

# Concurrence et Aéroports

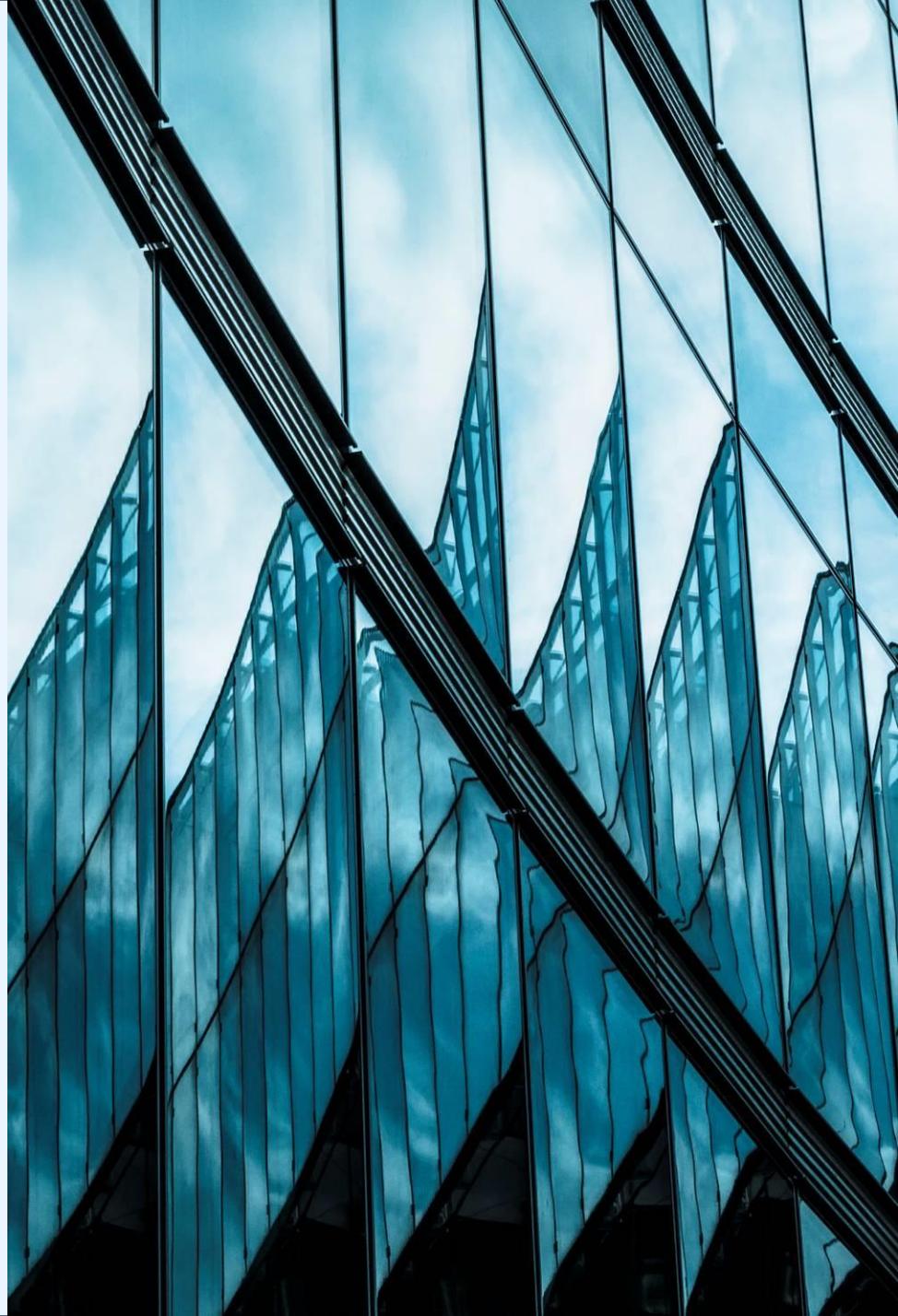
Séminaire Philippe Nasse

9 janvier 2014

**Jérôme PHILIPPE**

---

Freshfields Bruckhaus Deringer LLP



# L'applicabilité récente du droit de la concurrence aux aéroports

---

## Au niveau national : 1999 (Tribunal des Conflits)

A l'origine, un litige entre TAT European Airlines d'une part, et ADP et Air France d'autre part, donne lieu à plainte devant le Conseil de la concurrence et décision de celui-ci

- **Cons. conc. 98-D-34 du 2 juin 1998 relative à la concurrence sur le marché des services d'assistance à l'aéroport d'Orly et sur le marché des locaux nécessaires aux compagnies aériennes mis à disposition par Aéroports de Paris.**
  - ADP et Air France ont été sanctionnés pour des pratiques d'entente illicite ayant conduit au regroupement dans l'aérogare d'Orly-ouest du trafic de l'ensemble du groupe Air France.
  - Un abus de position dominante a également été retenu à l'encontre d'ADP pour le refus d'ouverture de lignes opposé à TAT European Airlines à partir d'Orly-ouest **et** pour avoir imposé à TAT de ne pas recourir à son propre personnel en escale mais d'utiliser les services d'ADP sur l'aérogare d'Orly-sud.



# L'applicabilité récente du droit de la concurrence aux aéroports

---

- **CA Paris du 23 février 1999, Aéroports de Paris et Air France**

- La Cour d'appel de Paris relève la qualité d'établissement public d'Aéroports de Paris, dont la fonction est de mettre à disposition infrastructures aéroportuaires et qui exerce aussi des services moyennant redevances, liés à la mise à disposition des installations aéroportuaires ou rattachés à l'assistance en escale.
- Cette activité de services, de nature économique, est soumise au droit de la concurrence, peu important que ceux-ci « émanent de personnes publiques, (...) investie[s] de prérogatives de puissance publique ou gér[ant] une partie du domaine public. »
- La Cour d'appel estime que le Conseil de la concurrence n'a pas excédé ses pouvoirs et rejette l'exception d'incompétence opposée par ADP et Air France.

- **Tribunal des Conflits n°03174 du 18 octobre 1999**

- Le Tribunal considère que les décisions de regroupement à l'aérogare d'Orly-ouest des activités du groupe Air-France et le refus d'ouverture de nouvelles lignes dans cette aérogare opposé à TAT « se rattachent à la gestion du domaine public et constituent l'usage de prérogatives de puissance publique. ». Elles « **relèvent de la compétence administrative pour en apprécier la légalité** ».
- « **En revanche, (...) sont détachables de l'appréciation de la légalité d'un acte administratif, les pratiques d'Aéroports de Paris susceptibles de constituer un abus de position dominante consistant dans l'obligation faite à la Compagnie TAT d'utiliser les services d'assistance en escale de cet établissement public en substitution de ses personnels.** ».

**La compétence judiciaire des autorités de concurrence est confirmée sur l'appréciation de la légalité concurrentielle des actes détachables de l'action publique.**



# L'applicabilité récente du droit de la concurrence aux aéroports

---

Au niveau communautaire : 2000

- **T-128/98 du 12 décembre 2000, Aéroports de Paris c/ Commission**

(arrêt confirmé en 2002 par C-82/01)

- arrêt portant sur la décision de la Commission IV/35.613 – Alpha Flight Services du 11 juin 1998 relative à un abus de position dominante d'ADP consistant en l'imposition de redevances discriminatoires aux prestataires de services d'assistance en escale ou d'auto-assistance, en matière de chargement et déchargement des avions (nourriture et boissons), nettoyage des avions et assistance fret
- « *la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment de son statut juridique et de son mode de financement* »
- « *les dispositions du traité en matière de concurrence restent applicables aux activités d'un organisme qui sont détachables de celles qu'il exerce en tant qu'autorité publique* »



# Concurrence et Aéroports

---

– Partie 1 –

Concurrence entre aéroports et accès des compagnies à l'aéroport

# Concurrence entre aéroports

---

## Plusieurs niveaux de concurrence entre aéroports [Avis 10-A-04]

### 1. Concurrence régionale entre aéroports suffisamment proches

- ADP / Beauvais, Caen / Rouen / Le Havre, Lyon St Exupéry / St Etienne
  - Heathrow / Gatwick / Stansted
  - mais aussi peut-être Paris / Amsterdam ou Paris / Bruxelles (par ex. pour l'Afrique)
- aéroports / compagnies : attirer des vols (redevances / desserte de population)*  
*switching costs peu élevés*

