



Examen de la privatisation des aéroports canadiens

Juin 2016

Introduction

Le 25 juin 2014, le ministre fédéral des Transports lançait un examen de la *Loi sur les transports au Canada*. Sous la présidence de David Emerson, le comité chargé de cet examen remettait son rapport intitulé *Brancher le système de transport du Canada au reste du monde* (Rapport Emerson) au ministre, en février 2016. Parmi ses recommandations, le rapport en comporte une sur l'examen de la privatisation des aéroports canadiens. L'Union canadienne des employés des transports (UCET) représente les membres qui travaillent dans la plupart des aéroports sous réglementation fédérale à travers le pays. L'UCET est d'avis que la privatisation des aéroports entraîne l'abandon du contrôle d'installations économiquement importantes pour la population canadienne. À ce propos, nombreuses sont les leçons que l'on peut tirer de l'expérience vécue par d'autres champs de compétence qui ont déjà emprunté cette voie...mais dont le succès est pour le moins plutôt limité.

Le présent document examine dans le détail l'impact éventuel qu'entraînerait la privatisation des aéroports canadiens. La recherche effectuée dans ce domaine révèle que les partisans de cette privatisation font preuve de manque de clairvoyance dans leur volonté de générer des revenus à partir de ces moteurs économiques essentiels au Canada. Il est parfaitement connu que les aéroports canadiens se classent parmi les meilleurs au monde, qu'ils fonctionnent de manière efficace et que leurs infrastructures sont bien entretenues et périodiquement modernisées. L'UCET est fortement convaincue qu'il faut absolument maintenir leur statut d'organismes sans but lucratif et ce, de façon à solidifier le rôle de meneur que joue le Canada dans tous les domaines de l'aviation.

Historique

Le rapport Emerson recommande au gouvernement de prendre en considération multiples options en ce qui touche à la privatisation des aéroports canadiens. Il insiste notamment sur la transformation des aéroports en entités à but lucratif ou sur leur vente à des entités privéesⁱ.

Selon l'organisme *Institute of Air and Space Law* de l'université McGill, Paul Dempsey fait remarquer qu'il existe quatre approches réglementaires à la privatisation des aéroports :

1. Réglementation du taux de rendement – système mis en place pour fixer les prix facturés par les monopoles sous réglementation gouvernementale (par exemple en Espagne, en France, en Grèce ou encore aux Pays-Bas) ;
2. Plafonnement du taux de rendement – cette méthode permet d'ajuster les prix des exploitants d'aéronefs à l'indice des prix plafonds qui tient compte du taux

d'inflation d'ensemble dans l'économie, de la capacité de l'exploitant à réaliser des économies relativement à l'entreprise moyenne dans l'économie, et de l'inflation des prix des intrants de l'exploitant par rapport à l'entreprise moyenne dans l'économie (par exemple au Royaume-Uni) ;

3. Plafonnement des prix dans l'industrie aéronautique – en fonction des revenus des services aéronautiques et commerciaux, ou des revenus des services aéronautiques seulement (comme en Australie, en Autriche, au Danemark et au Mexique).
4. Surveillance gouvernementale limitée – laquelle peut prendre la forme d'une entreprise en copropriété, d'une société mixte ou encore d'une entreprise ayant un statut financier sans but lucratif (tel qu'au Canada, en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis).

Parmi les trente (30) aéroports les plus achalandés au monde, seuls trois (3) d'entre eux peuvent être considérés comme étant détenus par des intérêts privés, soit Fulmino à Rome, Sydney et HTR à Londres ; huit (8) relèvent de partenariats publics-privés (PPP) stricts, et dix-neuf (19) sont propriété de l'État, mais avec une participation à un certain niveau du secteur privé. Il est intéressant de noter qu'un seul aéroport des É-U. qui figure dans le groupe peut être considéré comme un PPP, soit JFK à New York du fait que le Groupe Schiphol – contrôlé par le gouvernement néerlandais et la ville d'Amsterdam – en est le propriétaire-exploitant. En règle générale, les gouvernements hésitent à se débarrasser entièrement de biens aussi stratégiques que les aéroportsⁱⁱ.

