l'ena hors les murs

Magazine des Anciens Élèves de L'ENA
www.aaeena.fr

Dossier

Quel État pour demain ?

LE TRANSPORT AÉRIEN : ENJEUX DE RÉGULATION ET DIFFICILE REPRISE

La crise de la Covid-19 a très fortement impacté le secteur du transport aérien qui, au cours des dernières années, a connu des évolutions règlementaires significatives aussi bien sur le plan national qu'européen. Explications de Rémi Sermier (Fernand Braudel, 1987), associé fondateur du cabinet **Pamina Avocats.**

Quelles sont les principales évolutions juridiques qui ont marqué le monde du transport aérien ?

Au cours des dernières décennies, nous avons assisté à de profonds changements, tout d'abord à l'échelle européenne. Les arrêts de la CJCE en date du 5 novembre 2002, déclarant qu'étaient contraires au droit européen les accords aériens bilatéraux malthusiens entre les États membres de l'Union et les pays tiers, confortant ainsi la compétence de l'Union en cette matière, ont marqué une étape fondamentale dans l'évolution du marché du transport aérien. C'est dans le cadre du « ciel ouvert » européen que la concurrence entre compagnies aériennes s'est créée et développée et que les « low cost » ont pu devenir des acteurs de premier plan du secteur. Plus récemment, la succession de lignes directrices de la Commission concernant les aides d'État aux aéroports et au transport aérien, a marqué un resserrement croissant du contrôle de Bruxelles sur les fonds publics investis dans ce secteur. La Commission a pris, ces derniers temps, de nombreuses décisions ordonnant aux pouvoirs publics de récupérer des aides versées à des aéroports et, surtout, à des compagnies aériennes.

> *“ La privatisation des sociétés aéroportuaires a avivé le débat entre compagnies aériennes, partisanes de la « caisse unique », et aéroports, favorables à la « double caisse ».”*

En France, avant la crise née de la pandémie, le secteur était marqué par trois évolutions structurantes :

- Un alourdissement constant des taxes et prélèvements spécifiques pesant sur le transport aérien, dont la dernière illustration en date était l'éco-contribution instituée par la loi de finances initiale pour 2020 ;
- Un mouvement de privatisation des entités gestionnaires d'aéroports, qui devait notamment déboucher sur la privatisation d'ADP ;
- L'entrée en scène d'une véritable autorité indépendante de supervision des redevances aéroportuaires en application d'une directive européenne de 2009.

S'agissant des prélèvements, il faut souligner que, contrairement à ce qui se passe dans les autres types de transports, ce sont les compagnies aériennes – et donc,

en définitive, les passagers qu'elles transportent – qui payent directement, par le biais d'une myriade de taxes et redevances, les charges de contrôle, de sécurité et de sûreté aéronautiques. Ces prélèvements spécifiques n'ont cessé d'augmenter, notamment en raison de la hausse constante des coûts de sûreté aéroportuaire.

La privatisation des sociétés aéroportuaires (Toulouse, Lyon, Nice, sans compter ADP dont près de la moitié du capital est en mains privées depuis qu'elle est devenue une société cotée en 2006) a accentué la logique commerciale présidant à leur gestion, et les a soumises à des exigences de rendement des capitaux investis. Ceci accentue la différenciation entre les « grands » aéroports et les autres infrastructures. Ces dernières ne peuvent fonctionner qu'avec des subventions publiques et sont parfois conduites à utiliser une partie de cet argent public pour inciter financièrement des compagnies « low cost » à venir les desservir.

S'agissant de la régulation aéroportuaire, une directive européenne de 2009 a établi un cadre juridique minimal commun qui prévoit notamment la création, dans chaque pays, d'une autorité indépendante supervisant les redevances pratiquées par les principaux aéroports. En France, dans un premier temps, c'est la DGAC (direction générale de l'aviation civile) du ministère chargé des transports qui a été désignée pour exercer cette mission. Quelle que soit la grande compétence de cette administration, on pouvait douter de son indépendance vis-à-vis des acteurs du transport aérien puisque l'État français est toujours, pour le moment, actionnaire majoritaire d'ADP et de plusieurs autres grands aéroports du pays et détient une participation qui lui donne le contrôle d'Air France. Sur recours d'un syndicat de compagnies aériennes, le conseil d'État a obligé le Gouvernement à confier la mission de régulation à une entité présentant de plus grandes garanties d'indépendance. Dans un premier temps, une petite autorité spécialisée, rattachée au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), a vu le jour. Bien qu'elle ait progressivement pris ses marques et adopté des décisions témoignant de son indépendance, le Gouvernement a, après trois ans, décidé de transférer la compétence de régulation aéroportuaire à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER), rebaptisée pour l'occasion Autorité de régulation des transports (ART).

Parmi les principales problématiques du secteur, il y a la question du partage de valeur entre les aéroports et les compagnies aériennes. Qu'en est-il ?

Il s'agit là d'un sujet inépuisable ! Aujourd'hui, les voyageurs passent beaucoup plus de temps que par le passé dans les aéroports avant d'embarquer, du fait notamment des mesures de sécurité qui les obligent à arriver assez en avance. Ce temps d'attente est propice aux achats. Au cours des dernières années, les recettes commerciales des grands aéroports issues des commerces, des hôtels, des parkings et du développement du tourisme d'affaires ont ainsi considérablement augmenté.

