont lancé un programme pilote de privatisation des aéroports (*l'Airport Privatization Pilot Program*), pour éliminer certains obstacles réglementaires touchant les subventions fédérales et l'affectation des recettes. Le programme prévoyait la location ou la vente de cinq aéroports, selon leur taille et la nature de leur circulation, dont un aéroport d'aviation générale²⁴ et pas plus d'un grand aéroport pivot²⁵. La *FAA Modernization and Reform Act of 2012* a fait doubler le nombre d'aéroports admissibles, le portant à 10. Les aéroports privatisés dans le cadre de ce programme sont tenus de maintenir les redevances à un niveau raisonnable, mais gardent la possibilité de demander des subventions fédérales et de percevoir des frais auprès des passagers. Les recettes tirées de la vente ou de la location de l'aéroport peuvent être affectées à des utilisations non aéroportuaires, moyennant l'approbation de la majorité des transporteurs desservant l'aéroport.

Deux aéroports – l'aéroport international Stewart de Newburgh, dans l'État de New York (en 2000), et l'aéroport international Luis Muñoz Marín de San Juan, à Porto Rico (en 2013) – ont mené à terme la démarche de privatisation au titre de ce programme. Toutefois, en 2007, l'aéroport international Stewart est redevenu de propriété publique lorsque les autorités portuaires de New York et du New Jersey ont racheté le bail de l'aéroport²⁶. Trois autres aéroports sont en voie d'être privatisés dans le cadre de ce programme²⁷.

Un rapport produit en 2016 par le Service de recherche du Congrès américain a mis en lumière un certain nombre de facteurs susceptibles d'avoir contribué au faible nombre de privatisations ayant découlé du programme, comme le temps nécessaire pour accomplir le processus de demande, les exigences réglementaires y étant rattachées (critiquées dans certains cas pour leur caractère trop restrictif ou vague) et le fait que les exploitants d'aéroports disposent déjà d'un accès suffisant au financement²⁸.

3.3 AUSTRALIE²⁹

Avant de commercialiser certains de ses aéroports, le gouvernement (fédéral) du Commonwealth d'Australie était propriétaire de tous les grands aéroports internationaux du pays, à l'exception de celui de Cairns, et les exploitait par l'entremise de la Federal Airports Corporation. Même si la propriété et l'exploitation étaient publiques, les prix pratiqués par les aéroports appartenant au gouvernement étaient surveillés par un autre organisme fédéral, la Prices Surveillance Authority.

Entre 1997 et 2003, le pays a confié la gestion de 22 aéroports à des entités privées en vertu de baux d'une durée de 50 ans, mais est demeuré propriétaire des infrastructures. Jusqu'en juillet 2002, l'Australian Competition and Consumer Commission (ACCC) régissait les prix exigés par les exploitants privés à but lucratif et la qualité du service offert. L'Australian Productivity Commission a réexaminé le contrôle exercé sur les prix après cinq ans et en a préconisé l'abolition dans son rapport produit en 2002.

De l'avis de la Commission, le plafonnement des prix aurait été responsable de la volatilité des profits dans les aéroports durant la grave crise qu'a connue le transport aérien en 2002 à l'échelle de la planète, laquelle a été exacerbée en Australie par la faillite d'Ansett, le deuxième transporteur aérien du pays. La Commission a conclu que le plafonnement des prix menaçait la viabilité financière des aéroports et la fourniture d'un service essentiel à la population. Elle a aussi estimé que les coûts de conformité s'avéraient également très élevés pour les aéroports en raison des interventions fréquentes de l'organisme de réglementation. Enfin, la Commission a conclu qu'il existait un risque important que l'organisme de réglementation approuve des majorations de prix destinées à des investissements non nécessaires, étant donné l'asymétrie d'information inhérente à la relation existant entre les entreprises exploitant les aéroports et l'organisme de réglementation³⁰.

En juillet 2002, la réglementation des prix a cédé le pas à une surveillance des prix dans les sept grands aéroports du pays (Adélaïde, Brisbane, Canberra, Darwin International, Melbourne, Perth et Sydney). La surveillance a été jugée supérieure au régime de plafonnement parce que l'organisme de surveillance pourrait tenir compte de facteurs externes au moment d'évaluer les prix d'une entreprise, ce qui réduirait la volatilité des profits et les risques d'échec.

