

INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES DE PARIS

École doctorale

AÉROPORTS DE PARIS :
DU SERVICE PUBLIC À L'ENTREPRISE DE SERVICES

Émergence et mise en action d'un nouveau référentiel des politiques aéroportuaires

Philippe VILLARD

Mémoire présenté pour le Master recherche de Sciences Po

Mention : Politique et sociétés en Europe

Spécialité : Politiques publiques

Sous la direction de Pierre MULLER

2008-2009

Remerciements

Je souhaite adresser mes remerciements à toutes les personnes qui m'ont permis de mener à bien ce mémoire.

Je tiens en premier lieu à remercier Pierre MULLER, mon directeur de mémoire, pour son soutien, ses conseils et sa disponibilité durant toute cette année.

Toute ma gratitude va également aux personnes qui, malgré un emploi du temps chargé, ont accepté de me recevoir, de répondre à mes questions et de livrer leur propre interprétation des faits. Je remercie également Francis Latarjet et toute l'équipe d'ADP Management à l'aéroport Houari Boumediene Alger pour m'avoir fait découvrir de l'intérieur les mécanismes qui font tourner jour après jour un aéroport, et pour m'avoir donné envie de les explorer dans ce mémoire.

Et naturellement, merci à tous ceux qui, à force de m'entendre parler d'ADP tout au long de l'année, sont devenus des spécialistes de la régulation économique aéroportuaire, ils se reconnaîtront...

Enfin, merci à Alix d'avoir pris le temps de relire ce mémoire.

Table des matières

Liste des abréviations et des acronymes	5
Introduction	8
1) Une campagne publicitaire comme révélateur du changement	8
2) Problématique et question de recherche	11
3) Le choix d'une boîte à outils théorique.....	12
4) Démarche de recherche, dispositif d'enquête	17
5) Hypothèses et plan du mémoire	19
Chapitre I : Un changement global du transport aérien et du secteur aéroportuaire.....	21
A - Libéralisation du transport aérien et effets de hub and spokes	22
1) L'ère de la planification et de la réglementation.....	22
2) L'ère de la déréglementation	23
3) Les effets de <i>hub and spokes</i>	24
B - Les aéroports et le marché	26
1) Une tradition de service public éloignée des préoccupations du marché.....	26
2) La politique des petits pas, où l'insertion des aéroports dans le marché par les autorités communautaires.....	28
3) Une tendance à l'ouverture du capital des grands aéroports européens.....	30
C - Les limites propres à ADP : financements, investissements, qualité de service et statut.....	33
1) Les relations avec les tutelles.....	33
2) Les limites du statut et de la dette	36
3) Qualité de service et management interne	38
Chapitre II : Aéroports de Paris, aux sources du changement.....	42
A - Les industries de réseau et la montée en puissance de l'État régulateur : un changement normatif	43
1) La montée en puissance de l'État régulateur	43
2) Libéralisation et régulation des industries de réseau.....	45
3) Les aéroports : une « internationalisation » des changements	46
B - Les Chambres de Commerce et d'Industrie : actrices de leur propre changement	50
1) Des gestionnaires en péril	51
2) Une nouvelle représentation : la société aéroportuaire	53
C - ADP : la nouvelle équation financement-tarifification.....	55
1) Un nouvel espace de médiation	55
2) Un nouveau rapport global sectoriel	58
3) Un nouveau « référentiel de la régulation économique ».....	60
4) L'alternance de 2002 et la décision du changement de statut	62

Chapitre III : ADP et l'État : de la tutelle vers un régulateur-actionnaire	66
A - Les choix structurants	67
1) La nouvelle régulation économique	67
2) La Commission Consultative Aéroportuaire	70
3) Investissements, qualité de service et principe de spécialité	72
4) L'ouverture du capital et la nouvelle gouvernance d'ADP	74
B - La nouvelle régulation économique en action	76
1) Les positions initiales : le régulateur et l'actionnaire	77
2) Le processus de consultation	79
3) L'arbitrage final du régulateur-actionnaire	81
C - Les positions hétérogènes de l'État : la confusion des rôles	84
1) Un nouveau type d'État régulateur	84
2) Une forte implication de l'État actionnaire	85
3) Quel « régime de régulation » ?	86
Chapitre IV : Reconfiguration du système d'acteurs. Triangle de fer, inclus et exclus.	90
A - Vers une judiciarisation de la régulation ?	91
1) Les raisons de la contestation judiciaire	91
2) Les avis du Conseil d'État : validation du référentiel de régulation, mais pas de ses modalités d'application	93
3) Une évolution souhaitée?	94
B - Où est le régulateur ?	96
1) Moyens propres et moyens d'action du régulateur	97
2) Dans le cadre du CRE, une « régulation déléguée »	101
3) La notion de tutelle a-t-elle encore un sens ?	103
C - ADP, Air France, l'État : un triangle de fer	105
1) Une relation triangulaire comme caractéristique du hub	106
2) Aéroports de Paris, Air France et les services de l'État	107
3) L'avenir du triangle de fer	112
Conclusion	118
1) Principaux résultats	118
2) Mise en perspective	120
Annexe 1 : Liste des personnes interviewées	122
Annexe 2 : Campagne publicitaire	124
Annexe 3 : Lettre de mission d'Hubert du Mesnil à Claude Martinand	125
Annexe 4 : Chronologie	127
Bibliographie	131

Liste des abréviations et des acronymes

ACI	Airports Council International
ADP	Aéroports de Paris
APE	Agence des Participations de l'État
BAA	British Airport Authority
BAR-France	Board of Airlines Representatives-France
CAA	Civil Aviation Authority
CCI	Chambres de Commerce et d'Industrie
CJCE	Cour de Justice des Communautés Européennes
CoCoAéro	Commission Consultative Aéroportuaire
CoCoÉco	Commission Consultative Économique
CRE	Contrat de Régulation Économique
DGAC	Direction Générale de l'Aviation Civile
DGCCRF	Direction Générale de la Consommation, de la Concurrence et de la Répression des Fraudes
ÉNA	École Nationale d'Administration
FNAM	Fédération Nationale de l'Aviation Marchande
IATA	International Air Transport Association
MEEDDAT	Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire
OACI	Organisation de l'Aviation Civile Internationale
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
RFF	Réseau Ferré de France
SCARA	Syndicat des Compagnies Aériennes Autonomes

UAF Union des Aéroports Français

UCCEGA Union des Chambres de Commerces et Gestionnaires d'Aéroports

*Allocution du Président de la République, le 26/07/2007
Inauguration du satellite n°3, Roissy-Charles de Gaulle*

Un aéroport international, c'est un endroit magique. C'est un concentré de la planète et une mosaïque d'ailleurs. C'est le cœur battant de la mondialisation. Je souhaite à tous ceux qui en pousseront les portes, que ce soit pour s'envoler ou pour y travailler, pour y attendre leurs proches, de respirer le même parfum de merveilleux qu'en ce jour d'inauguration. Je félicite Aéroports de Paris de ce grand succès. (Présidence de la République, 2007).

Qu'est-ce qui n'intéresse aucun gouvernement quand ça coûte cher, quand il faut investir et quand il faut prendre des décisions impopulaires ; mais qui devient très sex[y] le jour où les décisions sont prises et assumées, que les investissements sont faits et que l'avenir est prometteur ?

Si vous avez dit un aéroport, vous avez tout compris. (Latour, 2000, 257).

Introduction

Aéroports de Paris (ADP) est un fleuron de l'industrie aéroportuaire en Europe et dans le monde. En 2007, le seul aéroport de Roissy-Charles de Gaulle se classait au sixième rang mondial du classement annuel des aéroports en termes de passagers (59,9 millions), de mouvements d'aéronefs (552 721) et de fret (2,3 millions de tonnes) (ACI, 2008b). Outre Roissy-Charles de Gaulle, ADP, c'est aussi Orly, le Bourget et toutes les plateformes dédiées à l'aviation civile dans un rayon de 50 kilomètres autour de Paris. C'est encore quatre filiales : Alyzia, entreprise d'assistance en escale, Hub Télécoms, société spécialisée dans les communications sur site complexe, et ADP ingénierie et ADP management, filiales de conception et d'exploitation d'aéroports à l'international. Enfin, c'est le deuxième groupe aéroportuaire européen avec 86 millions de passagers en 2007, près de 460 compagnies aériennes clientes, un chiffre d'affaires de 2,3 milliards d'euros (Aéroports de Paris, 2008), plus 10 800 employés en 2006, dont 3200 dans les filiales, et plus de 80 000 emplois sur l'emprise de Roissy-Charles de Gaulle : au total, le transport aérien et les activités aéroportuaires représentent 7,5% du PIB de la région Île-de-France (Valin, 2007).

1) Une campagne publicitaire comme révélateur du changement

À la veille des vacances d'été de 2008, Aéroports de Paris a lancé une campagne massive de publicité à la télévision, dans la presse et sur internet, avec pour slogan « Bienvenue au cœur d'un monde de services ». La chanteuse populaire Vanessa Paradis interprète le support musical des annonces télévisées, et les annonces presse présentent ADP selon trois typologies de besoin: les services pour les familles, ceux pour les passagers « affaires », et les boutiques et restaurants en général (Aéroports de Paris, 2008). Si l'on prête attention à la campagne presse pour les familles (cf. visuel en annexe 2), on distingue sur le support visuel une salle d'embarquement (le nouveau terminal 2E)

bordée des différents services proposés : boutiques, restauration, espaces de jeux vidéo, le tout devant une piste très imaginaire qui s'ouvrirait devant les clients. Cet aspect visuel est complété par un texte détaillant les autres services à disposition : parkings premium, espaces de travail et WiFi, large panel de boutiques (luxe, parfumerie, mode), site internet, etc. Elle se conclut par la phrase : « Lors de votre passage chez Aéroports de Paris, c'est tout un monde de service qui s'ouvre à vous », alors qu'en haut de l'affiche est mis en évidence, en gras et en majuscules, le slogan : « Bienvenue au cœur d'un monde de services ». Notre but n'est pas de décrypter ici ce qui est avant tout un plan de communication, mais de comprendre l'image qu'ADP entend donner de lui-même. Pas d'avions dans cette publicité, pas de personnels navigants, pas de pistes, pas vues extérieures sur un aéroport : rien de ce qui fait l'imaginaire du transport aérien n'est présent. ADP laisse ces aspects aux transporteurs aériens, et se focalise sur l'aspect « entreprise de services ». Une activité de service se caractérise essentiellement par la mise à disposition d'une capacité technique ou intellectuelle, et ne peut donc être caractérisée seulement par la fourniture d'un bien tangible à un client (INSEE, 2009). Ainsi, le groupe Aéroports de Paris ne se conçoit pas comme fournisseur d'une simple infrastructure, en l'occurrence des pistes et des aéroports, un simple intermédiaire entre compagnies aériennes et passagers, mais comme une entreprise à part entière dans un secteur d'activité tertiaire marchand, productrice propre de biens et services.

Tout ceci nous conduit alors à nous interroger sur la définition même de ce qu'est un aéroport et, a fortiori, ce qu'est une entreprise telle qu'ADP. Les aéroports sont nés au début du XX^e siècle, développés par les militaires puis exploités par des entreprises civiles, et ont crû et se sont transformés dans le sillage de l'évolution du transport aérien et de la croissance démographique (Berthou, 1999, 100). L'annexe 14 de la Convention de Chicago¹, intitulée « Aéroports », précise pour la première fois en 1944 qu'un aéroport correspond à :

« toute surface définie sur terre ou sur l'eau (comprenant, éventuellement, bâtiments, installations et matériel) destinée à être utilisée en totalité ou en partie pour l'arrivée, le départ et les manœuvres des aéronefs. »

¹ Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago, le 7 décembre 1944.

Cette définition est cependant très limitée, dans la mesure où elle donne une primauté aux surfaces dédiées aux mouvements d'aéronefs et considère les bâtiments comme étant secondaires, et il apparaît vite nécessaire de la compléter. Une circulaire de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) de 1948 consacre alors quatre ans plus tard la notion d'aéroport, défini comme :

« une entité matérielle consistant en un terrain d'atterrissage pour aéronef avec un certain nombre de bâtiments abritant diverses facilités destinées à ces aéronefs et à leurs passagers, leurs équipages et leurs frets »².