### 2. Concurrence en hub

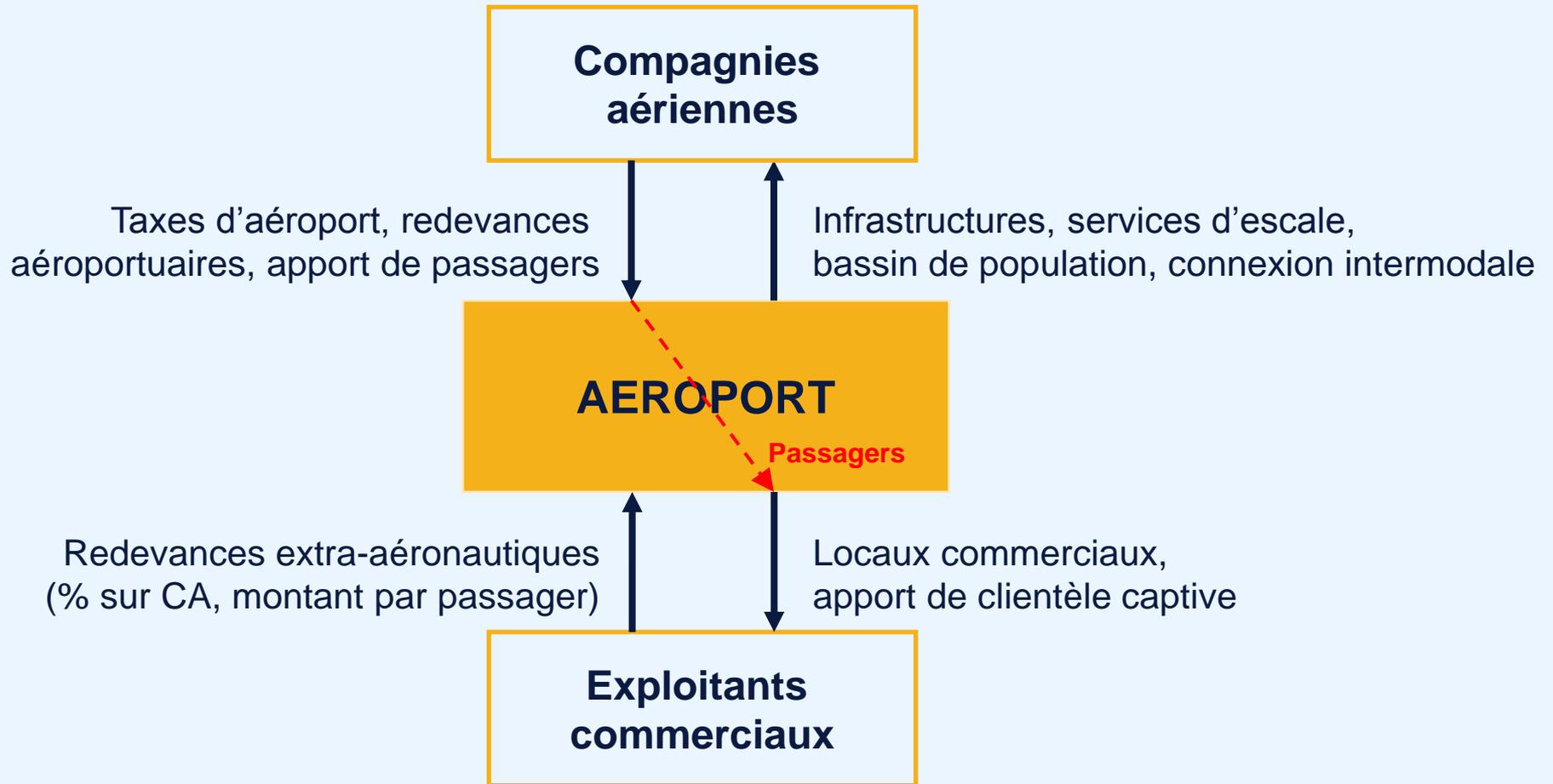
- Reflet de la concurrence entre grande compagnies
- aéroports / compagnies : attirer des hubs (redevances / services)*  
*switching costs très élevés*

### 3. Concurrence sur les marchés de fret



# L'aéroport plateforme biface

---



# Concurrence entre aéroports

---

## Les marchés pertinents décrits par la pratique décisionnelle en antitrust et concentrations

- les marchés amont de travaux pour la construction et l'entretien des infrastructures aéroportuaires ainsi que la fourniture d'équipements
- les marchés aval de l'exploitation des aéroports, correspondant aux services rendus sur les aéroports:
  - les marchés de services rendus aux compagnies aériennes :
    - les services d'utilisation de l'infrastructure aéroportuaire, activité de service public
    - les services d'assistance en escale, marchés concurrentiels (directive 96/67/CE du Conseil du 15 octobre 1996) qui « *recouvrent l'ensemble des services qui sont nécessaires pour un avion de ligne entre son arrivée sur un aéroport et son départ* » (Cons. conc. 97-A-13 et 97-A-24).  
Prestations sur les pistes avec contraintes de sécurité fortes (maintenance, guidage, ravitaillement, transport du fret) et prestations dans les aérogares (contrôle des billets, enregistrement, traitement des bagages)

# Concurrence entre aéroports

---

## Les marchés pertinents

- les marchés de services rendus aux entreprises de commerce ou à la clientèle particulière :
  - la gestion des emplacements commerciaux par exploitation directe (ADP gère directement les parkings), par le biais de filiales (ex : Duty Free Paris, filiale d'ADP) ou sous la forme de concessions commerciales
  - Par exemple, l'exploitation des emplacements commerciaux sous douane, avec comme marchés connexes, le marché amont de l'attribution des concessions commerciales et le marché aval de vente au détail hors taxes (*duty free shops*) et celui de la vente au détail taxée – 08-D-05 du 27 mars 2008
- les marchés de services rendus aux entreprises de services présentes sur les aéroports:
  - la location de terrains ou d'immeubles (bureaux, entrepôts)
  - des facilités de communications et des prestations industrielles (électricité, eau)

# Concurrence entre aéroports

---

- Sur un certain nombre de ces marchés, l'aéroport est en monopole ou monopsonne
- Vis-à-vis des compagnies aériennes, il peut y avoir concurrence entre aéroports situés à une « distance raisonnable », qui peuvent (soit directement soit par l'utilisation de *feeders* rapides : navettes, bus, TGV, court courriers) atteindre un même bassin de population
- Ceci a donné naissance à la notion de « faisceau de lignes », utilisé surtout dans l'examen des concentrations entre compagnies aériennes



# Marchés pertinents passagers

---

Les délimitations de marchés sur le marché du transport aérien de passagers et de fret lors du contrôle des concentrations.

- Lettre du ministre AOM/Air Liberté du 29 septembre 2000
  - La route ou le faisceau de routes.

Le ministre a examiné avec précision la substituabilité entre les routes aériennes en direction de la Martinique et de la Guadeloupe, selon que le départ se faisait depuis l'aéroport Roissy CDG ou depuis l'aéroport d'Orly. Ont été considérées:

- la durée du vol, quasiment identique
- la sensibilité, faible voire nulle, du passager au temps de transport entre son domicile et l'aéroport choisi
- la neutralité sur le coût global du vol pour les compagnies aériennes de la desserte des Antilles et de La Réunion au départ de l'un ou l'autre aéroport

pour en conclure que, sur le marché Paris-Martinique et Paris-Guadeloupe, la concurrence ne serait pas affectée par la nouvelle entité, compte tenu des parts de marché respectives d'Air France et de Corsair sur ces mêmes routes, quel que soit l'aéroport de départ à Paris, Roissy et Orly étant substituables.

# Marchés pertinents passagers

---

- En revanche, le ministre a considéré que, s'agissant des lignes intérieures et des destinations du Sud de la France, les aéroports d'Orly et de Roissy n'étaient pas substituables notamment du point de vue de la clientèle d'affaires car:
  - la situation géographique des aéroports (distants de 25 km de Paris pour CDG et de 14 km pour Orly) impacte le temps et le coût du transport (prix des taxis)
  - la desserte des aéroports en transports en commun est inégale
  - Roissy CDG ne dispose plus de créneaux disponibles dans les plages horaires commercialement attractives (début et fin de journée)
  - les temps de vol et de roulage sont allongés de 15 mn au départ de Roissy, ce qui représente 20% du vol total et un surcoût de 10% pour la compagnie

pour décider que le marché affecté par l'opération était la route Orly-Nice (et non Paris-Nice), sur laquelle la nouvelle entité disposera de 47% du marché, Air France détenant la part de 53% avec son service « La Navette ».

# Marchés pertinents passagers

---

La segmentation usuelle se fait ligne par ligne.

- Ceci ne signifie pas aéroport/aéroport. Certains aéroports sont substituables entre eux et sont constitutifs du même marché, de la même ligne. La Commission a estimé que c'était notamment le cas de:
  - ✓ l'aéroport de Malpensa et celui de Linate à Milan
  - ✓ des aéroports de Bruxelles, de Luxembourg et de Francfort, substituables à celui d'Amsterdam
  - ✓ Heathrow, Gatwick, City, Luton et Stansted à Londres
  - ✓ l'aéroport d'El Prat, de Girona et de Reus à Barcelone
  - ✓ l'aéroport JFK et celui de Newark à New York
  - ✓ Orlando International et Sanford International (Orlando) pour les passagers *non-premium* seulement
- La Commission a également envisagé que des aéroports secondaires, dans un rayon d'environ 100 km ou à une heure de route du centre-ville peuvent être substituables. La Commission précise bien que ces valeurs constituent « *une approximation* », pouvant être ultérieurement affinée (Ryanair/Aer Lingus - 2007).