À la suite d'un autre rapport publié en avril 2007³¹, le gouvernement fédéral a décidé de continuer la formule de surveillance des prix dans cinq grands aéroports (Adélaïde, Brisbane, Melbourne, Perth et Sydney) pendant une autre période de six ans. En décembre 2009, il a été annoncé que quatre aéroports (Canberra, Darwin International, Gold Coast et Hobart) seraient par ailleurs tenus de diffuser sur leurs sites Web de l'information au sujet de leurs procédures relatives à la fixation des prix, à la qualité des services et au traitement des plaintes. À la suite de la publication, en 2012, du rapport d'une enquête menée par l'Australian Productivity Commission³², l'aéroport d'Adélaïde a été retiré du groupe d'aéroports dont les prix étaient surveillés et placé dans la catégorie d'aéroports tenus de divulguer certains renseignements, car la Commission a conclu qu'il avait une emprise limitée sur le marché. À ce jour, les cinq mêmes aéroports (Adélaïde, Canberra, Darwin International, Gold Coast et Hobart) demeurent visés par les exigences de divulgation.

L'ACCC continue de surveiller les prix et la qualité des services dans les quatre aéroports cédés à des intérêts privés en vertu de baux (Brisbane, Melbourne, Perth et Sydney). Dans son rapport d'enquête de 2012, la Productivity Commission avait recommandé de maintenir jusqu'en juin 2020 la surveillance à l'égard de la qualité des services.

3.4 NOUVELLE-ZÉLANDE

La privatisation partielle des aéroports de la Nouvelle-Zélande est un exemple de commercialisation qui se situe entre les modèles adoptés au Royaume-Uni et aux États-Unis. Les participations majoritaires à la propriété des aéroports d'Auckland et de Wellington, deux des trois grands aéroports internationaux néo-zélandais, ont été vendues à des intérêts privés à la fin des années 1990, mais les conseils municipaux continuent de détenir une participation minoritaire dans ces deux installations. L'aéroport international de Christchurch demeure une société publique appartenant conjointement au conseil municipal et au gouvernement de la Nouvelle-Zélande.

Ces trois aéroports sont assujettis à une surveillance des prix par le gouvernement, mais aucun plafond n'a été mis en place. Le gouvernement conserve le droit de procéder en tout temps au plafonnement des prix et à un examen des prix aux termes de la partie IV de la *Commerce Act 1986*³³.

En 1998, le ministre du Commerce a demandé à la Commerce Commission de mener un tel examen sur les prix des services permettant l'atterrissage et le décollage des avions aux trois grands aéroports. La Commission devait recommander de leur imposer ou non des contrôles. Dans son rapport déposé en avril 2002, la Commission a recommandé que les prix de ces services soient contrôlés à l'aéroport d'Auckland, mais pas aux aéroports de Wellington ou de Christchurch. La ministre du Commerce a répondu aux recommandations de la Commission en 2003 et décidé de ne pas contrôler les prix à aucun des trois grands aéroports. Elle avait conclu que l'avantage de réglementer les prix à l'aéroport d'Auckland pour les transporteurs aériens et les passagers ne justifiait pas les coûts d'administration d'un tel contrôle des prix³⁴.

3.5 AUTRES EXEMPLES : FRANCE, ALLEMAGNE ET JAPON

À divers degrés, les aéroports de par le monde ont adopté des modèles semblables à ceux présentés dans les pages qui précèdent. En France, par exemple, les aéroports Charles de Gaulle et Paris-Orly appartiennent en partie à des intérêts privés, le gouvernement français conservant une participation de 50,63 % dans les deux cas³⁵. En Allemagne, les aéroports de Düsseldorf et de Francfort ont tous deux été partiellement privatisés³⁶. Au Japon, la plupart des aéroports sont détenus et exploités par l'État, mais le gouvernement national a signé des baux de longue durée (ou entend le faire sous peu) en vue de privatiser les activités dans un certain nombre d'aéroports³⁷. Dans ces trois pays, une réglementation économique s'applique aux aéroports, sous une forme ou une autre.