Et effectivement, à sa création après la Seconde Guerre mondiale³, ADP est un établissement public en charge de construire et exploiter les plateformes aéroportuaires situées à moins de 50 kilomètres du centre de Paris, et joue le rôle d'intermédiaire infrastructurel entre les aéronefs et les hommes. Cette mission d'aménagement et d'exploitation a historiquement été encadré par les ingénieurs des Ponts et Chaussées, et juridiquement, ADP est un établissement public en charge d'un service public. Au cours de son développement va naître et se perpétuer un « modèle ADP » (De Montricher, 1993, 160-177), propre à l'établissement, et caractérisé par :

1. un métier : la construction et l'exploitation d'infrastructures ;
2. des structures : une organisation par métiers, avec le poids dominant des architectes et du corps des Ponts et Chaussées ;
3. l'insertion dans le secteur public : la subordination au gouvernement et la mise sous tutelle par les ministères en charge de l'aviation civile et de l'économie ;
4. des agents et des syndicats.

Durant les 50 années de son histoire, Aéroports de Paris a graduellement intégré à sa gestion quotidienne un nouveau regard sur l'activité aéroportuaire et sa « commercialisation », avec des notions telles que la qualité de service, la stratégie commerciale, ou le service aux clients, avec des changements toutefois très lents et limités (De Montricher, 2004). Mais aucun texte d'ordre réglementaire ou législatif n'a accompagné ce mouvement graduel : l'État est resté statique jusqu'au brusque

² OACI, Circulaire ICAO3-AT du 01/05/1948, p. 9.

³ Créé par l'ordonnance du 24 octobre 1945.

changement d'orientation de 2005. Le gouvernement a en effet engagé à cette date une vaste réforme de sa politique aéroportuaire, procédant à la transformation d'ADP en société anonyme et à sa privatisation partielle. ADP s'est alors transformé de fait en « société aéroportuaire », en entreprise autonome, et selon sa campagne de publicité en un « monde de services ». Comment appréhender ce changement, qui a fait passer ADP du service public à l'entreprise de services ?

2) Problématique et question de recherche

On pourrait expliquer le changement de statut, l'ouverture du capital et leurs conséquences sur Aéroports de Paris de plusieurs manières. Une première façon consisterait à étudier les transformations internes à l'entreprise, ses mutations, ses adaptations, et faire une sociologie de l'organisation qui poursuivrait les travaux de Nicole de Montricher sur le sujet, réalisés pour la période 1945-1993 (De Montricher, 1993, 2004). On pourrait également s'intéresser à la macroéconomie du transport aérien en général, son évolution et ses conséquences sur l'économie des aéroports et d'ADP en particulier. Enfin, il serait possible de regarder ces changements avec un décryptage de juriste, à la suite de la thèse réalisée par Nadège Chapier-Granier (Chapier-Granier, 2006) et du colloque dirigé par Jean-Bernard Auby et Martine Lombard (Auby et Lombard, 2007) : retracer l'évolution du droit communautaire et national, puis examiner les conséquences juridiques du changement de statut. Le choix qui est fait dans cette étude est plutôt d'étudier la « politique publique aéroportuaire », de saisir son émergence, sa formulation et sa traduction. L'enjeu est double : il nous permettra d'une part de « saisir l'État à partir de son action » (Muller, 2000, 190), d'appréhender et analyser son fonctionnement de manière exhaustive sur un sujet donné, à partir de ses *outputs* et *outcomes* relatifs à Aéroports de Paris. Ce choix nous donnera également l'opportunité de réaliser une sociologie politique de l'action publique, analysant la confrontation des logiques (possiblement contradictoires) des différents acteurs, étatiques ou non, impliqués dans la politique publique aéroportuaire, leurs relations, leur légitimité et leur influence (Commaille, 2006).

Étudier Aéroports de Paris et ses changements au travers du prisme des politiques publiques soulève alors plusieurs questions : comment, dans le cadre du changement de statut et de l'ouverture du capital, est-on passé d'un État tutelle à un État actionnaire? En quoi la mise en œuvre d'une nouvelle politique publique aéroportuaire est-elle le témoin de la reconfiguration du système d'acteurs intervenant sur ces politiques? En quoi le changement de régulation économique d'Aéroports de Paris bouleverse-t-elle le rôle et la place non seulement des services de l'État, mais encore de l'ensemble des acteurs du secteur aérien français?

Ces questions se posent avec d'autant plus d'acuité que le secteur aéroportuaire consiste en une association relativement stable et autonome dans le temps d'acteurs dont le travail est profondément imbriqué : aéroports et compagnies aériennes ne peuvent se passer l'un de l'autre pour exister, et les fonctionnaires en charge de la tutelle technique du secteur aérien ont acquis une connaissance et une expertise aigüe des règles et mécanismes propre à l'aviation civile. Autonome dans le temps, jusqu'à 2005, avec le vote d'une nouvelle politique publique aéroportuaire qui rebat les cartes du secteur. Cela nous conduit à faire le choix de la question de recherche suivante : *en quoi le changement de statut, la nouvelle régulation économique et l'ouverture du capital d'Aéroports de Paris sont-ils le témoin d'une reconfiguration globale du système d'acteurs du secteur aéroportuaire français ?*

3) Le choix d'une boîte à outils théorique

La science politique en tant que discipline de recherche a développé des concepts et cadres théoriques divers permettant de procéder à une analyse des politiques publiques, dont certains se sont imposés et sont dominants dans les recherches contemporaines. En ce qui a trait aux aéroports spécifiquement, deux types de cadres théoriques soutiennent les analyses de leur transformation. On retrouve d'une part des analyses de la libéralisation et de la régulation des industries de réseau, et d'autre part des analyses plus larges de politique économique de la privatisation.

En ce qui concerne le premier type d'analyses, elles sont utiles et ont fait leurs preuves en démontrant que la transformation des mécanismes de régulation des industries constituants des monopoles naturels avaient pour conséquence une transformation de fait du rôle de l'État. Ces études postulent que les industries de réseau peuvent fonctionner comme n'importe quel autre type d'industrie en concurrence, et que le rôle des politiques publiques est alors de garantir ce fonctionnement « normal » dans un environnement libéralisé, en mettant en œuvre des mécanismes de régulation. Plusieurs types de mécanismes ont été mis en évidence, de même que leurs effets sur les industries de réseau et sur les régulateurs, conduisant à analyser la libéralisation en termes de convergence européenne (Genoud, 2004). Les effets de ces différents mécanismes de régulation sont souvent étudiés en lien avec la théorie du principal-agent (Brouard, 2006), qui permet de décrypter les comportements des industries régulées et des régulateurs une fois que le cadre de régulation est déterminé, mais aussi en lien avec les transformations plus globales de l'État, qui se mue en « État régulateur » et change de posture vis-à-vis des industries de réseau (Finger et Varone, 2006). Le changement de rôle de l'État a en effet été théorisé : il devient désormais en charge de la réglementation technique, et surtout du contrôle des prix pratiqués par les opérateurs en monopole, en s'appuyant pour cela sur des régulateurs forts et dotés de puissants moyens d'expertise (Crozet, 2003), ce qui nous offre la possibilité de mettre à jour un idéal-type d'État en interaction avec les industries de réseau. Ainsi, l'accent est souvent mis sur la dimension contractuelle de l'interaction État-industrie de réseau, qui peut être réduite au seul mécanisme de fixation des prix des biens et services, avec pour effet une contractualisation de la régulation économique (Glachant, 2002). Enfin, ces analyses ont été spécifiquement appliquées au cas des aéroports, avec des études essayant de démontrer l'effet des mécanismes de régulation par les prix et par la qualité de service sur l'évolution des performances des entreprises gestionnaires des aéroports (Betancor et Rendeiro, 1999). Pour autant, ces théories de la libéralisation des industries de réseaux ne nous paraissent pouvoir rendre compte à elles seules du changement de statut, de régulation économique et de l'ouverture du capital d'ADP, car elles se consacrent essentiellement à l'étude de mécanismes. Si l'on postule que les politiques publiques sont portées par des acteurs, il apparaît clairement le

caractère incomplet de ces approches qui mettent l'accent sur les processus et les instruments.

En ce qui concerne la politique économique de la privatisation, un certain nombre d'études ont montré que les privatisations d'entreprises publiques, telles que les aéroports, étaient dues à un faisceau de causes. Des auteurs ont tenté de démontrer qu'elles étaient réalisées pour permettre une meilleure allocation des ressources, avec l'introduction de mécanismes de marché plus efficaces que les interventionnismes étatiques, et que les résultats positifs que cela avait engendré ont conduit à la diffusion d'une « culture de la privatisation » (Suleiman et Waterbury, 1990). Ce point a été approfondi avec les privatisations analysées comme étant le fruit d'une émulation entre États, avec la reprise de politiques publiques étrangères innovantes par des gouvernants ayant « appris » des expériences positives des États voisins (Ikenberry, 1990). Les privatisations d'entreprises publiques seraient donc à inscrire dans une perspective politique, et pas seulement économique, et à analyser en termes de privatisation systémique de la part des États (Feigenbaum et Henig, 1994). D'autres études mettent l'accent sur le processus d'intégration européenne et examinent les privatisations sous l'angle de la réalisation du marché commun et des conséquences du Traité de Maastricht (Clifton, Comín et Fuentes, 2003). De fait, beaucoup d'analyses se fondent sur le concept d'« isomorphisme institutionnel » (DiMaggio et Powell, 1983) pour démontrer une convergence internationale dans les changements domestiques, avec des institutions qui s'imitent les unes les autres. Mais là encore, si ce cadre théorique est extrêmement pertinent dans l'étude du changement de notre objet de recherche, il demeure incomplet. La question de la convergence est soulevée avec beaucoup d'acuité, ce qui peut nous conduire à ignorer trop facilement les facteurs proprement domestiques qui conduisent aux changements ainsi que les acteurs qui en sont les médiateurs, de même qu'il ne nous amène pas à regarder les conséquences du changement *a posteriori* sur les structures qui l'ont pourtant encouragé.

Nous allons étudier le changement d'ADP en tant qu'institution, ainsi que le changement de ses relations avec les acteurs qui participent aux décisions politiques et l'éventuel changement de comportement de ces derniers dans le processus politique. Ceci devrait nous conduire à mettre en évidence des changements institutionnels. Se pose alors

la question du choix de l'emploi d'un des cadres théoriques les plus dominants de la science politique contemporaine : le néo-institutionnalisme, qui stipule que ce sont les institutions qui structurent les comportements individuels des acteurs et leurs interactions, leurs ressources et leurs stratégies, et que de ce fait elles participent à la construction des politiques publiques (Hall et Taylor ; March et Olsen, 1984 ; Peters, 1999 ; Steinmo, 2006). Cependant, on peut considérer que de telles approches théoriques portent une vision appauvrie des acteurs, de leur autonomie et de leurs rôles, mettant l'accent sur les déterminations structurelles institutionnelles. Et même si des néo-institutionnalistes ont réintroduit le rôle des idées pour donner plus de marges de libertés aux acteurs, ils ne nous disent rien sur l'origine des idées et sur le rôle du politique dans les changements.

Quel sera donc notre cadre théorique ? Nous souhaitons nous inscrire dans une « approche française des politiques publiques » (Smyrl, 2005, 121) avec un modèle théorique qui nous conduise à examiner les relations entre idées et pouvoirs portés par des acteurs, eux-mêmes insérés dans des structures et un contexte. L'analyse cognitive des politiques publiques sera donc une théorie centrale dans notre démonstration : avec le concept de *référentiel*, nous pourrions établir non seulement une grille cognitive (avec les normes, valeurs et images qui participent à la production d'une politique publique), mais encore mettre à l'épreuve du « cas ADP » une théorie de l'action. Nous montrerons les dynamiques procédant à l'émergence et la mise en route d'un *espace de médiation*, dans lequel le référentiel est redéfini par un nombre limité d'acteurs clés qui se font les porteurs d'un changement cognitif, mettant en évidence d'une part la spécificité des décisions relatives à Aéroports de Paris, et d'autre part les dynamiques d'expertises et de croyances des différents acteurs impliqués (Faure, Pollet et Warin, 1995 ; Muller, 2000, 2007 ; Surel, 2006). L'apport empirique de ce travail sera de montrer la complexité du processus de médiation, porté dans le cas d'ADP par plusieurs acteurs aux rôles et aux temporalités différents.