# Marchés pertinents passagers

---

## Extension aux faisceaux de lignes ?

- La sensibilité au temps des passagers peut faire l'objet d'une segmentation. On distingue les passagers sensibles au facteur temps des passagers non sensibles au facteur temps.
- Les entreprises et les milieux d'affaire, sensibles au facteur temps dits passagers *premium*, vont privilégier la possibilité de faire un aller-retour dans la même journée sur des vols court-courrier.
- Les voyageurs non sensibles au facteur temps, *non-premium*, sont plutôt des vacanciers, sur des vols long-courrier.



# Marchés pertinents passagers

---

## Extension aux faisceaux de lignes ?

- S'agissant du transport de passagers, le niveau de substituabilité des vols directs et indirects dépend de la durée du vol.
- Dans les liaisons court-courrier, notamment comprenant un aller-retour dans la même journée pour un voyageur d'affaires sensible au temps, aucune substituabilité ne peut être envisagée.
- L'analyse de vols moyen-courrier (durée supérieure à 3 heures) montre que les vols indirects peuvent constituer un substitut compétitif.
- En ce qui concerne les vols long-courrier (plus de 6 heures et plus de 5000 km), la substituabilité des vols indirects se confirme
  - (i) s'ils sont vendus en tant que correspondance sur la ligne « origine/destination » par le système de réservation informatique,
  - (ii) si leur fréquence est quotidienne,
  - (iii) si l'allongement de la durée du trajet est au maximum de 150 min.

# Marchés pertinents fret

---

Les délimitations de marchés sur le marché du transport aérien de passagers et de fret lors du contrôle des concentrations.

- Lettre du ministre AOM/Air Liberté du 29 septembre 2000.

Définition du marché pertinent : le transport aérien régulier de fret permettant de relier deux aires géographiques données

- ce marché est plus large que celui du transport des voyageurs, un plus grand nombre d'escales étant concevables s'agissant de fret
- la substituabilité par route ou par rail est plus largement admise que pour le transport de passagers
- Le transport de fret est généralement multimodal, dont le transport aérien ne représente qu'une partie, sur les continents possédant des infrastructures suffisantes. Les aéroports peuvent être considérés comme substituables entre eux au sein d'un même continent.

Le ministre va considérer que le marché aérien du fret est de dimension européenne, alors que les marchés pertinents dans le transport aérien de passagers sont très généralement considérés comme de dimension nationale compte tenu des barrières linguistiques ou légales, la question étant par ailleurs le plus souvent laissée ouverte.

# Marchés pertinents fret

---

Les délimitations de marchés sur le marché du transport aérien de passagers et de fret lors du contrôle des concentrations.

- Décision de la Commission européenne COMP/M.5141 – KLM/Martinair
  - La question de la nature des marchandises transportées est renouvelée par le fait que les deux parties à l'opération ont leur « *hub* » fret dans le même aéroport à Amsterdam et qu'il existe une criée à fleurs à Aalsmeer, à proximité d'Amsterdam.
  - Compte tenu du facteur temps dans le marché des fleurs, l'aéroport d'Amsterdam pourrait apparaître comme l'option incontournable des distributeurs de fleurs.
  - Mais il apparaît que, du fait du développement des routes européennes, les aéroports de Bruxelles, de Luxembourg et de Francfort sont substituables à celui d'Amsterdam, même pour des cargaisons sensibles au temps.

En définitive, une définition plus étroite du marché s'agissant du transport de cargaisons périssables ne paraît donc pas nécessaire.

# Marchés pertinents fret

---

- L'approche « point d'origine/point de destination » ne permet pas de délimiter le marché du fret aérien.
- En revanche, ce marché est défini comme un marché intra-européen, y compris multimodal.
- L'approche « continent/continent » permet de définir un marché de transport de l'Europe vers l'Amérique du Nord, dès lors que ces continents possèdent des infrastructures suffisamment développées pour permettre les correspondances.
- L'approche « pays/continent » doit prévaloir en Afrique, en Amérique latine et sur une partie de l'Asie et il conviendrait de subdiviser ces continents sur une base « pays/pays » du fait de modalités douanières compliquées, de réseaux routiers insuffisants et de correspondances limitées.

En définitive, le marché sera divisé entre les liaisons « continent/continent » pour les lignes Europe-Amérique du Nord et les liaisons « continent/pays » pour les autres lignes.

# Marchés pertinents

---

## Références des principales décisions

- COMP/M/JV-19 – KLM/Alitalia du 11 août 1999
- Lettre du ministre de l'économie – AOM/Air Liberté du 29 septembre 2000
- COMP/M. 3280 – Air France/KLM du 11 février 2004
- COMP/M.3770 – Lufthansa/Swiss du 4 juillet 2005
- 09-DCC-17 – Linair/Brit Air/Financière LMP du 7 juillet 2009
- COMP/M.4601 – Kartstadt Quelle/MyTravel du 4 mai 2007
- COMP/M.4439 – Ryanair/Aer Lingus du 27 juin 2007
- COMP/M.5181 – Delta Air Lines/Northwest Airlines du 6 août 2008
- COMP/M.5141 – KLM/Martinair du 17 décembre 2008
- COMP/M.5440 – Lufthansa/Austrian Airlines du 22 août 2009
- COMP/M.5747 – Iberia/British Airways du 14 juillet 2010
- COMP/M.5830 – Olympic/Aegean Airlines du 26 janvier 2011
- 13-DCC-10 – Air France KLM/Airlinair SA du 25 janvier 2013
- COMP/M.6663 – Ryanair/Aer Lingus du 27 février 2013
- COMP/M.6796 – Aegean/Olympic II du 9 octobre 2013
- COMP/M.6828 – Delta Air Lines/Virgin Group/Virgin Atlantic du 20 juin 2013
- COMP/M.6607 – US Airways/American Airlines du 5 août 2013



# Accès des compagnies à l'aéroport

---

## Les slots dans les aéroports

- Nécessaire gestion de la ressource rare : autorisation d'utiliser les pistes et terminaux à une date et heure spécifiques
- Attribution des slots dans le cadre d'un système administratif instauré par le Règlement (CEE) n° 95/93 du Conseil du 18 janvier 1993, modifié en 2004
- Ce règlement a mis en place le système dit « du grand père »
  - Identification par l'Etat Membre des aéroports “coordonnés” (89 dans l'EEE en 2011, répartis dans 18 EM)
  - Désignation par l'EM d'un “coordonnateur” agissant de manière indépendante, neutre, non discriminatoire et transparente
  - Le coordonnateur attribue les créneaux pour une “saison” (deux saisons aéronautiques – été, hiver – par année)
  - Si une “série” (5 ou plus slots à la même heure le même jour de la semaine durant une saison) est utilisée à plus de 80 %, elle est automatiquement reconduite l'année suivante pour le même transporteur
  - Une fois les reconductions effectuées, les slots disponibles sont mis dans le “pool” et sont attribués à 50% minimum aux nouveaux entrants
  - Marché secondaire ? Uniquement au Royaume-Uni



# Concurrence entre aéroports et accès des compagnies à l'aéroport

---

## Slots : les propositions de la Commission

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil, déc. 2011
- Objectifs :
  - la Commission admet qu'un mécanisme d'attribution ne peut dégager de capacités supplémentaires ; mais...
  - l'idée est de mieux faire correspondre l'offre et la demande **par segment** (long courriers, transport régional, fret...)
  - pourtant, le seul constat dressé est celui du manque global de capacité... pas de constat particulier d'absence de correspondance par segment
  - simple "idée générale" qu'il existe une rigidité, et que des transactions mutuellement avantageuses pourraient certainement exister  
(*rumeur : 143 M€ pour la cession quatre paires de slots à Heathrow en 2008*)
- Principes :
  - *Use it or lose it* : relèvement du seuil à 85 %
  - création d'un marché secondaire transparent des slots

# Concurrence entre aéroports et accès des compagnies à l'aéroport

---

## Slots : les propositions de la Commission [COM(2011) 827 final]

- élargissement de la notion de “nouvel arrivant” (possible jusqu’à 10% au lieu de 5%)
- limiter la possibilité de recourir à des règles locales
- la Commission “conçoit” la méthode d’analyse des insuffisances de capacité
- le recours à l’aéroport “coordonné” doit être le plus limité possible
- le recours à l’aéroport “à facilitation d’horaire” est plus souple
- les “paramètres de coordination” sont définis par l’EM sous le contrôle de la Commission, dont les recommandations doivent être prises en compte
- le coordonnateur doit être indépendant de l’EM et de toute partie intéressée sur le plan juridique, organisationnel et décisionnel
- création par le coordonnateur d’une base de données des slots, titulaires, échanges, transferts (mais n’incluant pas le prix de chaque transfert)
- “lose it” si utilisation de la série (10 ou 15 slots minimum) est inférieure à 85%
- possibilité de “redevances punitives” en cas de remise tardive de slots dans le pool
- possibilité de cession / échange / transfert des slots à titre gracieux ou onéreux
- interdiction des clauses de non concurrence lors des cessions / échanges / transferts