La position de principe des compagnies aériennes est que si les gens se

Rémi Sermier (Fernand Braudel, 1987) est avocat au Barreau de Paris depuis 2002. Après 15 ans dans la fonction publique, il a exercé plusieurs années au sein du bureau parisien d'un cabinet international, dont il est devenu l'un des associés, puis dans divers cabinets français, avant de fonder Pamina Avocats. Auparavant, il avait exercé en particulier les fonctions de chargé de mission au Secrétariat général du Gouvernement, en charge notamment des secteurs culture, médias, communications télécommunications et numérique.

rendent dans les aéroports, c'est pour prendre l'avion. Elles en déduisent que l'essentiel des recettes commerciales des aéroports doit alimenter un pot commun, ou « caisse unique », servant à couvrir tous les coûts aéroportuaires, ce qui permet d'alléger le niveau des redevances qu'elles versent elles-mêmes pour financer ces coûts.

Les aéroports, surtout ceux qui sont exploités par des actionnaires privés, ont une vision différente de la situation. Pour eux, ces recettes leur sont propres et elles doivent alimenter un compte séparé, consacré aux activités non aéronautiques, tandis que les dépenses liées à l'activité aéronautiques doivent être intégralement financées par les redevances des compagnies aériennes. Ce système de « double caisse » (ou de « caisse aménagée » dans le cas où il existe certains transferts entre la « caisse commerciale » et la « caisse aéronautique ») améliore grandement la profitabilité de l'exploitation, au bénéfice des actionnaires des sociétés aéroportuaires.

La privatisation des sociétés aéroportuaires a avivé le débat entre compagnies aériennes, partisanes de la « caisse unique », et aéroports, favorables à la « double caisse ». Pour attirer les investisseurs, l'État a imposé la « double caisse » à ADP puis à Nice et il s'apprêtait sans doute à poursuivre ce mouvement, au grand dam des compagnies aériennes. Tout cela se déroulait dans un contexte d'augmentation continue du trafic aérien, qui rendait l'activité aéroportuaire très attractive pour les investisseurs, ce qui explique les prix élevés que l'État a obtenus pour la vente de ses participations dans les sociétés exploitant les aéroports de Toulouse, Lyon et Nice. Évidemment,

© Emmanuel Iriart

la conséquence en était que ces sociétés réservaient toute leur valeur ajoutée à leurs actionnaires et refusaient d'en partager une partie avec les compagnies aériennes. Celles-ci avaient cependant pu se faire entendre de l'autorité indépendante de supervision des redevances qui, en avril 2019, avait imposé à l'aéroport de Nice de baisser de 30 % le tarif de ses redevances aéronautiques. Cette décision a fait l'objet d'un recours de l'aéroport mais a été confirmée par le Conseil d'État en décembre 2019.

Aujourd'hui, le monde du transport aérien est préoccupé par les retombées de la crise…

L'irruption de la pandémie, qui a mis brutalement le trafic aérien à l'arrêt, a évidemment complètement bouleversé le paysage, entrainant des situations totalement inédites, comme la fermeture totale d'Orly. Les compagnies aériennes ont eu à faire face à la problématique du remboursement massif des billets. Elles ont dû passer en revue leurs contrats pour examiner si elles pouvaient faire jouer une clause de révision ou invoquer la force majeure.
Et la fin du confinement n'a nullement marqué un retour à la normale. La plupart des acteurs estiment qu'il faudra trois ou quatre ans au moins pour retrouver un niveau d'activité avoisinant celui de 2019. Il est probable que cette situation aura des répercussions sur le cadre juridique du transport aérien.

Par ailleurs, on peut penser que les impératifs écologiques continueront à peser sur les acteurs, même si le transport aérien est, à ce jour, la seule industrie à s'être dotée, au niveau mondial, d'un régime de compensation et de réduction des émissions de carbone (CORSIA), sous l'égide de l'OACI.

Réalisation Amplitude 360. Crédits photos : Fotolia - Studio Pierre Ballif

Droit économique • Droit administratif

Pamina Avocats accompagne les entreprises et institutionnels, français et internationaux, en droit économique et administratif. Régulation des activités économiques, contrats administratifs, droit public immobilier, droit du marché de l'art. Un conseil disponible et pragmatique.
Une analyse précise, fiable et créative.
Un partenaire de confiance.

The LEGAL 500

Efficace, fiable et disponible… un haut niveau d'expertise et de prestations… une forte expertise en matière réglementaire et de contrats publics… impliqué dans plusieurs dossiers en Afrique.

RÉMI SERMIER 2020 RECOGNIZED BY Best Lawyers

Rémi Sermier a été inclus dans l'édition 2020 de The Best Lawyers pour la France dans la catégorie Droit Public.

PAMINA AVOCATS | 6, place Saint-Sulpice 75006 Paris France
Tel . + 33 (0)1.45.44.51.47 | cabinet@pamina-avocats.com
www.pamina-avocats.com

PAMINA AVOCATS