Voulant réaliser une sociologie politique de l'action publique mettant l'accent sur les dynamiques intellectuelles et de pouvoir des acteurs, nous devons appuyer le cœur de notre cadre théorique sur deux approches complémentaires, d'une part pour contextualiser les actions et interactions étudiées, et d'autre part pour caractériser les interactions entre les différents acteurs. Les théories de l'État régulateur, en premier lieu,

se basent sur le constat de la transformation du rôle et de la place de l'État face aux mutations des secteurs économiques qu'il contrôlait auparavant. Avec l'ouverture de nouveaux champs de régulation (ÉNA, 1997 ; Frison-Roche, 2004), spécifiquement vis-à-vis des industries de réseau, on peut analyser une transformation de l'action publique en termes d'une émergence et d'une montée en puissance d'un État régulateur, recentré sur un rôle de correcteur des défaillances de marchés, et concentrant ses actions sur ce rôle là (Bauby, 1998 ; Eberlein, 1999 ; Lodge, 2008 ; Majone, 1994, 1996, 1997). Appliquée à un cas particulier, Aéroports de Paris, nous essaierons de faire dialoguer la théorie et les données empiriques en caractérisant de manière spécifique un type d'État régulateur propre en interaction avec le secteur aéroportuaire français, en nous appuyant sur des typologies et idéaux-types de l'État régulateur (Genoud, 2004 ; Thatcher, 2002), ce qui nous permettra de saisir l'évolution du contexte des interactions. En deuxième lieu enfin, la théorie du triangle de fer nous permettra de décrypter les relations entre ADP, son principal client (Air France) et l'État. Élaborée aux États-Unis dans les années 1960, cette approche vise à théoriser l'élaboration des politiques publiques vues comme le fruit des relations privilégiées sur des sujets d'action publique donnés entre groupes d'intérêts, agences gouvernementales et commission compétente du Congrès (Bevir, 2006 ; Golden, 1998 ; Lowi, 1964 ; Overman et Simanton, 1986). On déplacera cette notion aux relations entre ADP, Air France et les services de l'État, ces trois types d'acteurs pouvant caractériser un système afin de déterminer s'ils forment un véritable « triangle de fer », d'analyser un possible changement dans leurs relations suite aux changements expérimentés par ADP, et de questionner la pertinence de cette notion pour décrire les relations empiriques qui structurent le secteur aéroportuaire francilien.

Ces trois ensembles théoriques n'auront pas le même poids dans notre démonstration : l'analyse cognitive aura une place centrale, les théories de l'État régulateur venant la contextualiser, et l'approche en termes de triangle de fer caractérisant le type d'interaction entre les acteurs. Si ces ensembles ne sont pas intuitivement associés les uns avec les autres, ils vont nous permettre de bâtir une démonstration raisonnée, et :

« L'immense effort de la recherche, la meilleure connaissance des situations historiques, l'apparition de nouvelles méthodes mettent désormais à la

disposition du curieux tous les éléments pour comprendre l'ordre du monde. Il suffit d'oser le syncrétisme, blasphème affreux, qui bafoue chaque théoricien dans sa gloire unique, mais en fait s'impose afin de faire apparaître le caractère convergent et complémentaire des réponses fournies par les différentes méthodes. Bien sûr, un tel sacrilège offense la notion même de "paradigme". Mais serait-ce vraiment criminel ? » (Martres, 2008, 40).

4) Démarche de recherche, dispositif d'enquête

Notre démarche dans ce mémoire est de bâtir une démonstration raisonnée avec des éléments de preuves empiriques, et c'est par un recueil de données de deux types que nous pouvons donner une interprétation du changement de la politique publique aéroportuaire, de ses origines, de ses conséquences, et de ses effets sur le système d'acteurs du secteur aéroportuaire construit autour d'ADP.

Nous avons d'une part procédé à un dépouillement systématique et à une analyse de tous les articles de presse, documents, et rapports ainsi que de la littérature scientifique relative à Aéroports de Paris en particulier, ainsi qu'aux aéroports régionaux français et aux grandes plateformes aéroportuaires européennes, ainsi qu'aux industries de réseau. En ce qui concerne Aéroports de Paris, la presse économique, la Cour des Comptes et l'OCDE suivent et font état depuis des années de l'évolution du secteur aéroportuaire français et européen et en analysent les réformes, mais on ne peut qu'être surpris et regretter la très faible quantité de travaux scientifiques français relatifs aux infrastructures de transports, qui constituent pourtant un domaine de compétence régalién de l'État. Il semble que les politologues français ne s'intéressent pas à l'évolution de ce secteur, et les publications en science politique sur ce sujet sont majoritairement d'origine anglo-saxonne. Nous avons donc complété ce dépouillement d'une part par celui relatif aux aéroports régionaux et aux grandes plateformes européennes, afin de chercher des points communs et différences avec ADP, et d'autre part par celui concernant les industries de réseau en général, dont la structure économique et de régulation est comparable à celle d'ADP (cf. infra).

Une deuxième source de données consiste au recueil de l'interprétation des faits tels qu'ils ont été vécu par les acteurs qui ont porté, élaboré, mis en œuvre (ou qui subissent) la transformation d'ADP en société anonyme partiellement privatisée. Nous avons souhaité recueillir la parole d'un panel le plus large possible d'acteurs impliqués dans ce dossier, et nous avons donc été amenés à rencontrer un ancien haut dirigeant, des cadres-dirigeants et des cadres d'Aéroports de Paris, des anciens conseillers dans des cabinets ministériels en poste au moment de la réforme (cabinets du Premier Ministre et des ministres en charge de l'aviation civile et de l'économie), des fonctionnaires dans les tutelles d'ADP et à l'Agence des Participations de l'État (qui représente l'État actionnaire), des dirigeants et cadres-dirigeants de compagnies aériennes et organisations de compagnies ainsi que diverses personnalités qualifiées qui par leurs fonctions ont eu une part active dans les changements que nous étudions (cf. annexe 1). Au total, nous avons réalisé 26 entretiens, rendus anonymes dans ce mémoire⁴. Ces entretiens permettent non seulement de « faire remonter la parole des acteurs pour désincarner un État monopolistique » (Bongrand et Laborier, 2005, 78), mais encore de fournir des éléments de preuve empiriques soutenant notre démonstration. Nous avons cependant pris le plus de recul possible face aux discours délivrés par les acteurs, dont les informations ont été systématiquement croisées avec les entretiens des autres interviewés et avec les éléments empiriques issus du premier type de données. En effet :

« S'appuyer sur la légitimité [de l'entretien] risque de reproduire « des constats réduits à des extraits d'entretiens [qui] deviennent des espèces sonnantes et trébuchantes de “preuves” » [...], alors que s'agissant de l'entretien, même s'il constitue une source d'informations (limitées), « au fond, il ne “prouve” rien » (Bongrand et Laborier, 2005, 99)⁵.

⁴ La forme de certains extraits d'entretiens a pu être légèrement modifiée s'ils pouvaient paraître excessifs ou mettaient en cause des personnes de manière nominative, sans toutefois en changer l'esprit.

⁵ Citant : Padioleau Jean-Gustave, 1994 « Pour qui sonne le glas ? », in P. Bezes (dir.), *L'action publique volontariste. Analyse d'une politique de délocalisation*, Paris, L'Harmattan, p. 345-357.

5) Hypothèses et plan du mémoire

Dans ce travail, nous nous sommes attachés à retrouver les causes et conséquences du changement de politique publique aéroportuaire, porté par des acteurs au croisement des champs intellectuels et de pouvoir. Nous avons pour cela organisé notre démonstration en quatre temps : le chapitre 1 présente l'évolution globale du secteur aérien et la situation d'Aéroports de Paris, le chapitre 2 s'attache aux causes et à l'émergence d'un référentiel proposant une alternative pour le développement d'ADP, le chapitre 3 à sa traduction, et le chapitre 4 à ses conséquences sur le système d'acteurs.

Dans le premier chapitre, nous allons nous pencher de manière très globale sur le transport aérien et son évolution de la seconde Guerre mondiale à nos jours. Nous mettrons un accent particulier sur l'évolution du secteur aéroportuaire depuis les années 1980, et sur la situation du « modèle Aéroports de Paris » au tournant des années 2000. Ceci nous amènera à présenter un résultat de recherche secondaire à ce mémoire, mais indispensable pour comprendre les changements du secteur aéroportuaire français, à savoir que *la transformation de l'activité et de la nature des entités gestionnaires d'aéroports appelle à préciser, à compléter la définition de ce qu'est un aéroport au tournant des années 2000.*

Le deuxième chapitre s'attachera à démontrer la validité de notre première hypothèse : *le mode de régulation économique d'Aéroports de Paris, et par conséquent les relations de ce dernier avec l'État, ne permet plus d'appréhender les changements qu'appelle la transformation globale du secteur aéroportuaire.* Nous montrerons que les États européens ont redéfini et recentré leurs rôles face aux entreprises publiques, et singulièrement aux industries de réseau comme les aéroports, et que l'on assiste à la montée en puissance d'un « État régulateur », appelant à France à une reformulation des rapports entre État et aéroports. On verra comment ce sont les gestionnaires d'aéroports eux-mêmes qui ont participé à la construction d'une nouvelle représentation du secteur aéroportuaire et de sa régulation et qui ont porté un nouveau référentiel de la régulation économique de ce secteur.

Dans le troisième chapitre, nous questionnerons l'hypothèse suivante, relative aux ressources des acteurs : *la mise en action du nouveau référentiel de régulation change la pertinence des ressources des différents acteurs, valorisant notamment l'État actionnaire et la nouvelle entreprise aux dépens de l'État régulateur*. Après avoir détaillé les choix structurants des pouvoirs publics pour traduire politiquement, économiquement et juridiquement le nouveau référentiel de la régulation économique, nous montrerons en quoi cette traduction permet l'émergence de nouveaux acteurs et l'affaiblissement d'acteurs historiques de la régulation d'ADP, et nous nous intéresserons aux rôles possiblement contradictoires d'un État aux intérêts hétérogènes face à ADP.

Suite à l'émergence et la mise en action d'un nouveau référentiel, nous postulerons que *le système de relation des acteurs impliqués dans la régulation économique peut s'apparenter à un « triangle de fer » entre ADP, les services de l'État et Air France, créant des « exclus » de la régulation*. Pour confirmer cette hypothèse, nous montrerons dans le quatrième chapitre que certains acteurs contestant à la fois régulation et régulateurs tentent de judiciaireiser le processus même de régulation économique, ce qui conduit à valider le fait qu'il existe des « exclus » du système d'acteurs dont on démontrera qu'il prend la forme d'un « triangle de fer ». Nous nous interrogerons alors sur la pérennité de ce système d'interactions dans un environnement complexifié par le nouveau cadre de régulation économique.

Chapitre I : Un changement global du transport aérien et du secteur aéroportuaire

Depuis une trentaine d'années, le transport aérien a connu de nombreux changements, qui ont touché tour à tour et selon les pays les constructeurs aéronautiques, les compagnies aériennes, la navigation aérienne et les gestionnaires d'aéroports. Ce dernier cas se pose avec une acuité particulière aujourd'hui en France et en Europe, mais pour être bien compris il doit être mis en relief avec les autres changements qui ont touché le secteur du transport aérien.

Dans un premier point, nous montrerons que la libéralisation du transport aérien et la concentration des grandes compagnies sur un nombre limité de plateformes aéroportuaires a modifié les relations entre les gestionnaires d'aéroports et les compagnies utilisatrices. Nous détaillerons ensuite l'insertion par les autorités communautaires de certains pans de l'activité aéroportuaire dans le secteur marchand et la tendance à l'ouverture du capital des sociétés aéroportuaires en Europe, qui transforment le « marché aéroportuaire » sur le Vieux Continent. Enfin, on verra que le modèle même d'Aéroports de Paris, au tournant des années 2000, constitue une limite à son développement. Le télescopage de ces changements indique une transformation même de l'activité et de la nature des entités gestionnaires d'aéroports, appelant à repreciser la définition même d'un aéroport en général, et d'Aéroports de Paris en particulier.