# Concurrence entre aéroports et accès des compagnies à l'aéroport

---

## Mais ce n'est pas tout...

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil (déc. 2011) relatif aux ... nuisance sonores
- Actuellement :
  - EM instaurent des restrictions
  - Directive 2002/30/CE : les restrictions d'exploitation liées au bruit doivent mettre « soigneusement » en balance la nécessité de protéger du bruit les riverains d'un aéroport avec les répercussions possibles sur le trafic aérien
- Constat :
  - incohérences régionales dans la protection des riverains
  - incitation à créer des zones d'habitations là où il ne devrait pas y en avoir
  - « effet d'entraînement » sur d'autres aéroports
- Objectif : créer des slots
- Propositions [COM(2011) 828 final] :
  - contrôle *ex ante* par la Commission des mesures de réduction du bruit, de leur justification et de leur proportionnalité
  - retrait accéléré des aéronefs les plus bruyants



# Concurrence et Aéroports

---

– Partie 2 –

Redevances aéroportuaires et concurrence

# Régime juridique des aéroports français

---

- Loi n°2004-809 du 13 août 2004 et décret n°2005-1070 du 24 août 2005 : transfert de la propriété et de la gestion de 150 aéroports de l'Etat aux collectivités territoriales, à l'exception :
  - des aéroports parisiens (gérés par ADP) ; et
  - des 17 grands aéroports régionaux (gérés par les CCI).
- Loi n°2005-357 du 20 avril 2005 :
  - transformation de l'établissement public ADP en société anonyme
  - création des sociétés aéroportuaires régionales (SAR) dont le capital initial est entièrement détenu par des personnes publiques (dont la CCI titulaire de la concession cédée)

# Recettes des aéroports

---

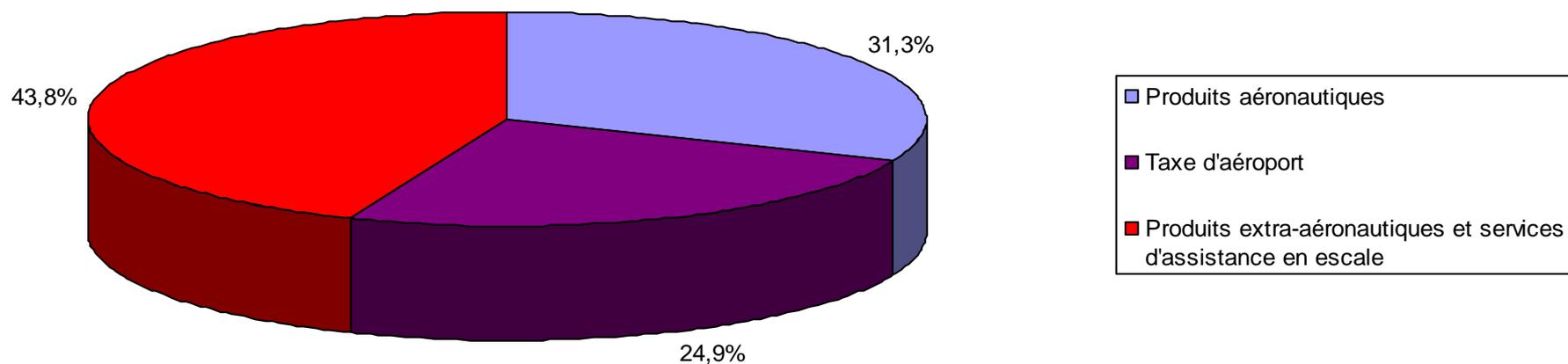
Quatre grandes catégories de recettes :

- La taxe d'aéroport
- Les redevances aéronautiques
- Les recettes relatives aux services d'assistance en escale
- Les recettes extra-aéronautiques

# Recettes des aéroports

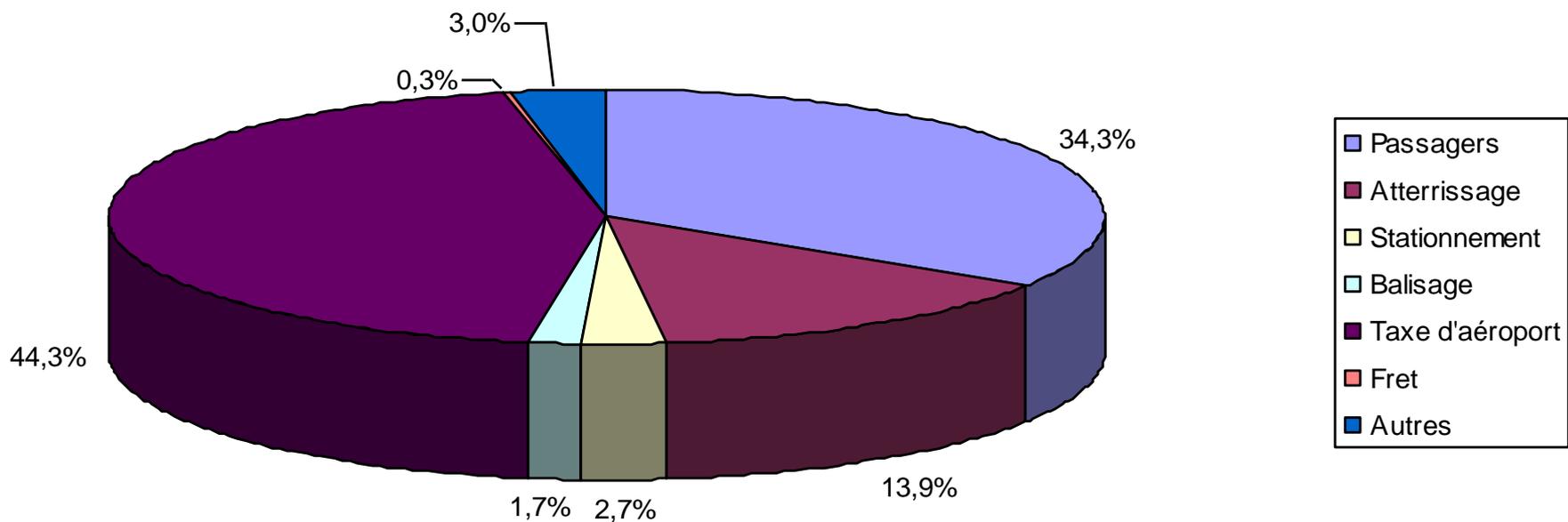
---

Ventilation du chiffre d'affaires des grands aéroports régionaux



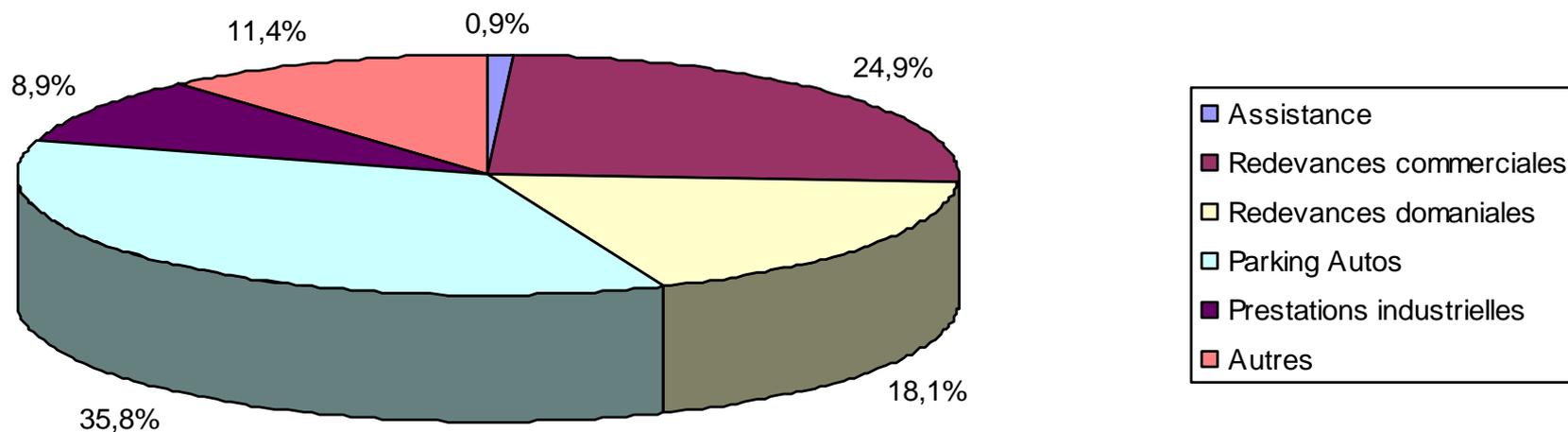
# Recettes des aéroports

Ventilation des produits aéronautiques des grands aéroports régionaux



# Recettes des aéroports

## Ventilation des produits extra-aéronautiques des grands aéroports régionaux



# La taxe d'aéroport

---

- Article 1609 *quatervicies* du Code général des impôts
- Cette taxe, établie sous la forme d'un montant forfaitaire par passager, est due par toutes les entreprises de transport aérien et s'ajoute au prix acquitté par le voyageur
- Son montant est fixé par la loi et spécifié pour chaque aéroport par un arrêté pris par le ministre du budget et le ministre de l'aviation civile
- Elle est encaissée par l'Etat
- Le produit de cette taxe est ensuite reversé par l'Etat aux exploitants des aérodromes éligibles (catégorie qui comprend les grands aéroports régionaux) et est **exclusivement** affecté au financement des services de sécurité, de sûreté, de lutte contre le péril aviaire, et des mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux (mesure du bruit et de suivi des trajectoires)

