



Service d'information et de recherche parlementaires
Bibliothèque du Parlement

EN BREF

Allison Padova
Le 23 juillet 2004

Loyer des aéroports : Faits et chiffres

Le système aéroportuaire canadien représentait une dépense nette pour le Trésor public, mais le programme de cessions du gouvernement fédéral l'a transformé en source de recettes nettes : en 1991-1992, il a coûté près de 58 millions de dollars, alors qu'en 2003-2004, il a rapporté des recettes nettes d'environ 115 millions de dollars. Ce progrès tient à une réduction vertigineuse des coûts de fonctionnement et d'immobilisation du gouvernement après la prise en charge par des administrations à but non lucratif de la gestion et de l'exploitation des aéroports canadiens les plus importants et les plus achalandés. Les recettes nettes actuelles proviennent des sommes versées par les administrations aéroportuaires (AA) au gouvernement fédéral pour la location de biens aéroportuaires.

En 2003-2004, les loyers versés se sont élevés à 224 millions de dollars. Selon les prévisions, ils atteindront les 349 millions de dollars d'ici 2007-2008. Les acteurs et les observateurs de l'industrie, dont le vérificateur général du Canada, ont laissé entendre que la politique actuelle des loyers des aéroports comporte de sérieuses lacunes. Entre autres, Transports Canada (TC) n'aurait pas basé son calcul des loyers sur des fondements appropriés ni appliqué la méthode de calcul uniformément. De plus, certains ont affirmé que la politique actuelle menace la viabilité financière à long terme des aéroports et nuit à d'autres secteurs de l'industrie.

TC a entrepris un examen de la politique des loyers par suite des préoccupations réitérées des parties intéressées et d'un rapport du vérificateur général rendu public en octobre 2000. L'examen devait être mené en même temps que l'élaboration du projet de loi sur les aéroports du Canada, qui a été présenté au cours de la 2^e session de la 37^e législature avec le numéro C-27, mais qui est mort au *Feuilleton* en novembre 2003. L'examen de la politique des loyers a été terminé et les fonctionnaires de TC préparent actuellement des recommandations que le Cabinet examinera.

CONTEXTE

Depuis longtemps, 26 des 726 aéroports canadiens agréés accueillent plus de 90 p. 100 du trafic passagers total au Canada. La Politique nationale des aéroports de 1994 (PNA) a fait de ces 26 aéroports le Réseau national d'aéroports (RNA) et prévu la cession de 23 d'entre eux à des AA au moyen de baux à long terme⁽¹⁾. Les AA, composées essentiellement de représentants des collectivités desservies par chaque aéroport, gèrent le budget et l'exploitation des aéroports du RNA conformément aux principes de bonne conduite du commerce et aux besoins des utilisateurs locaux. Après les cessions, le rôle de TC dans le système aéroportuaire est passé de celui de propriétaire et exploitant à celui de *locateur* et d'organisme de réglementation.

Aucune loi n'a été adoptée après les cessions pour régir les AA. On a plutôt préféré établir les conditions de cession de chaque aéroport dans son « bail foncier », y compris les modalités de financement, d'exploitation et de gestion. Les 26 aéroports du RNA ont tous été cédés soit à des administrations locales ou à des gouvernements provinciaux ou territoriaux.

LE PRINCIPE ET LA STRUCTURE DES LOYERS DES AÉROPORTS

Le versement de loyers visait à indemniser le gouvernement du Canada dans une mesure raisonnable de la cession des biens aéroportuaires du RNA, dont il était toujours propriétaire. Le loyer de chaque aéroport ne devait pas être inférieur aux rentrées nettes de fonds que le gouvernement aurait réalisées s'il avait continué d'exploiter l'aéroport. On a appelé « loyer de base » le loyer fondé sur les recettes prévues dans un « scénario de référence ». De plus, la structure des loyers a été établie de façon à permettre au gouvernement de prendre part : 1) aux recettes dépassant les prévisions de TC concernant la gestion par les AA; 2) aux risques d'augmentation de l'inflation ou de diminution du trafic. On a appelé « loyer de participation » le montant positif

ou négatif calculé à partir des recettes excédentaires ou des variations imprévues de l'inflation ou du trafic.