A - Libéralisation du transport aérien et effets de hub and spokes

1) L'ère de la planification et de la réglementation

C'est à la fin de la Seconde Guerre mondiale que sont jetées les bases de l'organisation du transport aérien telle que nous la connaissons. Les États adoptent des positions interventionnistes, en tant que garant de la sécurité et de l'intérêt général, mais aussi régulateur du système et propriétaire ou actionnaire des infrastructures aéroportuaires et des compagnies aériennes, et ce dans le cadre des règles de la Convention de Chicago⁶ et de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) (Merlin, 2002, 54-59). En Europe, chaque pays dispose d'une compagnie battant pavillon national, et opérant principalement à partir de la capitale. Deux principes prévalent : chacun est maître chez soi en ce qui concerne la régulation et l'organisation du trafic domestique, et les relations se nouent de manière bilatérale : les « routes aériennes » ouvertes et la fréquence des vols se négocient d'État à État de manière bilatérale, et les tarifs sont négociés par les deux compagnies qui se partagent une route aérienne. L'année 1977 marque alors un tournant : ce système est remis en cause aux États-Unis, sous la pression des libéraux qui jugeaient ce système non-concurrentiel peu vertueux, entraînant un effet négatif sur les coûts et sur les prix. À cela s'ajoute aussi une conséquence de la fin de la guerre du Vietnam : le retour en Amérique de nombreux pilotes et aéronefs, désormais inemployés (Biplan, 2004, 57). Le Président américain Jimmy Carter engage alors des réformes visant à libéraliser le transport aérien du fret, puis à libéraliser de manière progressive les entrées sur le marché du transport aérien (1978-1985) : c'est la fin de ce que certains auteurs ont appelé l' « ère de la planification et de la réglementation », et le début de l' « ère de la déréglementation » (Merlin, 2002, 54-59).

⁶ La Convention de Chicago a défini les six libertés de l'air : 1) le droit de survol d'un pays tiers ; 2) le droit d'atterrir pour des raisons non commerciales ; 3) la liberté de transporter du trafic du pays A de la compagnie vers un autre pays B ; 4) la liberté d'acheminer du trafic de B vers A ; 5) la liberté de transporter du trafic entre le territoire de B de/vers celui d'un troisième État C ; 6) la liberté de transporter entre B et C via A (OACI, 2006).

2) L'ère de la déréglementation

L'*Airline Deregulation Act* voté en 1978 par le Congrès des États-Unis à l'initiative du Président Carter libéralise le transport aérien domestique américain, et entraîne une situation de concurrence intra-compagnies sur les prix et les horaires. Cette situation a donné un avantage aux compagnies américaines par rapport à leurs concurrentes européennes dès le milieu des années 1980, en changeant la nature de la compétition sur le marché mondial (où l'importance du marché intérieur américain procure un avantage compétitif aux compagnies états-uniennes) et en consolidant l'industrie américaine autour de trois acteurs majeurs : American Airlines, Delta Airlines et United Airlines (Thatcher, 2007, 222).

Sur le vieux continent, la Cour de Justice Européenne a estimé dans un avis de 1974 qu'en vertu du Traité de Rome, il fallait ouvrir le transport aérien à la concurrence⁷. Après la réitération de cet avis en 1986, les institutions communautaires ont à leur tour enclenché dès 1987 un processus de libéralisation du transport aérien domestique. Celui-ci s'est étalé sur une période transitoire de 10 ans découpée en trois phases : officialisation de la libéralisation en 1987, consentement des États-membres à l'ouverture des marchés intérieurs et à la liberté tarifaire en 1990, et perte des prérogatives des États-membres sur les droits de trafic, autorisation du cabotage⁸ et liberté tarifaire des compagnies en 1992, avec une période de transition de 5 ans (Fayolle, 2003, 77-78). Le transport aérien est alors le premier service public libéralisé en Europe. Cette libéralisation a eu des effets sur les grandes compagnies aériennes européennes, dont Air France, en affectant essentiellement les lignes ouvertes à plus de deux transporteurs, soit 6% des lignes, mais représentant 37% des sièges sur les routes domestiques et 51% des sièges sur les routes internationales dépassant les 20 000 passagers annuels (Merlin, 2002, 66).

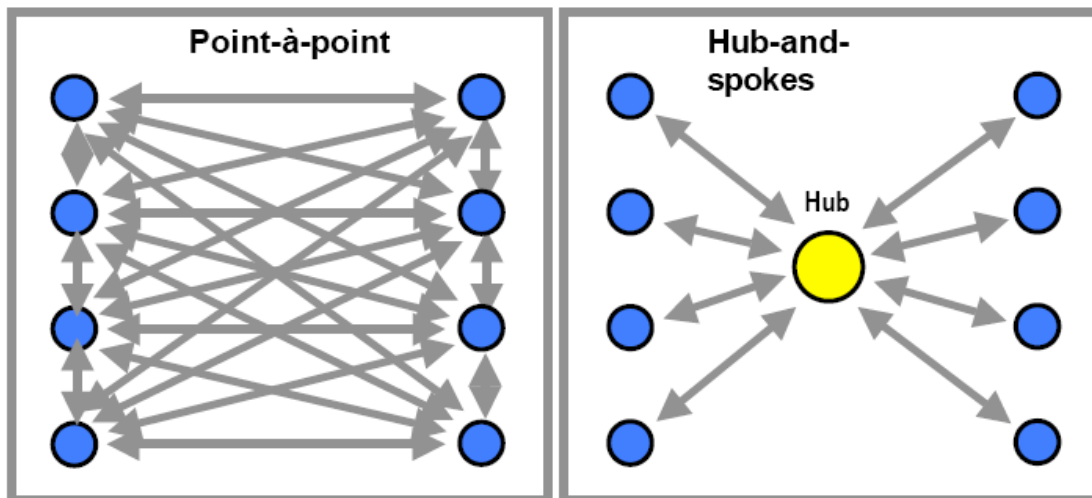
⁷ CJCE, 4 avril 1974, Commission c. France, aff. 167/73, Rec., p. 357 p.32.

⁸ Cabotage : « des transporteurs étrangers peuvent exploiter des lignes intérieures à un pays » (Merlin, 2002, 65).

Pour faire face à la concurrence, Air France a donc dû engager un plan de restructuration et se doter de nouveaux outils de gestion : un programme de fidélisation (*Flying Blue*), une optimisation de ses réseaux redéfinis en termes d'objectifs commerciaux, et l'installation d'un hub sur la plateforme parisienne de Roissy-Charles de Gaulle en 1996 (Fayolle, 2003, 80).

3) Les effets de *hub and spokes*

Pour de nombreux auteurs, la libéralisation du transport aérien a en effet conduit les grandes compagnies à s'implanter sur une plateforme particulière pour en faire leur hub, ou centre de correspondance (Mouhot, 1990 ; Molin, 1997 ; Varlet, 1997 ; DGAC, 1999). Un hub se caractérise par le fait de permettre aux passagers de changer rapidement et facilement de vol, en synchronisant les horaires des vols domestiques et internationaux, ainsi que les atterrissages et les décollages. Il permet de démultiplier l'offre de correspondance sur des plages horaires réduites tout en optimisant le remplissage des vols.



Source : *Les hubs and spokes : atouts et limites* (Packiarajah, Wang et Xu, 2006)

Un hub et ses liaisons se présentent schématiquement de la manière suivante : chaque point représente un aéroport, et chaque flèche une liaison. Dans le système de

point à point, chaque aéroport représente un centre qui canalise et redistribue les flux, et peut assurer un maximum de 16 liaisons sur le graphe ci-dessus. À l'inverse, dans le système de hub, les liaisons entre chaque aéroport sont au nombre de 56 pour le même nombre d'aéroports plus un hub que dans le système point à point. L'avantage d'un tel système apparaît clairement : il multiplie les liaisons sans multiplier les points à points.

On peut définir un hub par le biais de trois logiques (Varlet, 1997, 208-210) :

1. une logique géographique : il s'agit de mettre en place un réseau fonctionnel en étoile, avec un abandon des liaisons point à point au profit de liaisons avec correspondance sur un aéroport-pivot (hub) qui devient le centre d'une étoile de lignes aériennes (spokes) ;
2. une logique économique : le hub est le résultat d'une stratégie d'acteurs économiques à la recherche de compétitivité et de rentabilité, permettant la réalisation d'économies d'échelles et la maximisation des recettes sur chaque vol ;
3. une logique de pouvoir : un hub permet une offre performante en destinations, en fréquences et prix, permettant de satisfaire une stratégie de position dominante sur un aéroport et sur un réseau.

On a donc une double relation aéroport-compagnie qui se crée : l'aéroport offre à la compagnie les infrastructures nécessaires à son développement, et réciproquement la compagnie apporte à l'aéroport l'activité nécessaire à son développement. Roissy-Charles de Gaulle est aujourd'hui le deuxième hub le plus important d'Europe, avec en moyenne à l'été 2008 pour la compagnie Air France, 105 000 passagers par jour et 21 000 opportunités de correspondances hebdomadaires en moins de deux heures (Air France, 2009). On compte désormais cinq hubs principaux en Europe : Londres-Heathrow, hub de British Airways ; Paris-Charles de Gaulle, hub d'Air France ; Francfort, hub de Lufthansa (avec un hub secondaire à Munich) ; Madrid-Barajas, hub d'Iberia, et Amsterdam-Schiphol, hub de KLM (Gillen et Niemeier, 2007)

Cependant, cette libéralisation et ce phénomène de hub a conduit à certains effets négatifs : la concentration du trafic vers une plateforme induit une congestion des capacités et requiert des investissements très importants pour maintenir et accroître ces dernières, tant côté pistes que côté aérogares (Bel et Fageda, 2006). Pour la période 2006-2011, Aéroports de Paris prévoit par exemple un plan d'investissements de plus de 2,3

milliards d'euros dont plus de 1,3 milliards dirigés vers Charles de Gaulle (Aéroports de Paris, 2007).

B - Les aéroports et le marché

1) Une tradition de service public éloignée des préoccupations du marché

De sa création jusqu'au changement de statut de 2005, Aéroports de Paris est un établissement public *sui generis*, appartenant à l'État et contrôlé par l'État. Comme beaucoup de monopoles naturels, au moment de sa création, les pouvoirs publics ont voulu le faire échapper « à l'application de la seule logique marchande et de la recherche du profit, pour être géré selon des critères spécifiques, permettant un accès de tous à certains biens et services », et ce afin de satisfaire à l'idée de service public (Bauby, 1998, 25). C'est la théorie bien connue des monopoles : les compagnies aériennes ne faisant face qu'à un seul offreur, dans notre cas Aéroports de Paris, il apparaît nécessaire à l'État de contrôler cet établissement pour s'assurer qu'il ne discrimine pas ses clients. En outre, on peut parler dans ce cas de monopole naturel, puisque les coûts fixes d'ADP (construction des infrastructures) sont extrêmement importants et ont suscité au départ une intervention financière forte de l'État (Revol, 2002, 250). La notion de tutelle définit alors « l'autorité exercée sur des personnes morales physiques distinctes mais dépendantes. Elle a été retenue pour qualifier les relations entre l'État et les entreprises publiques de réseau » (ÉNA, 1997, 489).

La tutelle, caractérisée par le contrôle de l'administration sur les organes de l'entreprise publique, est dans le cas d'Aéroports de Paris de nature bipolaire. D'un côté, on retrouve une tutelle économique et financière, assurée par la Direction du Budget et la Direction Générale de la Consommation, de la Concurrence et de la Répression des Fraudes (DGCCRF), et d'un autre côté une tutelle technique représentée par le Ministère des Transports et la DGAC, Direction Générale de l'Aviation Civile (OCDE, 2004, 25).