4 PROPOSITIONS RÉCENTES AU CANADA

Depuis 2012, un certain nombre de recommandations ont été formulées au sujet de la gouvernance des aéroports au Canada. Par exemple, le Comité sénatorial permanent des transports et des communications a recommandé dans son rapport provisoire de juin 2012 sur le transport aérien au Canada, de même que dans son rapport final d'avril 2013, que « parallèlement à l'objectif à long terme d'abolir les loyers des aéroports, Transports Canada cède la propriété des aéroports du Réseau national des aéroports aux administrations aéroportuaires qui les exploitent³⁸ ». Le Comité a indiqué que les loyers relativement élevés payés par les administrations aéroportuaires canadiennes contribuent à gonfler les coûts du transport aérien au Canada. Il a aussi conclu que, de par leur nature même, les baux sont limités dans le temps, ce qui complique les efforts des aéroports pour trouver des sources de revenus pour des projets d'investissement, particulièrement lorsque les baux approchent de leur échéance.

Dans un rapport paru en 2014, l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques a recommandé que le gouvernement fédéral offre « aux provinces et aux municipalités de se porter acquéreurs des actifs immobiliers et des équipements des aéroports canadiens³⁹ ». L'Institut a notamment indiqué que ce transfert de propriété viendrait résoudre la question du loyer, tout en permettant aux provinces et aux municipalités de mieux intégrer le transport aérien aux autres modes de transport.

En 2015, le plus récent Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada* a recommandé que le gouvernement fédéral passe, dans un délai de trois ans, à une structure à capital-actions pour les aéroports importants, avec un financement par capitaux propres de grands investisseurs institutionnels. À cette fin, le comité d'examen proposait d'adopter une réglementation économique des frais et redevances, sous la surveillance de l'Office des transports du Canada⁴⁰. Pour justifier ces recommandations, le comité d'examen a invoqué « l'avantage de la discipline plus présente du secteur privé dans la gestion des gros aéroports⁴¹ ». Il a aussi relevé les contraintes qui se posent aux investissements dans les aéroports lorsque la fin des baux approche et la possibilité que des aéroports et des transporteurs abusent de leur position dominante dans un marché en l'absence de toute réglementation.

En septembre 2016, le gouvernement fédéral a retenu les services de Crédit Suisse Canada afin d'obtenir des conseils financiers au sujet des recommandations du comité d'examen relatives à la gouvernance des aéroports⁴². Selon certains reportages, le gouvernement n'entend pas rendre ces avis publics⁴³.

La possibilité d'une privatisation des grands aéroports canadiens a aussi suscité des critiques. Par exemple, l'Union canadienne des employés des transports a exprimé des préoccupations en ce qui concerne :

- une augmentation des coûts pour les consommateurs;
- la perte de revenus pour le gouvernement fédéral;
- le traitement accordé aux passagers (et leur sécurité);
- le contrôle local exercé sur les aéroports;
- les droits des travailleurs⁴⁴.

Les autorités aéroportuaires d'Ottawa, de Vancouver et de Calgary s'opposent aussi à la privatisation de leurs aéroports, soutenant que cela viendrait faire augmenter les coûts pour les voyageurs et nuire à la qualité des services⁴⁵.

Pour sa part, l'Association du transport aérien international recommande que le gouvernement fédéral, au lieu d'envisager de privatiser les aéroports, s'emploie en priorité à éliminer les loyers qu'il exige de ces derniers⁴⁶.

Selon un sondage d'opinion réalisé en avril 2017, la possibilité d'une privatisation complète des aéroports suscite aussi des préoccupations au sein du public. La majorité (53 %) des répondants ont estimé que la privatisation des huit grands aéroports canadiens serait une « mauvaise » ou une « très mauvaise » idée. À l'inverse, cette idée a été jugée « bonne » ou « très bonne » par 21 % des répondants⁴⁷.

D'un autre côté, un certain nombre de groupes de réflexion et d'autorités aéroportuaires se sont prononcés en faveur de la privatisation des grands aéroports canadiens. Par exemple, dans une étude publiée en février 2017, l'Institut C.D. Howe a estimé que la vente des participations du gouvernement fédéral dans les huit grands aéroports canadiens rapporterait à ce dernier entre 7,2 et 16,6 milliards de dollars pouvant être investis dans les infrastructures⁴⁸.