Étude de cas de la privatisation

États-Unis

Presque tous les aéroports commerciaux aux États-Unis sont la propriété d'un gouvernement local ou d'un État, ou encore d'entités publiques comme les administrations aéroportuaires ou les administrations portuaires polyvalentes. En 1996, le Congrès américain mettait en œuvre le programme pilote de privatisation des aéroports (APPP) dont le but était d'examiner la possibilité de privatiser les aéroports détenus par des fonds publics et d'avoir recours à des capitaux privés pour les moderniser et développer. La participation au programme APPP a toutefois été très limitée. Seuls deux aéroports complétèrent l'ensemble du processus de privatisation mais décidèrent au bout du compte de ne pas aller plus loin. Ce manque d'intérêt dans la privatisation des aéroports aux États-Unis pourrait bien être le résultat de sources de financement rapidement disponibles pour les aéroports détenus par des fonds publics, d'obstacles ou d'absence de stimulants à la privatisation, ou encore des répercussions potentielles pour les principaux intervenants.

Un propriétaire du secteur public ne verra que peu d'avantages à vendre ou louer un aéroport à un exploitant privé, sauf si l'aéroport en question perd de l'argent. Dans une telle situation, pour les investisseurs privés un tel aéroport ne constituerait pas un investissement profitable. Il convient de noter que le bureau fédéral de l'aéronautique des États-Unis (Federal Aviation Administration) considère que les revenus tirés des aéroports incluent le produit de la vente ou de la location que les gouvernements locaux et d'États peuvent obtenir, ce qui explique que ces gouvernements ne sont autorisés à récupérer que les dépenses d'exploitation et en immobilisations depuis ce produit. Le reste doit être investi dans l'aéroport, ce qui enlève tout avantage financier associé à la vente ou à la location d'un aéroportⁱⁱⁱ.

Les transporteurs aériens voudraient que leurs coûts restent faibles, mais désireraient aussi avoir un certain contrôle sur la façon dont les revenus de l'aéroport sont utilisés, notamment pour s'assurer que les frais qu'eux-mêmes et leurs clients paient, sont bien utilisés à des fins liées à l'aéroport. Leurs intérêts à ce que les redevances d'atterrissage et montants des loyers des comptoirs de vente des billets et d'autres installations restent faibles, et vont peut-être à l'encontre de ceux d'exploitants privés potentiels qui sont plutôt en faveur d'une augmentation des revenus.

Le bureau fédéral de l'aéronautique des États-Unis (Federal Aviation Administration), qui administre le programme APPP, est susceptible d'examiner attentivement les propositions sur la privatisation risquant d'entraîner la fermeture de pistes ou d'aéroports, ou bien de réduire la capacité du système aéronautique, qui apparaissent comme favorisant certains utilisateurs d'aéroports plutôt que d'autres.

Le programme APPP n'a connu qu'un succès très mitigé au niveau de l'augmentation du nombre d'aéroports détenus par des fonds privés. Depuis sa mise en application, dix (10) aéroports ont demandé à s'inscrire à ce programme mais deux (2) seulement ont passé toutes les étapes de la privatisation. Un d'entre eux est toutefois repassé au statut de propriété privée^{iv}.

Examen de la privatisation des aéroports canadiens

Participation au programme APPP (en date du mois d'avril 2014)

Statut	Aéroport	Ville	Résultats de la demande
Inactif	Brown Field Municipal Airport	San Diego, CA	Retirée en 2001
Inactif	Chicago Midway International Airport	Chicago, IL	Retirée en 2013
Inactif	Gwinnett County Briscoe Field Airport	Lawrenceville, GA	Retirée en 2012
Actif*	Hendry County Airglades Airport	Clewiston, FL	Demande préliminaire approuvée en 2010
Inactif	Louis Armstrong New Orleans International Airport	New Orleans, LA	Retirée en 2010
Privatisé *	Luis Muñoz Marin International Airport	San Juan, Puerto Rico	Privatisé en vertu d'un bail de longue durée en 2013
Inactif	New Orleans Lake Front Airport	New Orleans, LA	Terminé en 2008
Inactif	Niagara Falls International Airport	Niagara Falls, NY	Retirée en 2001
Inactif	Rafael Hernandez Airport	Aguadilla, Puerto Rico	Retirée en 2001
Inactif	Stewart International Airport	Newburgh, NY	Privatisé en 2000, reconverti comme société publique en 2007

Source : Federal Aviation Administration (Bureau fédéral de l'aéronautique)

Notes : Les rangées comportant un astérisque représente les deux participants actifs au mois de janvier 2016. La FAA a mis fin à la demande de l'aéroport de New Orleans Lakefront lorsque celui-ci n'a pas respecté la date butoir d'envoi de documents additionnels.