L'intervention fréquente des cabinets ministériels conduit en outre à parler de « tutelle politico-administrative » (ÉNA, 1997, 494). Mais à la différence des principaux aéroports européens, l'organisation d'ADP est non seulement ancrée dans le service public, mais encore fortement insérée dans le système administratif. Dans les conclusions d'une étude sur le « modèle Aéroports de Paris » publiée dans la *Revue Française d'Administration Publique*, Nicole de Montricher pointe en effet trois dimensions qui révèlent cette insertion d'ADP au cœur du système administratif français : outre le monopole géographique d'ADP, il s'agit de l'articulation des missions de service public de l'établissement à une garantie de financement à long terme par l'État, et d'une forte proximité d'ADP à l'égard de ses autorités de tutelles, notamment parce que, formés dans les mêmes écoles avec des profils et des comportements homogènes, les cadres dirigeants de l'établissement et des tutelles partagent une même vision du monde et de la profession (De Montricher, 2004, 510-511).

Cette insertion d'Aéroports de Paris a cependant eu des conséquences troublantes dans le passé : les établissements publics tel ADP ont souvent été vus par les dirigeants politiques comme des vecteurs de la politique économique et industrielle de la nation, et les pressions exercées sur les tarifs, les politiques d'embauches et les interventionnismes à visée conjoncturelle en ont fait « les bonnes à tout faire de la politique macroéconomique » (Dumez et Jeunemaître, 2004, 2). La ponction par de certaines recettes de ces entreprises reversées au budget de l'État peut même s'avérer être de la « prédation » vis-à-vis des établissements publics (Bauby, 1998, 26). Comme en témoigne un ancien responsable de la régulation : « *Avant, si on sentait trop d'inflation, on disait à EDF, à la SNCF et à ADP de ne pas augmenter leurs tarifs. Ça avait une fonction contracyclique au coup par coup. Mais un mois avant le renouvellement des tarifs, les établissements publics eux-mêmes ne savaient pas à quelle sauce ils allaient être mangés.* »⁹

Parce qu'il constitue un monopole naturel, mais aussi en raison de son histoire et de ses liens étroits avec l'administration française, Aéroports de Paris n'est donc pas un établissement soumis aux règles et mécanismes de fonctionnement du marché. Mais suite

⁹ Entretien avec un responsable dans un ministère économique.

à la libéralisation du transport aérien, les autorités communautaires vont se pencher avec plus d'attention sur la question aéroportuaire.

2) La politique des petits pas, où l'insertion des aéroports dans le marché par les autorités communautaires

Suite à la libéralisation du transport aérien, les autorités communautaires se sont donc saisies de la question aéroportuaire, mais en la considérant « comme un champ accessoire à la libéralisation du transport aérien » (Chapier-Granier, 2006, 179). Il n'y a pas eu de libéralisation d'ensemble du secteur aéroportuaire, mais une ouverture à la concurrence et une définition de règles communes par segments.

Dès 1993, l'Union Européenne se dote de règles communes d'attribution des créneaux horaires¹⁰ dans les aéroports de la Communauté¹¹, en installant un coordonateur indépendant dont l'action doit être transparente et non-discriminatoire et en mettant en place des comités de coordination pour les aéroports congestionnés, rassemblant les autorités aéroportuaires, les transporteurs et les contrôleurs aériens. Ce règlement sera approfondi en 2004¹² par la mise en place de mécanismes de marché pour mieux faire correspondre l'offre et la demande de ressources rares.

De nouvelles règles relatives à l'assistance en escale¹³ sont également introduites par les autorités communautaires¹⁴, dont le but est l'ouverture du marché, jusque là principalement occupé par les gestionnaires d'aéroports et les compagnies aériennes elles-mêmes, à de nouveaux acteurs. Il s'agit de mettre en place sur ce marché une concurrence libre et non faussée. Une étude de 2002 a par ailleurs révélé que la

¹⁰ « Les créneaux horaires représentent les heures prévues de décollage ou d'atterrissage sur les aéroports coordonnés, c'est à dire des plateformes qui font face à des difficultés de congestion. » (Chapier-Granier, 2006, 196).

¹¹ Règlement n°95/93 du 18 janvier 1993.

¹² Règlement n°793/2004 du 21 avril 2004.

¹³ Assistance en escale : « l'ensemble des prestations “côtés pistes” et “côté gare” accompagnant le service de transport rendues aux compagnies aériennes » (Chapier-Granier, 2006, 211).

¹⁴ Directive n°96/67/CE du 15 octobre 1996.

libéralisation de l'assistance en escale avait permis de faire diminuer les coûts des prestations et augmenter la qualité de service fournie (SH & E, 2002).

La décennie 1990 a donc marqué un tournant dans l'appréhension de la question aéroportuaire par les autorités communautaires, constituant une période d'introduction de règles de transition vers le marché. Comme le note la juriste Nadège Chapier-Granier :

« L'approche fondamentale communautaire n'était pas tournée vers l'activité aéroportuaire. Les autorités communautaires souhaitaient simplement obtenir l'abandon de pratiques aéroportuaires qui constituait une entrave directe à l'exercice d'une concurrence réelle et non faussée sur le marché du transport aérien. [...] Ceci étant, cette période a permis de faire évoluer de manière plus radicale les autorités communautaires dans leur approche de l'activité aéroportuaire. [...] En y reconnaissant des activités économiques, les disciplines communautaires liées à la construction d'un marché unique s'imposait aux comportements des exploitants aéroportuaires. Le marché allait donc atteindre cette fois le cœur de leur gestion » (Chapier-Granier, 2006, 248).

Par la suite, les autorités communautaires, dont la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE), vont de manière systématique reconnaître un abus de position de dominante dans l'application de tarifs discriminatoires par les opérateurs aéroportuaires et sanctionner le refus d'accès aux infrastructures aux prestataires d'assistance en escale (Chapier-Granier, 2006, 297-310). De même, la Commission a très largement encadré les aides publiques versées aux gestionnaires d'aéroports, de manière à ce que celles-ci ne soient pas détournées vers une compagnie aérienne, créant ainsi une distorsion de concurrence (Marty, 2006, 6).

Enfin, le statut même d'Aéroports de Paris, établissement public *sui generis*, suscite des réticences à Bruxelles. Malgré le principe de neutralité du Traité vis-à-vis du régime de propriété, publique ou privée, des entreprises, les politiques communautaires contiennent les prémices d'une remise en cause du monopole en le soumettant aux règles de la concurrence et en limitant les aides publiques (ÉNA, 1997, 497). Les établissements publics échappent en outre aux procédures de redressement ou de liquidation judiciaire. La légitimité d'une telle garantie encourt également le risque d'être critiquée par Bruxelles (Chapier-Granier, 2006, 489). Comme le raconte un responsable d'ADP : « la

notion d'établissement public passe très mal à Bruxelles. Je me souviens que je me suis fait interpellé alors que j'étais à la DG Transports par un gars de la DG Concurrence qui m'a attrapé et m'a amené dans son bureau, et il m'a dit "J'en ai assez d'Aéroports de Paris, de recevoir des lettres des concessionnaires, j'en ai marre de votre statut, de l'exception française : ADP c'est pas l'État! Vous confondez vos droits et vos devoirs." On avait des vrais soucis avec le statut. »¹⁵

Notons pour conclure que la Commission Européenne s'est également penchée de manière spécifique sur la situation des aéroports français. Dans une « communication interprétative » de 2000, la Commission Européenne adresse une critique du régime français de concessions des aéroports régionaux aux CCI (Giblin, 2004, 101), qui ne permet pas une réelle mise en concurrence de la gestion des activités aéroportuaires. En 2002, c'est la CJCE qui souligne le « caractère économique » d'un certain nombre d'« activités d'entreprises » d'Aéroports de Paris relatifs à la mise à disposition d'installations aéroportuaires¹⁶. Les autorités communautaires ont donc, en l'espace d'une dizaine d'années, fait basculer des pans entiers du secteur aéroportuaire vers l'économie de marché.

3) Une tendance à l'ouverture du capital des grands aéroports européens

Pour faire face aux défis que représentent la libéralisation du transport aérien et l'évolution de la réglementation communautaire, la plupart des États européens ont remanié en profondeur leurs politiques publiques aéroportuaires. Les Britanniques ont été les pionniers. En 1986, le gouvernement conservateur de Margaret Thatcher engage un programme de réforme de la *British Airport Authority* (BAA). BAA exploite les trois aéroports londoniens (Heathrow, Gatwick et Stansed) et des aéroports régionaux

¹⁵ Entretien avec un cadre dirigeant d'ADP.

¹⁶ CJCE, 24 octobre 2002, Aéroports de Paris c/ Commission, aff. C-82/01.

(Aberdeen, Édimbourg, Glasgow et Southampton)¹⁷ sur une base lucrative, et la Loi sur les Aéroports soumet la société aux règlements économiques d'un régulateur indépendant (la Civil Aviation Authority) et prévoit sa privatisation totale (Padova, 2007). Un nouveau mécanisme de régulation économique est mis en place, destiné à la fois à protéger les intérêts des utilisateurs, BAA constituant toujours un monopole naturel, et à promouvoir l'efficacité économique des aéroports. Il s'agit d'une régulation qui aligne l'augmentation des tarifs aéroportuaires non plus sur les coûts, mais sur l'inflation (*retail price index, RPI*) diminuée d'un coefficient de productivité attendu de BAA (*coefficient X*), dans un système de type RPI-X, ou *price-cap* (Francis et Humphreys, 2001, 49-50). Pour la première fois, un gestionnaire passe d'une tarification appelée *cost-plus*¹⁸, conformes aux recommandations de l'OACI (OACI, 2009), à une tarification basée sur les prix avec une incitation à faire des gains de productivité. La valeur du coefficient X est déterminée par le régulateur pour une période de 5 ans, en tenant compte des prévisions de trafic, de la qualité de service attendue et du plan d'investissement de BAA (Betancor et Rendeiro, 1999, 33-37). Ainsi, durant une période de 5 ans, BAA est contraint par le régulateur à une croissance limitée de ses tarifs. Mais si durant cette période elle réalise des gains de productivité qui lui permettent de diminuer ses coûts, elle conserve l'écart entre ses coûts réels et le coût des redevances facturées aux usagers : la régulation *price-cap* constitue donc pour l'entreprise régulée une incitation à diminuer ses coûts (Gillen et Niemeier, 2007). Ceci montre par ailleurs que si aux États-Unis, c'est à travers les compagnies aériennes que le transport aérien a été libéralisé, ce sont les aéroports qui ont été au premier plan des réformes en Grande-Bretagne, avec l'instauration de mécanismes de régulation innovants dans le champ du transport aérien (Carney et Mew, 2003, 222).

Suite à l'expérience britannique, de nombreux États européens ont à leur tour mis en œuvre des politiques de privatisation des actifs aéroportuaires. De nombreux auteurs ont pointé que, dans des situations budgétaires sous contraintes, la plupart des

¹⁷ Une décision récente du régulateur britannique impose cependant à BAA de se séparer de deux des trois aéroports londoniens afin de faire jouer la concurrence entre plateformes, ainsi que de l'aéroport d'Édimbourg (AFP, 2008).

¹⁸ Régulation *cost-plus* : les prix sont fixés et varient en fonction des coûts avec un taux de rentabilité « raisonnable » (Crozet, 2003).

gouvernements ne souhaitent plus investir dans les capacités aéroportuaires, qui requièrent des sommes extrêmement importantes, soit pour diriger le budget vers des politiques sociales, soit pour réduire l'endettement public (Bel et Fageda, 2006 ; Clifton, Comín et Fuentes, 2003 ; Durupty, 2007 ; Marty, 2007 ; Roth, 1987 ; Suleiman et Waterbury, 1990). Or le fait que l'aéroport d'Heathrow continue d'être le premier hub en Europe, et ce malgré la privatisation complète de BAA, a légitimé un changement d'orientation des politiques aéroportuaires. Face aux mêmes contraintes économiques, on a assisté à un « voyage des idées » et le programme britannique, perçu comme étant le plus à même de répondre à ces contraintes, va être adopté par les autres États européens par un phénomène de mimétisme, ou de *bandwagonning* (suivisme). Il s'agit d'un phénomène d'émulation où le succès britannique entraîne l'imitation de ses programmes par les autres (Ikenberry, 1990). Mais à la différence du Royaume-Uni, aucun autre pays ne va engager une privatisation totale, les ouvertures du capital resteront partielles : Vienne (ouverture de 27% du capital) en 1992, Copenhague (25%) en 1994, Athènes (45%) en 1996, Düsseldorf (50%), Rome (45.5%) et Naples (65%) en 1997, Skavsta Stockholm (90 %), Florence (39%), Turin (41 %), Hambourg (36%), Zurich (50%) en 2000, Francfort (29%) en 2001. Suite aux attentats du 11 Septembre qui plongent le transport aérien dans une période de crise économique, on assiste à une pause dans les programmes de privatisation, qui reprennent ensuite avec Bruxelles, Budapest et Bratislava en 2006 (Gillen et Niemeier, 2006). Les avantages perçus seraient une meilleure efficacité et un meilleur accès aux capacités de financement (Truitt et Esler, 1996), même si ceux-ci laissent place à des débats sur leur nature réelle (Oum, Adler et Yu, 2006).