Dans un texte d'opinion, l'Institut économique de Montréal a aussi fait valoir que la privatisation des aéroports canadiens serait une bonne nouvelle pour l'industrie du transport aérien du Canada et, au bout du compte, pour les voyageurs canadiens, car le remplacement de « l'actuel régime de loyers excessifs calculés en fonction d'un pourcentage des revenus bruts » par un impôt sur les bénéfices des entreprises inciterait les aéroports à investir davantage et à réduire les frais imposés aux transporteurs et aux consommateurs⁴⁹.

Selon des reportages, la Greater Toronto Airports Authority, l'exploitant de l'aéroport international Pearson de Toronto, est ouverte à une prise de participation du secteur privé dans l'aéroport, en vue de financer l'aménagement sur les lieux d'une station centrale de transport en commun⁵⁰.

5 CONCLUSION

Par le passé, de nombreux pays ont opté pour une forme ou une autre de commercialisation dans le but de surmonter certaines contraintes financières et opérationnelles dans leurs aéroports et d'en améliorer la qualité et le coût des services. À une extrémité du spectre, le Royaume-Uni a complètement privatisé un grand nombre de ses principaux aéroports. À l'opposé, les États-Unis ont conservé le modèle de la propriété publique dans tous les aéroports, sauf un, tout en permettant que la gestion de certains aéroports fasse l'objet de partenariats public-privé. Se situant entre ces deux approches, l'Australie et le Japon ont pour leur part opté pour des baux à long terme dans certains cas, tandis que la Nouvelle-Zélande, la France et l'Allemagne ont permis des prises de participations du secteur privé. Tous ces pays exercent un droit de regard économique (sous la forme, par exemple, d'un plafonnement ou d'une surveillance des prix) sur les aéroports.

Le modèle canadien est nettement différent. Des autorités aéroportuaires sans but lucratif ont été créées pour gérer les activités des principaux aéroports du Canada en vertu de baux à long terme conclus avec le gouvernement fédéral, auquel elles doivent verser un loyer. À la fin du bail, chaque autorité aéroportuaire doit rendre au gouvernement fédéral un aéroport « de classe mondiale » exempt de dette. Contrairement à d'autres pays, au Canada, les autorités aéroportuaires ne sont pas assujetties à un droit de regard économique du gouvernement.

De l'avis de certains, la gouvernance pourrait être améliorée au sein du Réseau national des aéroports. Par ailleurs, d'autres craignent que des aéroports du Réseau puissent abuser de leur position dominante dans un marché. Deux projets de loi émanant du gouvernement (l'un ayant été déposé en 2003 et l'autre, en 2006), qui sont morts au *Feuilleton*, visaient à corriger certaines lacunes de la gouvernance des autorités aéroportuaires signalées par Transports Canada et le vérificateur général du Canada au tournant des années 1990 et 2000. Aujourd'hui, le gouvernement fédéral étudie la possibilité de vendre au secteur privé ses parts dans les aéroports dont il est propriétaire, comme l'avait recommandé le Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada* en 2015, une éventualité qui suscite de vifs débats.

NOTES

- * La présente publication met à jour la publication de la Bibliothèque du Parlement de 2007 qui portait le même titre, produite par Allison Padova.
1. La présente section contient des renseignements tirés de Michael Tretheway, [Propriété, gestion et réglementation des prix des aéroports](#), rapport préparé pour le Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*, InterVISTAS Consulting Inc., Victoria, mars 2001; et Peter Forsyth *et al.* (dir.), *The Economic Regulation of Airports: Recent Developments in Australasia, North America and Europe*, Aldershot [Royaume-Uni], Ashgate Publishing, 2004.
 2. Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada* (LTC), [Vision fondée sur l'équilibre : Rapport du Comité d'examen de la Loi sur les transports au Canada](#), juin 2001.
 3. La présente section contient des renseignements tirés de Comité d'examen de la LTC, [Parcours : Brancher le système de transport du Canada au reste du monde – Tome 1](#), 2015; Comité d'examen de la LTC, [Parcours : Brancher le système de transport du Canada au reste du monde – Tome 2 : Annexes](#), 2015; Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), « [Canada](#) », *Case Study on Commercialization, Privatization and Economic Oversight of Airports and Air Navigation Services Providers* [étude de cas sur la commercialisation, la privatisation et la supervision économique des aéroports et des fournisseurs de services de navigation aérienne], 9 janvier 2013; Tretheway (2001); et Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), « [Chapitre 10 – Transports Canada – Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports](#) », *Rapport du vérificateur général du Canada*, Ottawa, octobre 2000.
 4. Joseph P. Dion, [Les aéroports en transition](#), publication n° 02-41F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 4 octobre 2002.
 5. La [Loi relative aux cessions d'aéroports](#), L.C. 1992, ch. 5, constitue la loi habilitante à cet égard.