Le calcul du loyer de base et du loyer de participation, calcul qui varie légèrement d'un aéroport à l'autre, tient compte de trois sources de revenu :

- **Revenus côté piste et revenus généraux d'aérogare**, y compris les frais d'atterrissage, de carburant et de stationnement des installations côté piste et les frais d'utilisation des comptoirs, des portes et des salons de l'aérogare.
- **Concessions et revenus commerciaux**, y compris les loyers des boutiques, des stationnements, des hôtels et des espaces à bureau.
- **Revenus immobiliers de sources commerciales et industrielles non essentielles**, y compris les loyers des projets immobiliers commerciaux ou industriels situés sur le terrain d'un aéroport.

Les loyers sont versés au Trésor et non directement à TC.

LE POINT SUR LES LOYERS DES AÉROPORTS

Le revenu annuel net de location est passé de 20 à 224 millions de dollars (courants) entre 1992 et 2003⁽²⁾. Selon TC, cette croissance tient essentiellement à la croissance du loyer de base, qui dépend en grande partie du volume du trafic passagers. Le loyer de participation ne constituerait qu'une faible partie des revenus totaux de location, puisque seules les AA de Vancouver, de Montréal et d'Edmonton en paient certaines parties. Le loyer cumulé versé au gouvernement fédéral au cours de cette période a dépassé 1,6 milliard de dollars.

Le graphique 1 montre l'évolution des revenus annuels nets de location en fonction des statistiques disponibles sur le trafic passagers annuel. Le revenu de location ne semble pas particulièrement sensible aux variations du trafic passagers. Selon TC, les plafonds imposés au volume passagers dans le calcul du loyer de base produisent un rapport mathématique entre les deux facteurs qui ressemble davantage à une fonction échelon qu'à une relation de proportionnalité. De plus, les fluctuations de loyers, qui sont permises dans les baux fonciers des aéroports, se sont traduites par des loyers artificiellement bas certaines années en raison des reports, et artificiellement élevés d'autres années en raison des remboursements. Ainsi, le sommet historique

de 299 millions de dollars en 2002 s'explique en grande partie par le remboursement en un montant unique de près de 57 millions de dollars pour le loyer de l'aéroport de Montréal, reporté depuis les années 1990. Par ailleurs, certains loyers ont été remboursés sur plusieurs années, biaisant d'autant la tendance sous-jacente. Selon TC, la tendance des revenus de location aurait été plus uniformément à la hausse sans les reports.

Il est aussi intéressant de noter que :

- L'aéroport Lester B. Pearson de Toronto a été cédé à la Greater Toronto Airport Authority (GTAA) en 1996 et a commencé à verser un loyer en 1997. La GTAA a versé 46 p. 100 du loyer cumulé reçu entre 1992 et 2003, et 52 p. 100 du loyer total en 2003.
- L'aéroport international de Vancouver a été cédé à la Vancouver Airport Authority (VAA), qui a commencé à verser un loyer en 1992 (avant l'adoption de la PNA). La VAA a versé 39 p. 100 du loyer cumulé reçu entre 1992 et 2003, et 27 p. 100 du loyer total en 2003.
- L'aéroport international de Calgary a été cédé à la Calgary Airport Authority (CAA), qui a commencé à payer un loyer en 1992 (également avant l'introduction de la PNA). La CAA a versé 13 p. 100 du loyer cumulé reçu entre 1992 et 2003, et 10 p. 100 du loyer total en 2003.
- D'autres AA ont aussi contribué au revenu net de location : Montréal, Ottawa, Winnipeg et Victoria, ont contribué collectivement 135 millions de dollars au revenu net jusqu'en 2003 inclusivement⁽³⁾.
- Les 14 autres aéroports du RNA cédés ont été des bénéficiaires nets du gouvernement du Canada pour près de 91 millions de dollars, grâce à des subventions au titre de cessions ou de reports de loyer, de la date de cession jusqu'à la fin de 2003.

Selon TC, l'interfinancement entre grands et petits aéroports n'entre pas dans le calcul des loyers.