Ainsi, c'est le secteur aéroportuaire dans son ensemble qui se transforme dans les années 1990 et 2000, avec d'une part des directives et règlements communautaires introduisant des logiques de marché dans certains pans de l'activité aéroportuaire, mais aussi d'autre part avec des changements dans les politiques publiques nationales des États-membres qui font entrer des intérêts privés dans le capital des aéroports afin d'assurer le financement des investissements.

C - Les limites propres à ADP : financements, investissements, qualité de service et statut

Face à ces changements, qu'en est-il d'Aéroports de Paris ? Comment se situe-t-il face au marché ? Quelles sont ses forces et ses faiblesses ? S'il existe un véritable « modèle Aéroports de Paris », fort et prégnant (De Montricher, 1993), il n'en demeure pas moins qu'ADP fait face à plusieurs défis de taille au tournant des années 2000 : insécurité juridique du statut, importance de l'endettement, remise en cause de la notion de tutelle et faiblesse de la qualité de service, défis qui vont se télescoper et faire émerger un « problème » ADP.

1) Les relations avec les tutelles

On retrouve à propos des entreprises publiques et de leur évolution un débat à la fois théorique et empirique sur la notion même d'établissement public, de tutelle et de relations avec l'État. La remise en cause théorique des liens entre État et entreprises publiques est ancienne : dès 1946, l'économiste Robert Coase questionne et critique les avantages que procurent l'intervention publique sur les monopoles naturels (Coase, 1946), et l'école des Choix Publics avance des arguments forts pointant les défaillances de la gestion publique. On peut en relever trois, relevant de la théorie de l'agence et du problème du principal-agent. Il est envisageable de penser que le « principal », la tutelle publique qui nomme des acteurs aux responsabilités de l'entreprise, choisit des acteurs qui agiront en étant son « agent », posant ainsi les problèmes suivants :

1. l'incapacité de la tutelle publique (le principal) à fournir des objectifs clairs au manager public (l'agent), suscitant des incitations sous-optimales pour l'entreprise publique (Hölmstrom, 1979) ;
2. l'État n'étant pas un acteur monolithique, l'agent est soumis au contrôle de plusieurs principaux, et peut alors se jouer de leurs supervisions respectives, ce qui peut même conduire, en l'absence de supervision externe exercée par

actionnaires ou les marchés, à une situation d'agent sans principal (Laffont et Tirole, 1991) ;

3. l'absence de structure incitative que procure l'absence de risque de faillite peut conduire l'agent à maintenir un endettement élevé et être en situation de quasi-faillite permanente (Kornai, 1986).

Et en effet, l'expérience nous montre qu'en France, les tutelles des entreprises publiques ne sont pas toujours très bien coordonnées entre elles. Le ministère en charge du Budget en premier lieu est plus enclin à rechercher la contraction des déficits, alors que la Direction du Trésor (désormais, les services en charge des intérêts de l'État actionnaire sont regroupés au sein de l'Agence des Participations de l'État, APE) recherche le désendettement, et la DGCCRF privilégie la désinflation. Il est extrêmement rare de trouver des financiers au sein des tutelles techniques et des ingénieurs au sein des tutelles économiques et financières (ÉNA, 1997, 497-498). Ces incohérences et manques de coordination conduisent à valider les problèmes mis en avant théoriquement par l'école des Choix Publics et à questionner la pertinence des tutelles sur les entreprises publiques telles qu'Aéroports de Paris.

Il peut cependant être mis en avant que de par la situation monopolistique de certaines entreprises publiques, et notamment les industries de réseau, la présence tutélaire de l'État reste nécessaire pour empêcher le monopole d'user d'une rente de position et de discriminer certains de ses clients (Revol, 2002, 250). Mais même dans ces cas là, certains auteurs remarquent qu'il est en théorie souhaitable de réduire la place de l'État. Toujours selon les travaux de l'école des Choix Publics, les interventions de l'État devraient cibler uniquement les activités de l'entreprise publique qui sont effectivement en monopole et se concentrer sur elles, en ouvrant les autres activités à la concurrence (Marty, 2007, 96-98). On retrouve d'ailleurs ce mécanisme à l'œuvre lors de l'ouverture à la concurrence des services d'assistance en escale par les autorités communautaires. Enfin, les tenants de l'école néo-institutionnelle ont, dans la veine des travaux précurseurs de Williamson sur les coûts de transactions induits par les relations entre acteurs (Williamson, 1979), qui seraient dans le cas qui nous intéresse la tutelle publique et les dirigeants d'ADP, mis l'accent sur l'importance de définir une relation contractuelle entre l'État et l'opérateur de l'industrie de réseau, relation réduite au seul

mécanisme de tarification des services définie *ex ante* et *ex post* sur des principes de concurrence (Glachant, 2002).

Suite à l'élection de Ronald Reagan aux États-Unis et de Margaret Thatcher en Grande Bretagne au tournant des années 1980, on a assisté dans ces pays à une vague importante de privatisation des entreprises publiques (Suleiman et Waterbury, 1990, 3). Suleiman et Waterbury définissent la privatisation des entreprises publiques de manière essentiellement économique. Dans leur esprit, il s'agit de :

« [...] trying to promote greater degrees of market allocation [of resources] through deregulation and decontrol while evaluating the performance of public assets more on the basis of economic returns than has been the case heretofore »
(Suleiman et Waterbury, 1990, 1-2).

Les privatisations d'entreprises publiques consistent alors en l'introduction de mécanismes purement concurrentiels pour déterminer le prix des biens et services produits, doublée de la mise sur le marché de l'entreprise elle-même afin qu'elle soit valorisée à partir de sa rentabilité économique. Il convient également de lui donner une indépendance totale vis-à-vis de l'État. Les programmes de privatisations visent donc à prendre acte des théories économiques du Choix Public et à établir un nouvel équilibre dans la répartition des pouvoirs entre secteurs publics et privés. On a assisté par la suite à des privatisations massives d'entreprises publiques en Grande Bretagne, aux États-Unis puis dans le reste de l'Europe, dans un phénomène que l'on pourrait qualifier de « privatisation systémique » (Feigenbaum et Henig, 1994, 202), dont la diffusion a été assurée par des effets de mimétismes, mais aussi par des effets d'apprentissage des décideurs politiques avec l'émergence d'un corpus consensuel, d'une idéologie de la privatisation (Ikenberry, 1990). En outre, dans l'Union Européenne on a également retrouvé un mécanisme proprement communautaire, avec l'émergence de pressions poussant à l'accroissement de la compétition dans des secteurs jusqu'alors publics, et avec l'intégration commerciale et financière accompagnée de la libéralisation graduelle du marché unique (Clifton, Comín et Fuentes, 2003).

Pour conclure, au tournant des années 2000, le modèle traditionnel français d'établissements publics est ébranlé dans ses fondations par des attaques de nature

théorique, mais aussi par la diffusion d'une « idéologie de la privatisation » et le processus d'intégration communautaire.

2) Les limites du statut et de la dette

À côté de ces débats de nature assez générale, on retrouve également des problématiques propres à Aéroports de Paris. En tant qu'établissement public, celui-ci est contraint par un principe de spécialité qui stipule qu'ADP est en charge « d'aménager, d'exploiter et de développer l'ensemble des installations de transport civil aérien ayant leur centre dans la région d'Île-de-France »¹⁹ soit trois aéroports (Charles-de-Gaulle, Orly, Le Bourget), un hélicopter (Issy-les-Moulineaux) et neuf aérodromes²⁰. Aéroports de Paris s'est pourtant positionné comme un acteur international du secteur aéroportuaire, par le développement de deux filiales : Aéroports de Paris Ingénierie (ADPi), qui conçoit et développe des plateformes aéroportuaires et des grandes infrastructures, et qui a par exemple réalisé des projets au Qatar, en Arabie Saoudite, en Algérie ou en Colombie (Aéroports de Paris, 2009) ; et Aéroports de Paris Management (ADP Management), qui fournit conseils et assistance technique dans la gestion, l'exploitation, la certification et les changements et réorganisations d'aéroports, avec par exemple des contrats en Égypte, en Algérie ou au Mexique (Aéroports de Paris, 2009). Ces activités internationales participent même de la compétition entre grands groupes aéroportuaires, les opérateurs majeurs tels l'australien Macquarie, le britannique BAA ou l'allemand Fraport intégrant leur savoir-faire dans leur politique de commercialisation (Chapier-Granier, 2006, 480-503), et ont été encouragés par les autorités de tutelles d'ADP (cf. infra). Or ces incursions à l'étranger sont à la limite de la légalité, et ont été épinglées par la Cour des Comptes dans son rapport annuel de 2002 :

« Juridiquement, ADP se trouve dans une situation inconfortable, ces actions extérieures violant le principe de spécialité de l'établissement public. Il est en

¹⁹ Article L. 251-2 du code de l'aviation civile.

²⁰ Chavenay-Villepreux, Chelles-le-Pin, Coulommiers-Voisins, Lognes-Emerainville, Meaux-Esbly, Persan-Beaumont, Pontoise-Cormeilles-en-Vexin, Saint-Cyr-l'Ecole et Toussus-le-Noble.

effet difficile de les considérer comme le complément normal de sa mission statutaire. De façon surprenante, les tutelles n'ont pas émis de réserve sur la compatibilité de ces opérations avec le principe de spécialité et des instructions précises sur la poursuite du développement de ces activités ont fait l'objet en novembre 2000 d'une lettre conjointe des ministres chargés de l'économie et de l'équipement sans même faire référence à une prochaine régularisation. Elles ont en connaissance de cause occulté l'irrégularité de la situation, dans l'attente de nouvelles dispositions législatives qui pour des raisons diverses n'ont pas été adoptées, laissant subsister l'illégalité de ces participations. » (Cour des Comptes, 2002, 410).