6. La politique de 1994 peut être consultée sur le site de Transports Canada, [Politique nationale des aéroports](#).
7. Statistique Canada, « [Tableau 1-1 : Passagers embarqués et débarqués pour certains services – 50 premiers aéroports](#) », *Trafic des transporteurs aériens aux aéroports canadiens*, n° au catalogue 51-203-X, 2015.
8. Comité d'examen de la LTC (2015), Tome 2, p. 148.
9. Lorsque les baux fonciers pour Edmonton, Calgary et Vancouver ont été renégociés en 1997 et 1998, les administrations aéroportuaires locales ont accepté de respecter certains des Principes de responsabilité envers le public. Pour en savoir plus sur les principes de responsabilité, voir BVG (2000); et Transports Canada, [LAA Lease Review Consultation Report](#), 14 avril 1999 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
10. Comité d'examen de la LTC (2015), Tome 2.
11. Transports Canada (1999).
12. BVG (2000).
13. [Projet de loi C-27. Loi concernant les administrations aéroportuaires et les autres exploitants d'aéroport et modifiant certaines lois](#), 2^e session, 37^e législature.
14. [Projet de loi C-20. Loi concernant les aéroports, les administrations aéroportuaires et les autres exploitants d'aéroport et modifiant la Loi sur le Tribunal d'appel des transports du Canada](#), 1^{re} session, 39^e législature.
15. Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP), [La gouvernance des aéroports au Canada : enjeux et recommandations](#), Montréal, 2014, p. 9 et 10.
16. Rachel Y. Tang, *Airport Privatization: Issues and Options for Congress*, CRS Report, Congressional Research Service, Bibliothèque du Congrès des États-Unis, 3 février 2016; Heathrow, [Company information](#); et OACI, « [United Kingdom](#) », *Case Study on Commercialization, Privatization and Economic Oversight of Airports and Air Navigation Services Providers*, 14 février 2013.
17. Louise Butcher, [Regional airports](#), Briefing Paper Number SN00323, Royaume-Uni, Bibliothèque de la Chambre des communes, 26 avril 2016.
18. Airports Council International Europe, [The Ownership of Europe's Airports 2016](#), 8 mars 2016.
19. Royaume-Uni, Civil Aviation Authority (CAA), [Airport economic licensing and price control](#); et CAA, [Airport Market Power Assessment](#).
20. Royaume-Uni, CAA, « [The Airport Charges Regulations 2011](#) », *Airport charges regulations*.
21. OACI, « [United States](#) », *Case Study on Commercialization, Privatization and Economic Oversight of Airports and Air Navigation Services Providers*, 18 février 2013.
22. États-Unis, Federal Aviation Administration, [Feedback from the Policy Regarding Airport Rates and Charges Listening Sessions](#), 17 avril 2014.
23. États-Unis, « [Policy Regarding Airport Rates and Charges](#) », RIN 2120-AF90, *Federal Register: Notices*, vol. 78, n° 175, 10 septembre 2013.
24. Un aéroport d'aviation générale n'assure pas de services aériens réguliers de transport de passagers, mais accueille les aéronefs privés et les petits exploitants de vols nolisés. Voir United States Department of Transportation, Federal Aviation Administration, [General Aviation Airports: Part 139 Airport Certification](#).