PRÉVISION DES LOYERS POUR 2004-2007

Les aéroports du RNA devraient générer près de 1,2 milliard de dollars (en dollars courants) en revenu net de location pour le gouvernement fédéral entre 2004 et 2007. Comme l'indique le graphique 2, TC prévoit que le montant total des loyers augmentera de plus de

50 p. 100 par rapport à 2003, atteignant 349 millions de dollars en 2007. La plupart des AA qui ont versé un loyer en 2003 peuvent s'attendre à des augmentations de loyer de 20 à 75 p. 100 d'ici 2007⁽⁴⁾. Ces augmentations seraient attribuables à la croissance du trafic passagers et à l'augmentation du loyer de base. Les revenus des concessions ne devraient toutefois pas contribuer beaucoup à cette croissance.

Au sujet des prévisions de loyer, il est aussi intéressant de noter que :

- Des augmentations de loyer encore plus fortes par rapport à 2003 sont prévues pour :
 - l'Edmonton Airports Authority, dont le loyer devrait augmenter de plus 400 p. 100, passant de 2,4 à 12,5 millions de dollars;
 - les aéroports d'Aéroports de Montréal, dont le loyer devrait augmenter de plus de 200 p. 100, passant de six à 18,4 millions de dollars;
 - la CAA, dont le loyer devrait augmenter de plus de 100 p. 100, passant de 22,2 à 48,3 millions de dollars.
- La VAA devrait voir sa part du loyer total prévu pour la période de 2004 à 2007 diminuer de 39 à 25 p. 100.
- Les AA de Thunder Bay, de St. John's, de Regina et de Saskatoon commenceront à verser un loyer en 2006, et les 11 autres AA, après 2016.

PRINCIPALES CRITIQUES À L'ENDROIT DE LA POLITIQUE DES LOYERS

Divers observateurs et acteurs de l'industrie ont exprimé des réserves concernant la politique des loyers des aéroports de TC. En voici un résumé :

A. Vérificateur général du Canada

Au chapitre 10 de son rapport au Parlement de 2000, le vérificateur général conclut que TC n'a pas bien évalué la juste valeur marchande des biens aéroportuaires et des possibilités d'affaires qu'il a cédés. À son avis, TC ne pouvait établir une structure de loyers équitable pour l'avenir sans cette information. Le vérificateur général a constaté que la façon de calculer les loyers des aéroports n'avait pas été uniforme et que TC était incapable d'établir qu'elle avait été appliquée de façon équitable.

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

Dans son rapport de juin 2001 intitulé *Vision fondée sur l'équilibre*, le Comité a indiqué qu'il faudrait une formule basée sur le trafic passagers de chaque aéroport plutôt que sur les revenus pour favoriser de meilleures pratiques de gestion. Le Comité a aussi souligné que puisque les loyers dépendent des revenus *nets* (plutôt que des revenus bruts), les AA sont peu enclines à comprimer leurs coûts.

C. Conseil des aéroports du Canada

La position du Conseil des aéroports du Canada concernant les loyers imposés par le fédéral aux aéroports du RNA est la suivante :

1. Il y a longtemps que le gouvernement aurait dû revoir sa politique des loyers des aéroports.
2. Les loyers sont trop élevés.
3. La répartition des loyers entre les aéroports n'est ni équitable ni uniforme.
4. Si la politique des loyers n'est pas modifiée, les loyers atteindront bientôt des niveaux encore moins acceptables et constitueront un problème financier d'envergure.
5. Des loyers excessifs s'opposent à la mission des aéroports, qui est de servir d'outil économique pour les collectivités et les régions locales desservies.
6. Le gouvernement fédéral devrait réduire de moitié le loyer total qu'il perçoit des aéroports et ne le percevoir que des huit principaux aéroports.
7. Le gouvernement fédéral devrait éliminer les loyers sur les biens mobiliers (biens d'équipement cédés avec les aéroports), parce qu'ils constituent un fardeau indu pour les petits aéroports.
8. À l'avenir, les loyers devraient varier en proportion directe des niveaux de trafic.
9. Pour éliminer les inégalités du calcul du loyer, il faudrait y introduire un élément de progressivité selon lequel les grands aéroports paieraient proportionnellement davantage que les petits.

10. Si le gouvernement réduisait les loyers, les aéroports remettraient une part importante des économies ainsi réalisées aux utilisateurs qui paient un loyer.