# Les redevances aéronautiques

---

- Les redevances aéronautiques sont des redevances réglementées par les pouvoirs publics, conformément aux dispositions des articles L. 224-2 et R. 224-1 à R. 224-4-3 du Code de l'aviation civile
- Elles correspondent aux **services publics aéroportuaires**, c'est-à-dire aux « *services rendus aux exploitants d'aéronefs et à leurs prestataires de service à l'occasion de l'usage de terrains, d'infrastructures, d'installations, de locaux et d'équipements aéroportuaires fournis par l'exploitant d'aérodrome, dans la mesure où cet usage est directement nécessaire, sur l'aérodrome, à l'exploitation des aéronefs ou à celle d'un service de transport aérien* »
- Elles s'appliquent aux aérodromes dont le trafic annuel moyen des trois dernières années dépasse 100.000 passagers

# Les redevances aéronautiques

---

- Les redevances principales comprennent :
  - la redevance d'atterrissage
  - la redevance de stationnement
  - la redevance passager
  - la redevance carburant
- Les redevances accessoires peuvent notamment correspondre :
  - à des services complémentaires des services "principaux"
  - à la mise à disposition de locaux techniques, d'installations de traitement des eaux, d'installations fixes de distribution de carburant, d'aires d'entreposage
  - à l'usage des installations nécessaires à l'atterrissage, au décollage et au stationnement



# Les redevances aéronautiques

---

- L'évolution des tarifs des redevances est encadrée par des contrats de régulation pluriannuels conclus entre l'Etat et le gestionnaire de l'aérodrome, qui s'incorporent aux contrats de concession d'aérodrome
- Les contrats de régulation pluriannuels fixent en outre les objectifs de qualité de service, les mécanismes d'incitation financière s'y rapportant ainsi que le montant des investissements et les principales opérations d'équipement prévus
- Les tarifs des redevances sont par la suite fixés annuellement par l'exploitant, dans le respect du plafond prévu au contrat de régulation et après consultation des usagers et saisine pour avis de la Commission Consultative Aéroportuaire. Ils sont alors homologués tacitement ou expressément par les autorités de tutelle (DGAC et DGCCRF)
- En l'absence d'un contrat de régulation pluriannuel déterminant les conditions de l'évolution des tarifs des redevances aéronautiques, ces tarifs sont déterminés sur une base annuelle

# Les redevances aéronautiques

---

- Principes directeurs de fixation du montant des redevances :
  - Principe de la stricte compensation des coûts (entre les coûts des services publics et le montant des redevances) : le produit global des redevances aéroportuaires ne peut excéder le coût des services rendus sur l'aéroport
  - Ce principe s'applique de manière globale (et non redevance par redevance)
  - Système de la « *caisse unique aménagée* » au moyen du « *périmètre de régulation* »
  - Principe du « *price cap* »
- Autres critères pris en compte dans la fixation des redevances :
  - Le montant des redevances tient compte de la rémunération des capitaux investis, et éventuellement des dépenses, y compris futures, liées à la construction d'infrastructures ou d'installations nouvelles avant leur mise en service
  - Possibilité de modulations limitées pour des motifs d'intérêt général

# Les redevances aéronautiques

---

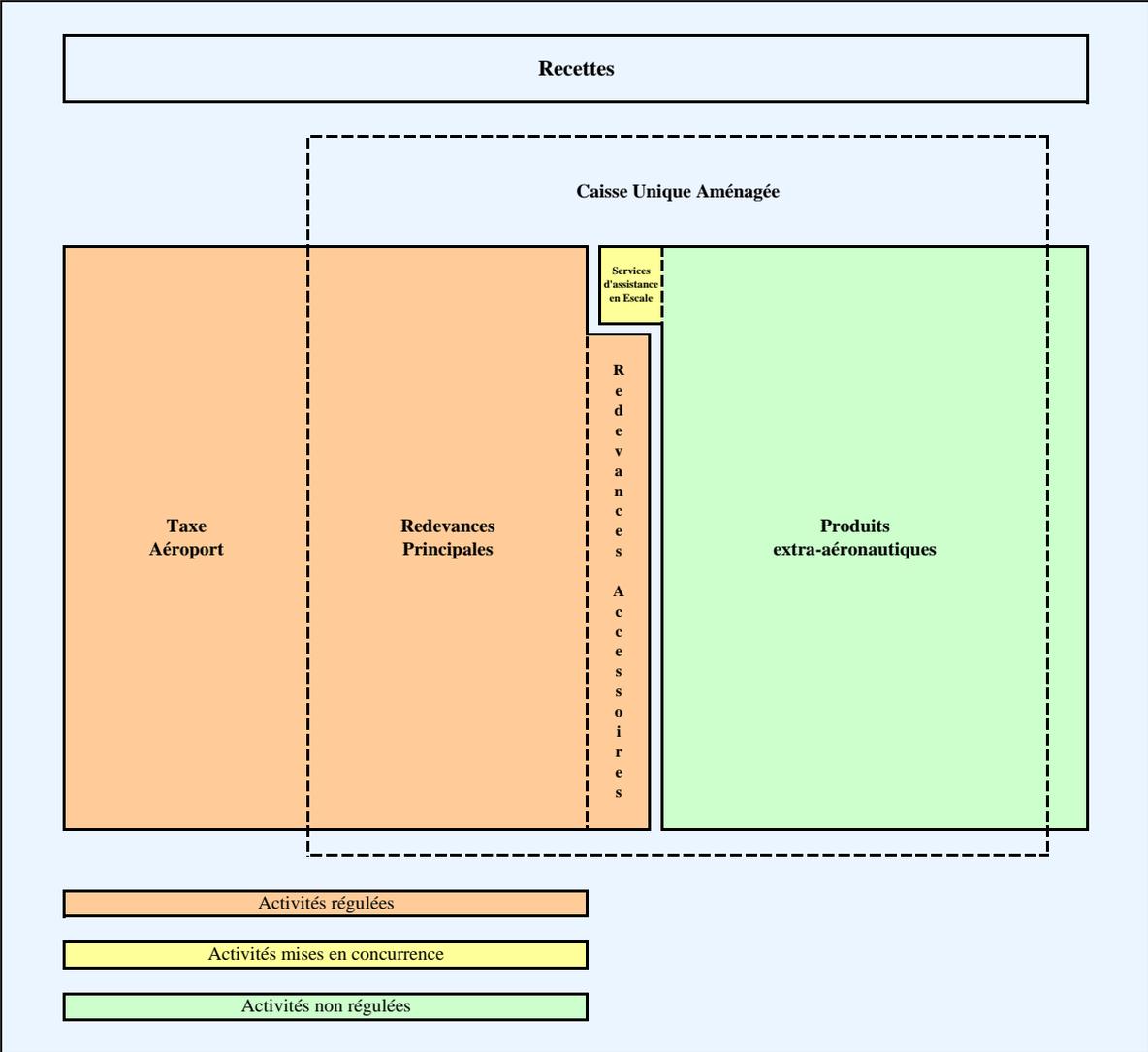
## Systeme de la “*caisse unique aménagée*”

- Les coûts des services publics aéronautiques sont couverts par
  - le produit des redevances aéronautiques
  - augmenté par le revenu de celles des activités extra-aéronautiques (commerces, parkings...) qui entrent dans le « *périmètre de régulation* »
- Système préconisé par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et pratiqué par la grande majorité des aéroports

## Le “*périmètre de régulation*”

- inclut certaines recettes extra-aéronautiques
- défini soit par l'arrêté du 16 septembre 2005, soit par les « contrats de régulation économique » signés avec l'Etat