Il est intéressant de noter la participation du Chicago Midway Airport, un aéroport comparable aux aéroports de niveau 1 au Canada, qui a pris la seule place réservée à un grand aéroport pivot commercial en vertu du programme APPP. Le 8 octobre 2008, le conseil municipal de Chicago concluait un bail de 2,5 milliards de dollars sur une période de 99 ans avec le consortium Midway Investment and Development Corporation composé du Citigroup Inc. (qui détenait 50 % du Vantage Group en 2008) et de l'administration aéroportuaire de Vancouver (qui possédait les 50 % restants du Vantage Group en 2008), ainsi que de John Hancock Life Insurance Co. L'entente relative au bail en question a été résiliée lorsque le groupe n'a pas respecté la date limite du 6 avril 2009 pour faire un paiement. Un effort visant à relancer ce bail a été abandonné en 2013 après que l'un des deux groupes soumissionnaires se retira. La ville décida alors d'abandonner sa demande de privatisation préliminaire.

Le programme APPP, au cours de ses 20 ans d'existence, n'est pas parvenu à stimuler un grand intérêt dans la privatisation des aéroports. Il est ironique de noter qu'aux États-Unis, véritable bastion de l'entreprise libre, les grands aéroports sont toujours détenus pas des fonds publics.

Europe

Selon une étude réalisée en 2010 par le Conseil international des aéroports, environ 13 % des aéroports européens sont la propriété de partenaires publics-privés mixtes, et 9 % sont entièrement privatisés^v.

La privatisation des aéroports a commencé à s'amplifier lorsque l'administration de la première ministre britannique de l'époque, Margaret Thatcher, privatisa l'ancienne British Airport Authority (BAA), mesure qui ne se fit pas sans critiques. En effet, des économistes avancèrent que la vente globale des sept aéroports de la BAA par le gouvernement du R-U, avait en fait converti des biens publics en un monopole privé. En 2009, le UK Competition Committee (comité de la concurrence du R-U) exigea de la BAA qu'elle se départisse de trois des aéroports afin de maintenir un marché compétitif. La privatisation des aéroports n'a pas été couronnée de succès dans tous les cas. Par exemple, l'aéroport de Cardiff au Pays-de-Galles a été acheté par un consortium espagnol privé, mais a dû être racheté par le gouvernement gallois lorsque le nombre de passagers annuel diminua de moitié et que l'aéroport devint alors déficitaire. Dans le même ordre d'idée, l'aéroport Prestwick en Écosse a été vendu à un exploitant néo-zélandais privé en 1992, mais en 2013 il fut racheté par le gouvernement écossais pour la somme d'une livre sterling après une forte diminution du nombre de passagers.

Conclusion

L'actuel modèle canadien de gestion des aéroports s'est avéré efficace, les principaux aéroports canadiens se classant parmi les meilleurs et les plus efficaces, leur infrastructure étant préservée et périodiquement modernisée. La plupart des aéroports sont entièrement utilisés en commun pour une meilleure rentabilité. Qui plus est, le financement est simple et les projets d'expansion sont liés aux besoins de la communauté et non pas à l'agenda du gouvernement^{vi}.

La privatisation des aéroports ne devrait pas être vue comme une possibilité d'accroissement des revenus à court terme pour les gouvernements. En fait, les récentes études de cas effectuées dans le monde révèlent qu'il n'y a aucune raison de risquer la privatisation de ces biens et infrastructures économiques et des transports aussi vitaux.

Malgré les recommandations du Rapport Emmerson, les désavantages à long terme dépassent de loin les avantages éventuels que pourrait apporter la privatisation de biens publics. L'UCET est fortement convaincue qu'il faut absolument conserver le statut d'organisme sans but lucratif de tous les aéroports.

Références

ⁱ Rapport Emmerson, page 195

ⁱⁱ Pierre Gagnon, vice-président, Affaires juridiques, et secrétaire de la société des Aéroports de Montréal *Privatization of Airports – The Canadian model*

ⁱⁱⁱ Organisation de l'aviation civile internationale, Direction du transport aérien, *Études de cas sur la commercialisation, la privatisation et la supervision économique des aéroports et des fournisseurs de services de navigation aérienne*, 18 février 2013

^{iv} Rachel Y. Tang, analyst, Transport et Industrie, *Airport Privatization: Issues and Options for Congress*, 3 février 2016

^v Conseil international des aéroports, Europe, *The Ownership of Europe's Airports*, 2010 p.6

^{vi} Pierre Gagnon, vice-président, Affaires juridiques, et secrétaire de la société des Aéroports de Montréal *Privatization of Airports – The Canadian model*