D. Chambre de commerce du Canada

À titre de défenseur des droits des entreprises au Canada, la Chambre de commerce du Canada a proposé plusieurs mesures pour réduire l'effet dommageable des loyers des aéroports sur le service :

1. Le gouvernement devrait suspendre le paiement de loyers par les aéroports pour une période de deux ans, et les aéroports devraient remettre les économies ainsi réalisées aux transporteurs aériens.
2. Il faudrait rendre plus transparent le processus de calcul des loyers des aéroports.
3. Il faudrait que les loyers soient fondés sur le coût et les dépenses réels des exploitants des aéroports, ce qui entraînerait une baisse importante des loyers.
4. Il faudrait plafonner le loyer total que le gouvernement du Canada tire de chaque aéroport.
5. Tous les loyers des aéroports devraient être versés dans une « réserve destinée aux aéroports » plutôt qu'au Trésor.

POSITION DU GOUVERNEMENT SUR LA POLITIQUE DES LOYERS

Dans le chapitre de son rapport sur les cessions d'aéroports, le vérificateur général a indiqué qu'à titre de propriétaire et de locateur des aéroports cédés au RNA, le gouvernement a le droit d'exiger des AA des frais pour l'utilisation du terrain et des installations aéroportuaires. De plus, une forte croissance des revenus de location était prévisible, puisque, selon TC, le calcul des loyers a été établi de façon à réduire le fardeau à court terme des AA et à rapporter au gouvernement des rendements plus élevés à long terme.

Pour ce qui est du reproche qui lui a été fait de ne pas avoir établi la juste valeur marchande des aéroports cédés, TC a répondu qu'il avait chargé un conseiller financier d'établir la juste valeur marchande des quatre premiers aéroports cédés et que cette valeur a été prise en compte dans la formule utilisée pour calculer le loyer des aéroports.

Le gouvernement a renégocié ses contrats de cession avec certains aéroports, ce qui a donné lieu à d'importantes baisses de loyer. Les AA d'Edmonton, de Calgary, de Vancouver et de Toronto pourront comptabiliser quelque 474 millions de dollars en baisses de loyer lorsque tous les ajustements seront entrés en vigueur dans quelques années.

RÉFÉRENCES ET LIENS

Chambre de commerce du Canada :
(<http://www.chamber.ca/cmslib/general/T035.pdf>).

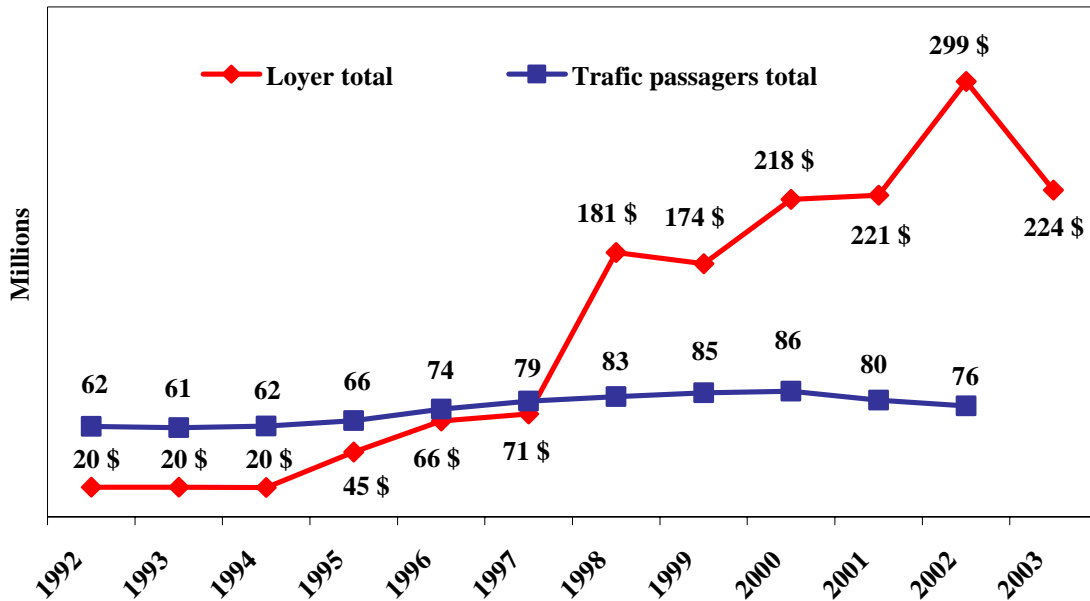
Conseil des aéroports du Canada :
(<http://www.cacairports.ca/Eng/Default.htm>).