# Caisse unique aménagée par le périmètre de régulation



# Les recettes relatives aux services d'assistance en escale

---

- Recettes perçues en contrepartie des services définis par l'annexe de l'article R. 216-1 du Code de l'aviation civile et qui « *recouvrent l'ensemble des services qui sont nécessaires pour un avion de ligne entre son arrivée sur un aéroport et son départ* » (Conseil de la concurrence, avis n° 97-A-13 et n° 97-A-24)
- Ces services concernent notamment les prestations rendues sur les pistes, (maintenance, avitaillement, guidage, transport du fret...) et les prestations rendues dans les aérogares (contrôle des billets, enregistrement, traitement des bagages...)
- Ces services peuvent être assurés par le gestionnaire de l'aéroport, qui perçoit alors les recettes y afférentes. Ces prestations font l'objet d'appels d'offres de la part des compagnies aériennes

# Les recettes relatives aux services d'assistance en escale

---

## Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil [COM(2011) 824 final]

- Directive 96/67/CE : a ouvert à la concurrence certains services d'assistance en escale aux entreprises qui ne sont pas liées à l'aéroport / au transporteur national
  - Pour les assistances bagages, piste, carburant, fret, les EM peuvent limiter à deux les prestataires (dont potentiellement l'aéroport) proposés aux compagnies
- Constat Commission : 70 % des retards liés à un problème au sol
- Propositions de la Commission :
  - ouverture complète de l' "auto-assistance"
  - passer de deux à trois le nombre minimal de prestataires proposés aux compagnies pour les grands aéroports (plus de 5M ou 100 kT)
  - rendre le gestionnaire d'aéroport également "coordonnateur au sol" des services d'assistance en escale
  - favoriser le transfert de personnel qualifié
  - établir la reconnaissance mutuelle des agréments nationaux des prestataires
  - rendre plus transparente la facturation des infrastructures (surtout si intégration verticale de l'aéroport ; dans ce cas, séparation juridique)

# Les recettes extra-aéronautiques

---

- Recettes provenant des activités non obligatoires des aéroports, et comprenant en particulier :
  - les **redevances domaniales** d'occupation des terrains et des bâtiments par des tiers,
  - les **redevances commerciales** des commerces et des prestataires de service présents dans l'enceinte de l'aéroport titulaires d'une concessions commerciale
- Une large partie d'entre elles est incluse dans le « *périmètre de régulation* » : si ces recettes augmentent, elles contribueront à faire baisser le montant des redevances aéronautiques

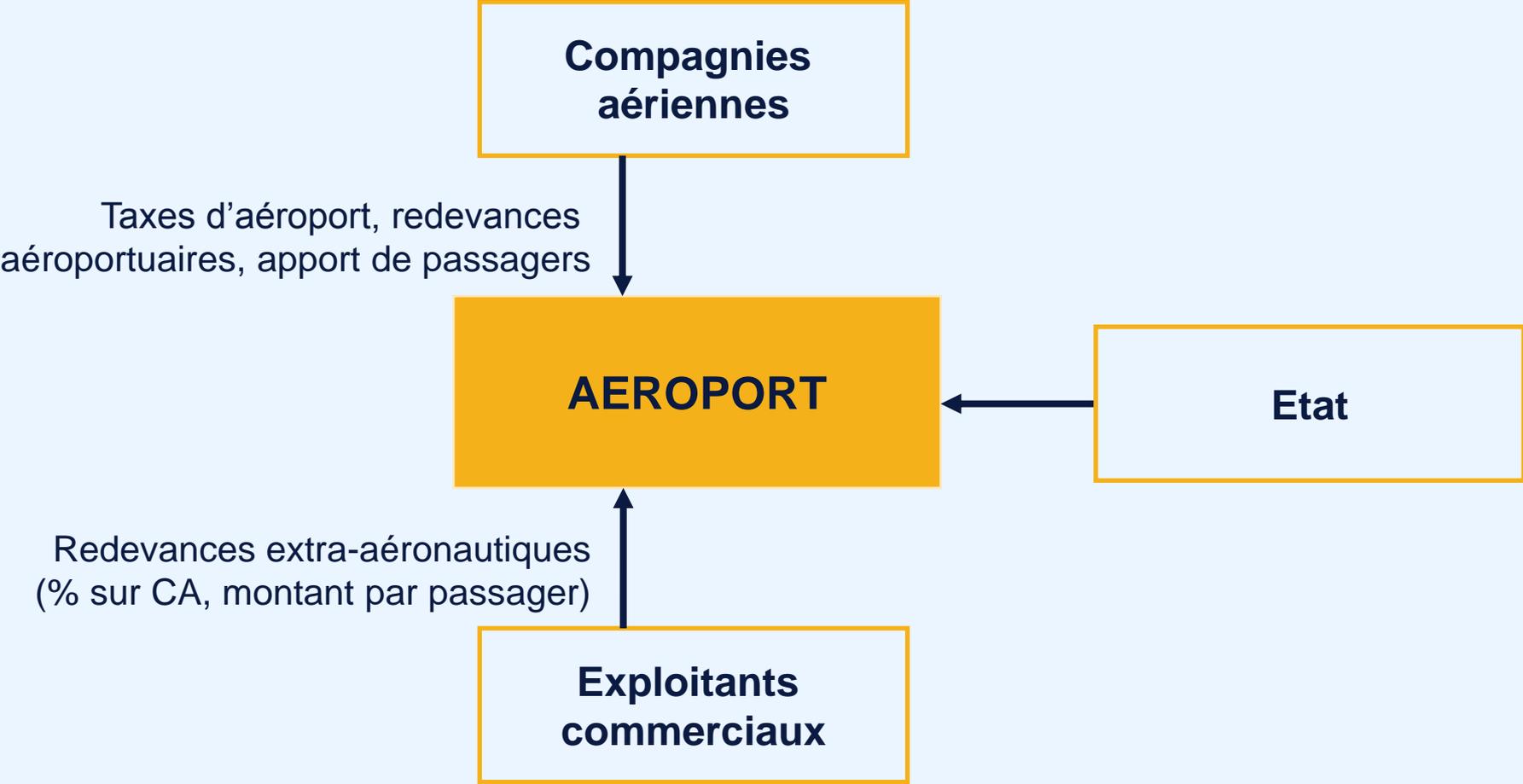
# Les recettes extra-aéronautiques

---

- Le niveau des redevances relatives à l'occupation par un tiers du domaine public doit prendre en compte les avantages de toute nature qui lui sont accordés
- Les autorisations d'occupation sont délivrées à l'issue d'une procédure « *de mise en concurrence effective* » et attribuées « *aux candidats présentant les offres économiquement les plus avantageuses pour la concession, selon des critères définis par le concessionnaire et communiqués aux pétitionnaires* »
- Ces règles s'appliquent aussi bien aux concessions commerciales qu'aux autres formes d'occupation du domaine public
- S'agissant plus particulièrement des redevances commerciales, celles-ci sont exprimées en pourcentage du chiffre d'affaires réalisé par le concessionnaire. Ce pourcentage varie en fonction de l'activité en cause et de l'emplacement des commerces. Leur niveau est « *implicitement [corrélé] au montant des redevances aéroportuaires en raison du système de régulation de la « caisse unique* » (Avis de l'Autorité de la concurrence n°10-A-04 du 22 février 2010)

# Le financement de l'aéroport

---



# Le financement de l'aéroport

---

## Financement privé (compagnies, exploitants)

- Affecté : taxe d'aéroport
- Non affecté : redevances aéroportuaires et extra-aéronautiques

## Très souvent, financement public (Etat ou collectivités locales)

- Investissement
  - Fonctionnement
  - Services Généraux d'Intérêt Economique
  
  - A visée directe : pour financer l'aéroport
  - A visée indirecte : pour attirer des compagnies qui
    - paieront des redevances
    - attireront des commerces et feront croître leur activité... et leurs redevances
- => Deux niveaux d'aides d'Etat possibles : pour les aéroports et pour les compagnies

# Aides d'Etat pour les aéroports et compagnies

---

- De nombreux cas :
  - Manchester (1999)
  - Strasbourg - *Ryanair*
  - Pau - *Ryanair*
  - Charleroi - *Ryanair* (Comm. du 12 fév. 2004, T-196/04 du 17 déc. 2008)
  - Bratislava - *Ryanair* (2010)
  - Lufthansa c/ Flughafen Frankfurt - *Ryanair* (C-284/12)
  - Air Berlin c/ Flughafen Lübeck (C-27/13)
  - Charleroi - *Ryanair*
  - Dortmund
- En France :
  - La Rochelle
  - Pau
  - Angoulême - *Ryanair*
  - Rodez
  - Carcassonne
  - Nîmes
  - Beauvais - *Ryanair*