25. Un grand aéroport pivot offre des services aériens réguliers de transport de passagers. Il doit compter pour au moins 1 % du trafic passagers total aux États-Unis, et plus de 10 000 passagers doivent y être enregistrés chaque année. Voir United States Department of Transportation, Federal Aviation Administration, [Airport Categories](#).
26. Tang (2016); et États-Unis, Federal Aviation Administration, [Airport Privatization Pilot Program](#).
27. Il s'agit de l'aéroport Airglades à Clewiston, en Floride; de l'aéroport international St. Louis Lambert à St. Louis, au Missouri; et de l'aéroport du comté de Westchester, à White Plains, dans l'État de New York. États-Unis, Federal Aviation Administration, [Airport Privatization Pilot Program](#).
28. Tang (2016).
29. Le contenu de la présente section est tiré en grande partie de Gouvernement de l'Australie, Department of Infrastructure and Regional Development, [Economic Regulation](#); et OACI, « [Australia](#) », *Case Study on Commercialization, Privatization and Economic Oversight of Airports and Air Navigation Services Providers*, 7 janvier 2013.
30. Australie, Productivity Commission, [Price Regulation of Airport Services](#), rapport d'enquête n° 19, 23 janvier 2002.
31. Gouvernement de l'Australie, Productivity Commission, [Price Regulation of Airport Services \(2007\)](#), rapport d'enquête, 27 avril 2007.
32. Gouvernement de l'Australie, Productivity Commission, [Economic Regulation of Airport Services](#).
33. OACI, « [New Zealand](#) », *Case Study on Commercialization, Privatization and Economic Oversight of Airports and Air Navigation Services Providers*, 12 février 2013.
34. Infratil, [Media Statement from Hon. Lianne Dalziel, Minister of Commerce: No Control Imposed on Airfield Activities](#), communiqué, 23 mai 2003.
35. Airports Council International Europe (2016); et OACI, « [France](#) », *Case Study on Commercialization, Privatization and Economic Oversight of Airports and Air Navigation Services Providers*, 6 août 2013.
36. L'aéroport de Düsseldorf est détenu à parts égales (50 %) par le secteur privé et l'administration locale. En ce qui concerne l'aéroport de Francfort, le secteur public (en l'occurrence, l'administration locale et le gouvernement de l'État) a conservé une participation majoritaire. Voir Airports Council International Europe (2016); et OACI, « [Germany](#) », *Case Study on Commercialization, Privatization and Economic Oversight of Airports and Air Navigation Services Providers*, 29 janvier 2013.
37. Japon, Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism (MLIT), [White Paper on Land, Infrastructure, Transport and Tourism in Japan, 2015](#), 2016; MLIT, [Private Sector Outsourcing of the Operation of Takamatsu Airport will start from April 2018](#), communiqué, 8 juillet 2016; et MLIT, [Private Sector Outsourcing of the Operation of Fukuoka Airport will start from April 2019](#), communiqué, 24 mars 2017.
38. Sénat, Comité permanent des transports et des communications (TRCM), [L'avenir des déplacements aériens au Canada : poste de péage ou bougie d'allumage?](#), 1^{re} session, 41^e législature, juin 2012, p. 7; et TRCM, [Une seule approche ne convient pas : Croissance et compétitivité internationale du transport aérien au Canada](#), 1^{re} session, 41^e législature, avril 2013, p. 18.
39. IGOPP (2014), p. 55.
40. Comité d'examen de la LTC (2015), Tome 1.
41. *Ibid.*, p. 193.

42. La Corporation de développement des investissements du Canada, « Engagement de Crédit Suisse », [Annonces](#).
43. Bill Curry, « [Ottawa keeps tight lid on airport-privatization report details, its costs](#) », *Globe and Mail*, 11 avril 2017.
44. Union canadienne des employés des transports, [La privatisation des aéroports : Tuer la poule qui ne cesse de pondre des œufs d'or](#).
45. Partenariat des aéroports canadiens [aéroports internationaux d'Ottawa, de Calgary et de Vancouver], [Le partenariat des aéroports demande aux Canadiens de s'exprimer pour que le gouvernement renonce pour de bon à la vente des aéroports du Canada à des investisseurs privés](#), communiqué, 1^{er} mai 2017.
46. Association du transport aérien international, [Le Canada devrait éliminer les loyers à la Couronne et non privatiser les aéroports](#), communiqué, 28 mars 2017.
47. Angus Reid Institute, [Airport Privatization: Canadians not prepared to clear this idea for takeoff](#), communiqué, 26 avril 2017 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
48. Steven Robins, « [A Better Flight Path: How Ottawa can Cash In on Airports and Benefit Travellers](#) », *E-Brief*, Institut C.D. Howe, 7 février 2017.
49. Michel Kelly-Gagnon, « [Privatizing Canadian Airports Will Be A Boon For Travellers](#) », *Textes d'opinion*, Institut économique de Montréal, 24 octobre 2016 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
50. Bruce Campion-Smith, « [Pearson airport hopes ownership change can fuel regional transit](#) », *Toronto Star*, 29 mars 2017.