L'autre caractéristique que procure le statut d'établissement public tient à son financement. Pour assurer son financement, Aéroports de Paris peut jouer de deux instruments : le budget de l'État, et ses fonds propres doublés d'un endettement. Or ces deux outils sont épuisés au tournant des années 2000. L'État semble de moins en moins enclin à financer les investissements importants d'ADP. Comme l'a fait remarquer un ancien responsable de la DGAC, « *chaque fois qu'un aéroport ou la DGAC présentaient un dossier à Bercy pour des investissements, on sentait bien qu'on avait atteint les limites* »²¹. De même, la situation financière d'Aéroports de Paris ne permet plus de recourir à un endettement excessif : en 2003, l'établissement était endetté à hauteur de 2,3 milliards de dollars, avec un ratio en capacité d'autofinancement et d'endettement de 16%, là où un taux de 28 à 30% est exigé pour témoigner d'une bonne santé financière (Auby et Lombard, 2007, 11), limitant de fait tout nouveau recours à l'emprunt. C'est donc la structure financière même inhérente au statut d'établissement public qui entrave la capacité d'investissement d'ADP, alors que pour la période 2004-2007, les besoins de financement nécessaires à la rénovation de CDG1 et à divers agrandissements étaient estimés à 2,4 milliards d'euros (Chapier-Granier, 2006, 480-511). Ainsi, selon un ancien membre d'un cabinet ministériel : « *pour se mettre à niveau de la croissance du trafic, et soutenir un budget important, il y avait des investissements à prévoir. Et avec la manière dont est structuré capitalistiquement ADP, ils n'étaient pas armés pour faire face à un*

²¹ Entretien avec un ancien responsable de la DGAC.

plan d'investissement particulièrement ambitieux. L'effondrement du 2E a accéléré²², avec un budget énorme à mobiliser qui n'était pas prévu. »²³

3) Qualité de service et management interne

L'histoire d'Aéroports de Paris et les conséquences de celle-ci constituent également, au tournant des années 2000, une limite à son développement. À sa création en 1945, l'encadrement supérieur et la direction de l'établissement public sont assurés par des haut-fonctionnaires issus du corps des Ponts et Chaussées, et dès lors, le management et les orientations d'ADP seront dominés par cette branche technique socialement prestigieuse (De Montricher, 1993, 27). De même, les statuts d'ADP lui octroient la double mission de construire et d'exploiter les infrastructures nécessaires à l'accueil des avions²⁴, essentiellement les pistes et les aérogares, et la vocation d' « aménageur » de l'établissement renforce la suprématie des bâtisseurs et architectes des Ponts et Chaussées :

« La mémoire d'ADP s'organise autour des "bâtisseurs", et au rythme de l'ouverture des aérogares : 1961, 1971, 1974. Le terme "bâtisseur" cristallise l'histoire légendaire et le mythe fondateur en ce sens qu'il est utilisé avec sa double signification pour désigner à la fois les hommes qui ont dirigé la construction matérielle des pistes et des aérogares, et ceux qui ont édifié l'entreprise, les Pères Fondateurs, tous membres du corps des Ponts et Chaussées. [...] Aujourd'hui encore, la domination de ce groupe est paradoxalement ressentie à la fois comme légitime et pesante. Légitime en ce sens que plusieurs personnes ont exprimé une certaine nostalgie du "haut fonctionnaire technicien" [...]. Mais cette autorité est également considérée comme pesante par plusieurs interlocuteurs qui reprochent aux ingénieurs de s'adapter trop lentement au changement, en particulier du fait

²² Le 23 mai 2004, la voute du nouveau Terminal 2E s'est effondrée (quatre morts), provoquant sa fermeture.

²³ Entretien avec un ancien membre d'un cabinet ministériel.

²⁴ Article L. 251-2 du code de l'aviation civile.

qu'ADP serait désormais une entreprise de services qui doit s'ouvrir aux demandes des clients. » (De Montricher, 1993, 163-164).

Cela induit une double conséquence, d'une part en terme de qualité de service, et d'autre part en termes d'activités commerciales. Pour ce qui est de la qualité de service, elle n'a pas constitué une priorité des dirigeants d'Aéroports de Paris, et n'a pas fait partie du cahier des charges lors de la conception des aérogares. Cette situation a conduit à construire et aménager des aérogares sans se préoccuper réellement des passagers qui les utiliseraient, et la grande majorité des personnes interviewées pour ce mémoire reconnaissent que la qualité de service qui découle de la conception des aéroports est un défi. Quel que soit leur statut professionnel (employés d'ADP, des tutelles, conseillers en cabinets, personnalités qualifiées), la plupart reconnaît que cette « mentalité » de bâtisseurs issue des Ponts et Chaussées peut constituer un obstacle à l'évolution d'Aéroports de Paris. Ainsi, selon un responsable dans un ministère, *« ce qui est très important aussi, c'est le changement de mentalité. On pouvait reprocher à l'établissement public d'être une entreprise d'ingénieurs. Beaucoup d'ingénieurs des Ponts et Chaussées ont fait de belles réalisations architecturales, mettant l'accent sur les investissements aéroportuaires. Mais en ne le mettant pas sur le client et sur le passager. Il n'y avait pas de vision commerciale des choses, et la qualité de service n'était pas géniale. On avait de belles cathédrales, mais on se préoccupait accessoirement du passager. La signalétique était très mauvaise, car les architectes trouvaient que cela nuisait à la beauté architecturale. Dans n'importe quel autre aéroport, on est sûr de ne pas pouvoir se perdre, alors qu'à CDG... C'est la même chose avec les clients compagnies. »*²⁵. Au sein même d'ADP, un dirigeant actuel reconnaît que *« cette maison fonctionnait par métier, et surtout avec des corps de bâtisseurs présents à tous les niveaux : on construisait sans même s'interroger sur les coûts »*²⁶. Et pour un ancien membre d'un cabinet ministériel, ayant préalablement eu une expérience professionnelle relative au transport aérien, ADP, *« c'est une entreprise avec un corps social et une histoire. J'invente rien, ADP, c'est une culture d'ingénieurs et de bâtisseurs. Ils ont*

²⁵ Entretien avec un responsable au Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire (MEEDDAT).

²⁶ Entretien avec un cadre dirigeant d'ADP.

réalisé des prouesses architecturales, et ont coulé du béton plus qu'ils ne se préoccupaient du service de leurs clients. Or on doit faire ces infrastructures pour eux et les gérer pour eux »²⁷. Ces jugements sont également objectivés par la Cour des Comptes, qui reconnaît dans son rapport annuel de 2002 des problèmes dans la qualité de service offerte par les aéroports parisiens et souligne le potentiel d'amélioration (Cour des Comptes, 2002).

Le second défi que représente l'histoire d'ADP et qui découle de l'omniprésence du corps des Ponts et Chaussées a trait aux activités commerciales d'Aéroports de Paris. La régulation économique d'ADP repose sur le principe de la « simple caisse », où les charges aéronautiques sont couvertes par le produit des redevances aéronautiques (les redevances passager, d'atterrissage, de stationnement, de balisage et carburant), augmentés des redevances issues des activités extra-aéronautiques (revenus des commerces, parkings, etc.). Ce mécanisme permet de facturer des redevances aux compagnies aériennes plus faibles que celles qui résulteraient de la stricte couverture des charges aéronautiques par les redevances aéronautiques (mécanisme de la « double caisse ») et est conforme aux règles édictés par l'OACI (Cour des Comptes, 2008, 58 ; OACI, 2009, 17). Les recettes extra-aéronautiques sont également importantes dans la trésorerie, puisqu'une étude de 2006 réalisée par l'*Air Transport Research Society* estime que la plupart des grands aéroports du monde recouvre, quelle que soit leur situation géographique, entre 45 % et 80 % de leurs recettes totales sur les services extra-aéronautiques (Oum et Fu, 2008, 5). Or, alors que le corps des Ponts et Chaussées se voit confier la direction d'Aéroports de Paris ainsi que l'aménagement et l'exploitation, aucun grand corps ne porte les activités commerciales (De Montricher, 2004, 506), conduisant à un sous-développement des commerces et à une rentabilité sous-optimale des activités extra-aéronautiques (Cour des Comptes, 2002, 407), alors même que leur développement est primordial pour le développement d'ADP.

* * *

²⁷ Entretien avec un ancien membre d'un cabinet ministériel.

Toutes ces mutations nous conduisent à réexaminer la définition de l'aéroport. Aéroports de Paris a été créé en 1945, et son évolution a été guidée jusqu'aux années 1960 par le souci de reconstruction (De Montricher, 1993, 20). Cependant, le modèle « Aéroports de Paris » caractérisé par Nicole de Montricher au début des années 1990, et qui se caractérise notamment par le statut accordé aux ingénieurs des Ponts et Chaussées dans l'établissement public, la vocation de bâtisseur d'ADP et la proximité avec l'administration publique, doit répondre aux défis mis en évidence ci-dessus : ADP n'est plus cet « intermédiaire transparent qui met en présence des machines et des hommes » (De Montricher, 1993, 87). La décision d'Air France d'installer son hub sur la plateforme de Roissy-Charles de Gaulle requiert de diriger des investissements massifs vers cette infrastructure, alors que l'outil de la dette s'épuise et que l'État ne semble plus vouloir assumer lui-même les investissements aéroportuaires. L'Union Européenne installe lentement, mais sûrement, des mécanismes concurrentiels au sein des activités aéroportuaires, et la structure même du transport aérien libéralisé crée une concurrence limitée entre les différents hubs, qui affecte essentiellement les passagers en correspondance (Oum et Fu, 2008, 15). Enfin, la qualité de service et le développement des commerces deviennent des enjeux capitaux pour le développement futur d'ADP. Ainsi, d'établissement public *sui generis*, Aéroports de Paris est de plus en plus contraint de s'insérer dans le marché, et de fait de trouver une voie nouvelle pour s'y développer. Ce sont donc ces notions de marché, de concurrence, d'activités commerciales et de financement des investissements qui semblent nécessaire pour compléter la définition d'un aéroport-pivot, et qui vont participer au changement de la conception de la régulation économique des aéroports, que nous allons examiner dans le chapitre suivant.

Chapitre II : Aéroports de Paris, aux sources du changement

Ces changements globaux du secteur aéroportuaire ont certes appelé à repreciser la définition des aéroports, mais ils conduisent en conséquence à interroger les relations de ceux-ci avec leur environnement. Quel doit être le rôle de l'État quand des pans entiers d'une activité aéroportuaire en monopole basculent dans le secteur marchand? Alors que la mise en place d'un système de *hub and spokes* sur les grandes plateformes aéroportuaires induit des financements très importants, à qui revient la responsabilité de les assumer? Les plateformes régionales françaises restent-elles à l'écart, ou participent-elles à une remise en question du secteur aéroportuaire français? Et surtout, quels sont les acteurs qui vont interroger les relations entre l'État-tutelle et ses aéroports?

Notre première hypothèse est que le mode de régulation économique d'une part, ainsi que le modèle de relation entre Aéroports de Paris et l'État d'autre part, est disqualifié, dans la mesure où il ne permet pas d'appréhender les changements qu'appelle la transformation globale du secteur aéroportuaire. Nous montrerons en effet dans un premier temps que les États ont revisité leur rôle et leur fonction face aux entreprises publiques, et que l'on assiste depuis une trentaine d'années à la montée en puissance en Europe de ce que l'on appelle l'État régulateur, spécialement vis-à-vis des industries de réseau. Ceci nous amènera dans un second point à détailler la manière dont ces changements menaçant la position des gestionnaires des grands aéroports régionaux vont amener ces derniers à formuler une nouvelle représentation de ce que doit être la gestion aéroportuaire, et dans un troisième point à analyser ce travail de reformulation pour Aéroports de Paris spécifiquement, où des acteurs clés vont porter une nouvelle vision de la régulation économique du secteur aéroportuaire, et donner naissance à un nouveau « référentiel global » de la régulation économique (Muller, 2007, 61).

A - Les industries de réseau et la montée en puissance de l'État régulateur : un changement normatif

1) La montée en puissance de l'État régulateur

Depuis la fin des années 1970, les gouvernements européens ont modifié en profondeur leur mode de gouvernance, avec un déclin marqué de la propriété publique comme mode d'action publique (Clifton, Comín et Fuentes, 2003), et le politologue italien Giandomenico Majone y voit un changement de paradigme, un passage de l'État positif vers l'État régulateur. L'État positif, dont les fonctions étaient la redistribution des ressources et la stabilisation macro-économique et ses acteurs-clés les partis politiques, les haut-fonctionnaires et les grandes entreprises, laisserait place à un État régulateur dont les rôles et les acteurs seraient renouvelés : il s'agit de corriger les défaillances du marché, en s'appuyant sur des experts, des régulateurs, des mouvements portant une problématique spécifique et le pouvoir judiciaire (Majone, 1997). Pour lui, la propriété et la gestion des grandes entreprises publiques (et notamment des infrastructures et des services publics) les a conduit à une grave crise, due à la « capture » des managers publics par les hommes politiques au pouvoir, à l'absence d'objectifs pertinents donnés aux cadres dirigeants des établissements publics, au manque de coordination entre les différentes entreprises publiques et à leur non-contrôle par les autorités et les services de l'État (Majone, 1994, 78). Ainsi, la privatisation des entreprises publiques, engagée au Royaume-Uni à la fin des années 1970, puis reprise sur l'Europe continentale dès les années 1980, explique la montée en puissance d'un État régulateur, concentré sur une fonction de contrôle externe du marché de manière permanente pour les entreprises en monopole (Eberlein, 1999, 209).