# Aides d'Etat pour les aéroports et compagnies

---

## Projet de Lignes Directrices de l'UE sur les aides d'Etat aux aéroports et aux compagnies aériennes (2013)

- La grande majorité des aéroports régionaux bénéficient de subventions publiques sur une base régulière
- Les aéroports enregistrent une participation croissante du secteur privé
- Répartition inhomogène : régions en sur-capacité, régions en sous-capacité
- Concurrence entre aéroports pour attirer les compagnies aériennes
  
- 1994 : Lignes Directrices sur les aides d'Etat dans le secteur de l'aviation
- 2005 : Lignes Directrices sur le financement des aéroports et les aides d'Etat au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux
- 2011 : Consultation

# Projet de Lignes Directrices de l'UE sur les aides d'Etat aux aéroports et aux compagnies aériennes

---

## Champ limité aux « activités économiques »

- L'exploitation et la construction d'infrastructures portuaires est une activité économique (et donc, est soumise aux règles sur les aides d'Etat)  
(Aéroports de Paris c/ Commission, T-128/98 du 12 déc. 2000, C-82/01 du 24 oct. 2002)
- Mais les activités tombant normalement sous la responsabilité de l'Etat dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique ne sont pas de nature économique et ne rentrent pas dans le champ d'application des règles sur les aides d'Etat
  - concerne le contrôle du trafic aérien, la police, les douanes, la sécurité et les activités de protection de l'aviation civile
  - le financement public de ces activités ne constitue pas une aide d'Etat pour autant qu'il se limite à une stricte compensation (pas de surcompensation)
  - pour autant, les EM doivent éviter de créer des discriminations
  - concrètement : la taxe d'aéroport est hors du champ des aides d'Etat
- Obligation d'une comptabilité distincte entre activités économiques et non économiques

# Existence de l'aide

---

## Imputabilité à l'Etat

- Applicabilité de la jurisprudence *Stardust* lorsque la mesure est accordée par une entreprise publique

## Ressources d'Etat

- « *Les ressources d'un gestionnaire d'aéroport public constituent des ressources d'Etat* » (para. 37)



# Existence de l'aide – Financement des aéroports

---

## Principe de l'opérateur en économie de marché

- Appliqué au moment de l'octroi des fonds
- Déterminer si, dans des circonstances similaires, un opérateur privé se basant sur les possibilités de rentabilité prévisibles, abstraction faite de toute considération de caractère social ou de politique régionale ou sectorielle, aurait procédé à un tel apport de capital (para. 46)
- On peut prendre en compte « *le comportement d'un investisseur privé guidé par des perspectives de rentabilité à plus long terme au cours de la durée de vie de l'investissement* »
- L'EM doit pouvoir exhiber une analyse *ex ante*
- Ne peuvent être prises en compte pour la rentabilité que :
  - les recettes nettes générées par les redevances aéroportuaires
  - les recettes générées par les activités non aéronautiques
  - les recettes générées par les SIEG (hors compensation)

# Existence de l'aide – Financement des compagnies

---

## Principe de l'opérateur en économie de marché

Deux méthodes alternatives :

- Benchmarking
  - la grande majorité des aéroports de l'UE bénéficient de fonds publics
  - dans ces circonstances, la Commission doute sérieusement qu'il soit actuellement possible de définir un élément de comparaison approprié aux fins de la fixation d'un prix de marché fidèle pour les services fournis par les gestionnaires d'aéroports
- Existence d'une analyse *ex ante* conduisant à un rendement raisonnable
  - le critère le plus pertinent
  - prise en compte du caractère biface : « *il convient de tenir compte tant des recettes générées par les activités non aéronautiques en liaison avec l'activité de la compagnie aérienne que des redevances aéroportuaires* » (para. 59)
  - les mesures sont conformes au principe de l'opérateur en économie de marché « *lorsqu'elles contribuent progressivement, d'un point de vue ex ante, à la rentabilité du gestionnaire d'aéroport* » (para. 60)
  - « *Dans la mesure où ... la rentabilité du gestionnaire d'aéroport augmente progressivement, la compagnie aérienne ne peut être considérée comme bénéficiant d'un avantage au sens des aides d'Etat* » (para. 12)

# Existence de l'aide – Financement des SIEG

---

## Stricte compensation de service public et notification

- Application des quatre critères *Altmark* cumulatifs :
  - la mission de service public doit être clairement définie et l'entreprise doit en être investie par un acte de puissance publique
  - les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être établis *ex ante* de façon objective et transparente
  - la compensation ne doit pas dépasser les surcoûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public
  - si l'entreprise n'a pas été choisie dans le cadre d'une procédure concurrentielle de marché public, le niveau de la compensation doit être établi sur la base des coûts et revenus d'une entreprise moyenne
- Et d'un critère supplémentaire :
  - les obligations de service public en cause doivent être conformes au règlement (CE) n° 1008/2008
- Application de la Décision sur les SIEG du 20 décembre 2011 :
  - obligation de notifier (dans la plupart des cas – voir para. 68)

# Compatibilité de l'aide d'investissement à un aéroport

---

## Six conditions nécessaires

1. Contribution à un objectif d'intérêt commun bien défini et qui n'est pas réalisé par le marché
  - amélioration de la mobilité des citoyens
  - réduction de la congestion
  - développement régional
2. Adéquation de l'instrument d'aide d'Etat
  - inexistence de mesures entraînant de plus faibles distorsions
3. Existence d'un effet d'incitation
  - s'assurer que l'investissement n'aurait pas lieu sans l'aide
4. Respect du plafond d'intensité et des coûts éligibles
  - les coûts éligibles sont les coûts d'investissement dans les infrastructures aéroportuaires
  - les coûts d'investissement relatifs aux activités non aéronautiques ou à la fourniture de services d'assistance en escale ne sont pas éligibles

# Compatibilité de l'aide d'investissement à un aéroport

---

## Six conditions nécessaires

### 5. Absence d'effets négatifs

- pas à proximité d'un aéroport existant non saturé

### 6. Accès ouvert à l'aéroport

#### Notification :

- Possible par régime pour les aéroports dont le trafic est inférieur à 3M passagers et 200 kT de fret
- Notification individuelle au-delà
- Notification individuelle pour tout nouvel aéroport devant assurer le transport de passagers
- Notification individuelle pour tout aéroport situé à moins de 100 km ou 60 min d'un aéroport existant (y compris par TGV)

# Compatibilité de l'aide au fonctionnement d'un aéroport

---

## Six conditions nécessaires

1. Aéroport assurant un trafic inférieur à 3 M passagers
2. Existence d'un effet d'incitation
  - en l'absence d'aide, le niveau d'activité de l'aéroport serait sensiblement réduit
3. La première année, montant de l'aide limité au déficit constaté les années précédentes
  - Réduction d'intensité de l'aide de 10 % par an
  - Durée maximale de 10 ans
  - Accès ouvert à l'aéroport

## Notification :

- Si possible par régime sauf dans les cas suivants
- Notification individuelle pour tout aéroport assurant le transport de passagers et de plus de 200.000 T de fret
- Notification individuelle pour tout aéroport situé à moins de 100 km ou 60 min d'un aéroport existant (y compris par TGV)



# Compatibilité des aides aux aéroports : résumé des plafonds d'intensité

---

Trafic annuel (en passagers)	Capacité à couvrir les coûts		Intensité maximale d'aide	
	de capital	de fonctionnement	à l'investissement	au fonctionnement
Plus de 5 millions	Oui	Oui	0 %	0 %
Entre 3 et 5 millions	Oui sauf exception	Oui	25 % (seult. avances remboursables)	0 %
Entre 1 et 3 millions	En partie	Oui	50 %	Réduction d'intensité de 10 % par an
Entre 200.000 et 1 million	Non	En partie	75 %	
Moins de 200.000	Non	Non	75 %	

# Compatibilité des aides (au démarrage) aux compagnies

---

## Sept conditions nécessaires

1. L'aide doit porter sur le démarrage d'une nouvelle liaison ou d'un nouveau créneau (impliquant des services plus fréquents)
2. L'aide ne doit pas dépasser 24 mois
3. Entre un aéroport de l'EEE accueillant moins de 3 M passagers par an et un autre aéroport de l'EEE, la liaison ou le créneau n'étant pas déjà assurés par TGV ou via un autre aéroport proche (sauf exceptions : régions ultrapériphériques, îles, )
4. Viabilité à long terme : un plan d'activité *ex ante* doit établir la rentabilité sans aide au-delà de 24 mois
5. Intensité maximale : 50 % des coûts de démarrage
6. Le projet d'aide doit être rendu public à l'avance pour permettre à toute compagnie aérienne intéressée de proposer ses services
7. L'aide ne peut pas être cumulée avec un autre type d'aide ou une aide au démarrage d'un autre EM

Notification : si possible par régime



# Concurrence et Aéroports

---

– Partie 3 –

Décision 08-D-05 du 27 mars 2008

relative à des pratiques mises en œuvre

dans le secteur des commerces sous douane des aéroports parisiens

# Décision 08-D-05 du 27 mars 2008 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des commerces sous douane des aéroports parisiens

---

## La plainte formulée devant le Conseil de la concurrence.

La plainte de la société CDG Participations (*CDGP*) à l'appui de la saisine du Conseil de la concurrence à l'encontre des pratiques mises en œuvre par Aéroports de Paris et par Lagardère Services dans la gestion des concessions commerciales des aéroports parisiens dénonce :

- un abus de position dominante simple d'ADP
- un abus de position dominante collective d'ADP et du groupe Lagardère
- une entente entre ADP et le groupe Lagardère

La plainte au fond de CDGP est assortie d'une demande de mesures conservatoires.