Rapport du vérificateur général : (<http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/0010cf.html>).

Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada* :
(<http://www.reviewcta-examenlct.gc.ca/français/pages/final/ch9f.htm#10>).

-
- (1) Trois aéroports du RNA (Iqaluit, Yellowknife et Whitehorse) ont été cédés aux gouvernements territoriaux concernés.
 - (2) Le revenu annuel net de location est égal au montant annuel total des loyers de certaines AA, moins les subventions versées aux autres AA au titre de la cession.
 - (3) Même si ces AA ont reçu des montants de TC dans les années qui ont suivi la cession des aéroports, le montant des loyers qu'elles ont versés a été supérieur aux montants reçus.
 - (4) Un peu plus de sept millions de dollars de l'augmentation de 2006 par rapport à 2005 seront toutefois des remboursements de loyers reportés depuis 2003.

Graphique 1 : Loyer des administrations aéroportuaires du RNA, 1992-2003*

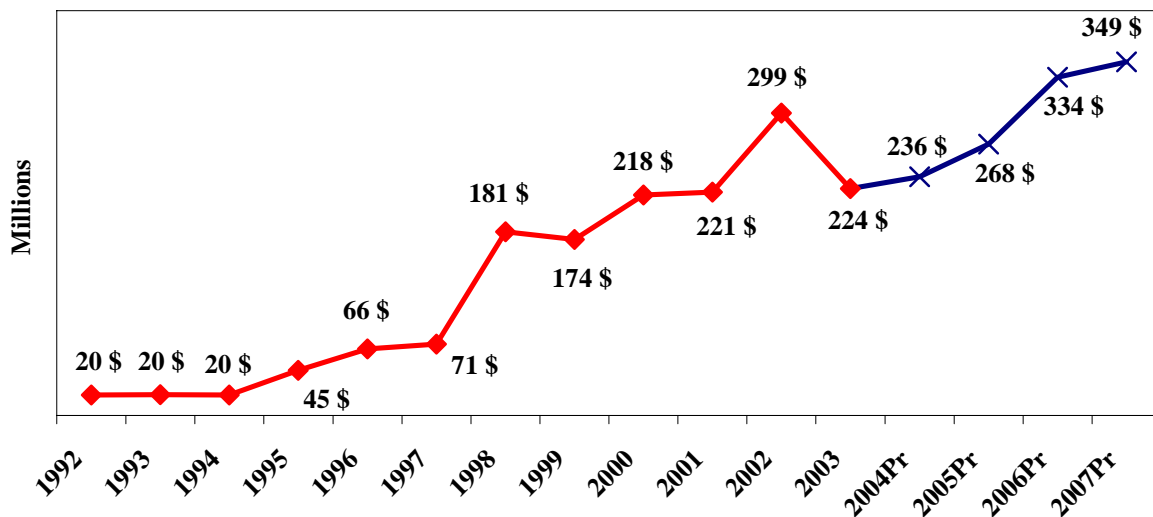


Source : Transports Canada, demande de données spéciale.

* Cinq aéroports (aéroports internationaux de Vancouver, de Calgary et d'Edmonton, et aéroports de Dorval et de Mirabel à Montréal) ont été cédés à quatre AA en 1992, avant l'introduction de la PNA. Deux de ces aéroports, Vancouver et Calgary, ont commencé à payer un loyer en 1992.

Note : Un montant de 57 millions de dollars pour le loyer reporté a été versé en 2002.

Graphique 2 : Prédiction des loyers des administrations aéroportuaires du RNA, 2004-2007*



Source : Transports Canada, demande de données spéciale.

* La prévision est sujette à changement en fonction des fluctuations imprévues de la croissance du trafic passagers, des décisions des administrations aéroportuaires et d'autres variables.

Note : Un montant de 57 millions de dollars pour le loyer reporté a été versé en 2002.