# Décision 08-D-05 du 27 mars 2008 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des commerces sous douane des aéroports parisiens

---

## La plainte formulée devant le Conseil de la concurrence.

- Un abus de position dominante simple: la société SDA (détenue à parité par ADP et par Lagardère) exploite tous les commerces sous douane de vente alcool-tabac, parfums-cosmétiques et, dans certains points de vente, gastronomie-confiserie dans tous les terminaux des aéroports CDG 1 et 2.  
CDGP est un spécialiste du commerce de détail dans les grands aéroports internationaux.
  - CDGP considère que le cumul par ADP des fonctions de bailleur, comme gestionnaire des domaines aéroportuaires, et d'opérateur, en tant qu'actionnaire de SDA, serait constitutif en tant que tel d'un abus de position dominante.
  - CDGP dénonce aussi des pratiques discriminatoires abusives d'ADP lors des appels d'offres et dans l'application des contrats (discrimination dans les informations données et dans les trafics dirigés vers différentes zones, et exigence d'un minimum de perception indépendant du CA).
  - Enfin, ADP aurait encore abusé de sa position dominante lors du renouvellement de la concession de l'enseigne Créative, filiale de CGDP, sur certains terminaux de CDG 2, n'acceptant pas la réduction de redevance de 10 % (de 25% à 15%) demandée par CGDP du fait de changements d'affectation de compagnies aériennes

# Décision 08-D-05 du 27 mars 2008 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des commerces sous douane des aéroports parisiens

---

## La plainte formulée devant le Conseil de la concurrence.

- Un abus de position dominante collective, résultant de l'addition du pouvoir de marché, sur le marché de l'exploitation commerciale des concessions, détenu par Lagardère, seul ou à travers SDA, et du pouvoir de marché détenu sur ce même marché par ADP à travers SDA, à quoi s'ajoute un effet de levier résultant du monopole détenu par ADP sur le marché de l'attribution des concessions.
- Une entente. Selon CDGP, le lien structurel entre ADP et Lagardère, *via* SDA détenue à parité, serait le support:
  - d'une concertation permanente dans l'exploitation des concessions
  - d'une coordination constante des comportements de deux entreprises sur ce même marché (échanges d'informations, politique de communication, etc.)
  - d'une communauté d'intérêts et d'une volonté de développer ensemble leur activité commerciale sur les aéroports de Paris

# Décision 08-D-05 du 27 mars 2008 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des commerces sous douane des aéroports parisiens

---

## La plainte formulée devant le Conseil de la concurrence.

- La demande de mesures conservatoires de CDGP en application de l'article L.464-4 du code de commerce:
  - enjoindre à ADP de modifier les conditions financières de la négociation du bail de Créative et d'accepter un taux de redevance en pourcentage du chiffre d'affaires des concessions commerciales moins élevé
  - enjoindre à ADP de maintenir l'enseigne Créative dans ses locaux en attendant la renégociation économiquement acceptable du bail
  - enjoindre à ADP de fournir au personnel de Créative des badges d'accès à la zone sous douane pendant ce temps

# Décision 08-D-05 du 27 mars 2008 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des commerces sous douane des aéroports parisiens

---

## La décision du Conseil de la concurrence.

### La question de la compétence du Conseil de la concurrence.

- ADP faisait valoir que le Conseil de la concurrence n'était pas compétent, mais que le litige portant sur les modalités de renouvellement ou de sortie de bail relevait exclusivement des tribunaux de commerce.
- La compétence du Conseil de la concurrence est confirmée en ce que « *le caractère commercial du litige opposant ADP et CDGP ne saurait [y] faire obstacle (...) dans la mesure où les faits litigieux sont susceptibles d'affecter le fonctionnement de certains marchés et d'être qualifiés au regard du droit de la concurrence.* ».

# Décision 08-D-05 du 27 mars 2008 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des commerces sous douane des aéroports parisiens

---

## La décision du Conseil de la concurrence.

### La définition des marchés pertinents affectés et la position des parties.

Le Conseil de la concurrence estime dans cette affaire que:

- le marché amont est celui de la gestion des emplacements commerciaux sous douane dans les aéroports parisiens. ADP est en position de monopsonne sur ce marché.
- En aval, plusieurs marchés de détail de l'exploitation des boutiques sous douane peuvent être envisagés. Sur ces marchés aval, le groupe Lagardère serait en position dominante.
- Sur le marché de l'offre de services aéroportuaires sur l'escale de Paris, ADP se trouve en position de monopole.

# Décision 08-D-05 du 27 mars 2008 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des commerces sous douane des aéroports parisiens

---

## La décision du Conseil de la concurrence.

- Sur l'abus reproché à ADP consistant à attribuer des concessions à sa filiale SDA
  - Le Conseil relève que, depuis qu'ADP est devenue une société anonyme partiellement privatisée, il ne lui incombe légalement plus d'attribuer ses concessions commerciales par la voie exclusive d'appels d'offres même si elle peut faire le choix de ce procédé
  - Si elle choisit de le faire, en revanche, elle doit veiller à ne pas fausser la concurrence et préserver l'égalité des chances de tous les candidats en évitant toute discrimination
  - L'entrée sur le marché des concessions commerciales d'ADP par le biais de la filiale commune SDA n'est pas abusive par elle-même (simple intégration verticale : ADP a le droit de se réserver tout ou partie de ce profit si elle le souhaite)
  - En outre, son partenaire Lagardère a été choisi à l'issue d'un appel d'offre
  - « *les ressources d'ADP se répartissent entre les redevances aéroportuaires payées par les compagnies aériennes et les revenus commerciaux résultant de la concession d'espaces commerciaux* ». Ces deux types de revenus sont « *fondus* » dans une caisse unique, dont il est légitime qu'ADP souhaite la maximiser car cela lui permettra notamment d'être plus attractive vis-à-vis des compagnies aériennes (§124)
  - en particulier, ADP a légitimement le choix de pratiquer un régime de concession exclusive par aérogare (en conférant un monopole aux enseignes concessionnaires)

# Décision 08-D-05 du 27 mars 2008 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des commerces sous douane des aéroports parisiens

---

- Reconnaissance de l'existence d'une plateforme biface.
  - d'un côté, ADP « *cherche à attirer les compagnies aériennes en offrant des niveaux de prix attractifs* »
    - D'où l'intérêt de baisser les taxes aéroportuaires pour attirer de nombreuses compagnies aériennes.
  - de l'autre, « *les passagers « rendus captifs » sur la plate-forme font des achats dans les boutiques des aérogares* »
    - D'où l'intérêt de capter une partie de ces revenus par l'intégration verticale et d'imposer des redevances élevées aux boutiques qui bénéficient d'un flux plus important de clientèle.
  - « **Effet d'entraînement** » via la caisse unique :  
  
« *Dans la mesure où l'augmentation des redevances commerciales peut venir compenser une baisse des redevances aéroportuaires, plus l'aéroport rentabilisera ses emplacements commerciaux, plus il pourra maîtriser le montant de la redevance aéroportuaire et plus les compagnies seront incitées à conserver leurs escales plutôt que de choisir un aéroport concurrent.* » (§125).

# Décision 08-D-05 du 27 mars 2008 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des commerces sous douane des aéroports parisiens

---

- Sur la discrimination tarifaire : pratique non établie
  - Sur l'entente et l'abus de position dominante collective.
    - Le Conseil rappelle que l'abus de position dominante collective suppose l'adoption effective d'une ligne d'action commune sur un marché, au-delà du simple lien structurel
    - Or ADP et Lagardère sont présents à deux étages de la structure verticale du marché et « *ont des intérêts largement divergents puisqu'elles doivent se partager un surplus commun dans une même chaîne verticale de valeur* ».
    - Tirant les conséquences de la caractéristique biface du marché, le Conseil relève que « **Tout surplus capté par ADP au titre de la redevance est perdu par Lagardère au titre de son bénéfice d'exploitation et *inversement*** .» (§147).
- Rejet de la saisine au fond et de la demande de mesures conservatoires

# Contact

---



**Jérôme Philippe**

T +33 1 44 56 27 96

E [jerome.philippe@freshfields.com](mailto:jerome.philippe@freshfields.com)

# World map



---

Ces informations sont données à titre indicatif et ne sauraient tenir lieu d'avis juridique.

© Freshfields Bruckhaus Deringer LLP 2013