Cette montée en puissance de l'État régulateur ne signifie pas pour autant un retrait de l'État. On peut même y voir au contraire, tant dans sa forme que dans ses instruments, une extension des pouvoirs de l'État du XXe siècle en termes de qualification dans la gestion des services publics et des monopoles, de standardisation de ses pratiques, et de reddition de compte et publication de bilans (Moran, 2003, 7). D'autant que le passage

d'un État positif vers un État régulateur entraîne une refonte des relations de l'État avec les entreprises régulées, dans le sens d'une formalisation des contacts et d'une contractualisation des objectifs à atteindre, permettant ainsi un meilleur pilotage de l'action publique (Lodge, 2008, 282-283). Il convient enfin de noter que l'émergence d'un État régulateur ne permet pas de retour en arrière possible : lorsque des mécanismes de régulation mis en œuvre par l'État s'appliquent à un secteur constituant un monopole naturel, ils n'ont pas pour objectif la maturation concurrentielle du secteur qui entraînerait par la suite son ouverture à la concurrence et les rendraient inutile. La régulation devient dès lors définitive pour les monopoles naturels (Frison-Roche, 2004, 56).

La remise en cause de la gestion passée de la propriété publique entraîne également, outre la montée en puissance de l'État régulateur, la montée en puissance parallèle d'un État actionnaire en lieu et place de l'État propriétaire. La fonction d'actionnaire permet à l'État d'exprimer ses finalités en matière économique sous la double forme de stratégie et de régulation (Delion, 2007, 538), lui conservant une influence importante dans le domaine économique, exprimée par la notion d' « influence notable » dans les entreprises où il jouit d'un droit de vote supérieur ou égal à 20% (Durupty, 2007, 109-110). Le changement de statut des établissements publics français, transformés en sociétés anonymes, est également présenté comme une nécessité de bonne gestion pour permettre à ces entreprises de mieux affronter un univers devenu concurrentiel, et cet argument a été largement repris suite à l'alternance politique de 2002 pour la gestion des infrastructures aéroportuaires (Lombard, 2007, 578-579). En France, l'émergence de l'État actionnaire va se traduire par une transformation institutionnelle, avec la création en 2004 de l'Agence des Participations de l'État (APE), rattachée à la Direction Générale du Trésor et de la Politique Économique, dont les agents participent aux organes sociaux de l'entreprise et aux assemblées d'actionnaires, et dont la mission principale est de valoriser le patrimoine de l'État (Bézar et Preiss, 2007).

2) Libéralisation et régulation des industries de réseau

Cette montée en puissance de l'État régulateur va trouver un champ d'application concret avec les industries de réseau. Depuis les années 1970, on note en effet en Europe un vaste mouvement de libéralisation et d'ouverture à la concurrence de ces industries (Zembri, 2005, 21-23) que l'on peut définir comme « les industries dans lesquelles les biens ou services ne peuvent être offerts aux utilisateurs finaux qu'au moyen d'infrastructures fixes, comme les câbles téléphoniques ou électriques, les réseaux ferroviaires ou les installations aéroportuaires » (OCDE, 2000, 187). Dans son discours inaugural à la Chaire « Économie et politique des télécommunications », l'économiste Nicolas Curien²⁸ donne une image très claire de l'évolution de cette notion :

« Pour l'ingénieur, le mot réseau évoque d'abord l'interconnexion d'équipements complémentaires, équipements coopérants entre eux afin de transporter des flux de matière, d'énergie ou d'information, et d'acheminer ces flux vers une destination. [...] En revanche, l'ingénieur ne s'interroge guère sur la structure de marché. Pour lui, au risque de caricaturer une opinion dont on verra pourtant qu'elle n'est pas dénuée de tout fondement, un réseau relève par essence du monopole public. [Mais pour l'économiste,] par définition en quelque sorte, les réseaux sont des objectifs technico-économiques complexes, dont la fonction est de mettre en rapport des fournisseurs et des consommateurs de certains biens et services » (Curien, 1993, 13-14).

Les industries de réseau ne sont plus alors pensées comme de simples monopoles naturels dont l'État doit être propriétaire pour garantir aux utilisateurs du réseau que l'opérateur du monopole n'abusera pas de son pouvoir de marché, mais comme le lieu d'une intermédiation économique, l'instrument d'une allocation des ressources (Curien, 1993, 14), qui peut alors fonctionner comme n'importe quelle autre industrie. Avec l'expérience de la privatisation de BAA, des progrès majeurs tant théoriques qu'empiriques ont par ailleurs été effectués dans la conception de la régulation des

²⁸ qui a fait parti du groupe de travail sur l'évolution des redevances aéronautiques présidé par Claude Martinand (cf. infra).

industries de réseau de manière à ce qu'elles fonctionnent justement comme les autres entreprises : c'est la régulation *price-cap*. Comme on l'a indiqué dans le premier chapitre, ce système de régulation est une incitation à l'accroissement de la productivité des industries de réseaux. En alignant les tarifs sur l'inflation (RPI, pour *Retail Price Index*), afin de valoriser les services de l'industrie de réseau en adéquation avec l'économie, et en soustrayant un facteur X (positif) de productivité, on incite l'opérateur à augmenter sa productivité pour qu'il retrouve une rémunération égale ou supérieure au niveau de l'inflation, tout en protégeant l'utilisateur de hausses de tarifs abusives. Ceci induit deux avantages : le risque de surcapitalisation de l'entreprise est limité, et les efforts de la réduction des coûts profitent aux exploitants (Crozet, 2003, 8-10). Et notons à ce stade que le coefficient X peut également être négatif : au lieu d'avoir des tarifs sous l'inflation, les utilisateurs paient un tarif supérieur à celle-ci. Fixer un coefficient X négatif peut alors être assorti d'un plan d'investissement, ce qui permet à l'opérateur de financer ses projets par le biais des tarifs payés par les utilisateurs.

Ces mécanismes de régulation permettent alors d'envisager un retrait de l'État du capital des industries de réseau et un appel aux capitaux extérieurs. Le coût croissant des infrastructures, doublé de la rareté des fonds publics et des réglementations européennes remettent en effet en cause la générosité de l'État vis-à-vis de ces industries (Crozet, 2003, 11), et facilitent ainsi la montée en puissance de l'État régulateur et de l'État actionnaire. Il conserve la responsabilité de fixer la valeur du coefficient X dans une régulation *price-cap*, et dans le cas des industries de réseau dont il est actionnaire majoritaire, il conserve des pouvoirs importants sur des sujets aussi divers, mais fondamentaux pour ces industries, que la définition des cahiers des charges ou la nomination du directeur du réseau (Delion, 2007, 550).

3) Les aéroports : une « internationalisation » des changements

Suite à l'émergence de l'État régulateur en Europe et à la redéfinition du rôle et de la place de l'État, notamment face aux industries de réseau, on observe dans les années

1990 et 2000 une tendance à la privatisation partielle des grands aéroports européens. Cette question de l'ouverture du capital s'est également posée en France, et la tendance européenne a pu participer à la formulation des termes du débat touchant à l'« internationalisation » du phénomène de privatisation partielle des aéroports. Dans son ouvrage *Internationalisation and Economic Institutions*, Mark Thatcher isole trois formes d'internationalisation des institutions économiques, qu'il définit comme une

« appearance of new or strengthened factors that pressures on national policymakers to open up domestic markets but are outside the control of those policymakers » (Thatcher, 2007, 3).

Ces trois facteurs sont d'une part les transformations technologiques et/ou économiques transnationales, d'autre part deux facteurs plus politiques, soit les réformes sectorielles expérimentées aux États-Unis, et les effets des régulations supranationales mises en œuvre par les autorités communautaires en Europe. Ces trois forces exogènes, hors du contrôle des *policy-makers*, ont été testées avec succès dans l'explication de la libéralisation des secteurs de l'énergie ou de la dérèglementation du secteur aérien en Europe, mais Thatcher insiste surtout sur le pouvoir explicatif des facteurs politiques (les réformes sectorielles états-uniennes et les effets des règlements et directives européens). Il semble alors intéressant de mettre à l'épreuve ces trois facteurs dans le cadre du secteur aéroportuaire français, et plus particulièrement pour Aéroports de Paris.

En ce qui concerne le premier facteur, il semble jouer un rôle. On a montré dans le premier chapitre en quoi la transformation de Charles de Gaulle en hub nécessite des investissements massifs, mais il faut également noter que cette transformation crée un phénomène nouveau de concurrence entre les hubs européens sur le segment des passagers en correspondance : le temps de parcours entre Toulouse et Montréal sera sensiblement le même, que la correspondance se fasse à Paris-Charles de Gaulle, Londres-Heathrow, Amsterdam-Schiphol ou Francfort (Oum et Fu, 2008, 15). Cette évolution est présente chez les dirigeants d'ADP : « *Vis-à-vis des autres infrastructures, les aéroports étaient un petit sujet. Mais c'est de moins en moins vrai car l'organisation en hub, pour une partie de marché, crée de la concurrence. Il y a concurrence entre*

hubs, internationalisation et concurrence des plateformes secondaires : c'est une tendance de fond »²⁹. Pour un autre acteur travaillant à la Direction Générale d'ADP : « *il nous fallait un modèle économique plus adapté à l'actualité : il y a une vraie concurrence entre les acteurs. ADP doit se mettre au niveau, avec un nouveau modèle économique* »³⁰. Cependant, certains acteurs, que l'on pourrait qualifier de « *pro-compagnies* », ne reconnaissent pas ce facteur de concurrence : « *Les aéroports en concurrence? C'est du baratin! C'est ce que les aéroports racontent! Sur 10% de leur trafic, peut-être. Il ne faut pas oublier que ce sont les compagnies et pas les aéroports qui font le trafic. C'est un abus de communication que de justifier ces options avec le prétexte de la concurrence* »³¹. Mais au sein mêmes des compagnies opérant sur les plateformes parisiennes, les dirigeants reconnaissent que les frais d'exploitations entre ADP et ses concurrents sont comparés avant de décider de l'ouverture d'une nouvelle ligne ou de l'ajout d'une rotation supplémentaire³². Il y a donc une transformation visible des calculs économiques relatifs à l'usage des aéroports : la situation de concurrence entre les cinq principaux hubs européens sur le segment des passagers en correspondance et sur les tarifs qu'ils facturent aux compagnies aériennes valide la présence du premier facteur mis en avant par Thatcher, soit la transformation économique globale d'un secteur comme facteur exogène pour les décideurs politiques au niveau national de la nécessité de le réformer.

En ce qui concerne le deuxième facteur, sur l'influence des réformes sectorielles américaines, il est invalidé dans la mesure où le modèle aéroportuaire états-unien est très différent de ce que l'on retrouve en Europe : la plupart des grands aéroports appartiennent aux collectivités locales, subissent une régulation *cost-plus* avec un programme national de péréquation entre les aéroports, les compagnies jouent un rôle essentiel dans l'exploitation des terminaux (Forsyth et al., 2004, 63-72), et lorsque la question de l'ouverture du capital des plateformes américaines s'est posée dans les années 1980, l'administration Reagan a opposé une fin de non-recevoir (Roth, 1987).

²⁹ Entretien avec un cadre dirigeant d'ADP.

³⁰ Entretien avec un responsable d'ADP.

³¹ Entretien avec une personnalité qualifiée.

³² Entretiens avec les responsables de quatre compagnies aériennes opérant à Orly ou à Roissy-Charles de Gaulle.

Enfin, le troisième facteur, l'influence de la régulation européenne, est lui aussi présent. On a parlé dans le premier chapitre de l'insertion de pans entiers de l'activité aéroportuaire dans le marché, mais sans toutefois aller dans le sens d'une réforme radicale qui prendrait la forme d'une ouverture du capital des aéroports. Les autorités communautaires n'ont pas cherché à favoriser cette tendance à la privatisation partielle et n'ont pas dirigé ADP dans cette voie. Comme le note un responsable dans un ministère, « *la réforme a été favorisée par la Commission européenne, avec des directives souples, mais sans exigences particulières ou encouragements directs* »³³, et un ancien membre d'un cabinet ministériel « *effectivement, il y avait des règles européennes qui ont joué, mais elles étaient quand même très ouvertes.* »³⁴

Il ressort ainsi des entretiens avec les acteurs qu'on retrouve clairement une logique d'« internationalisation » qui participe à une prise de conscience de la nécessité ressentie de réformer ADP, dans la mesure où ce sont des facteurs non strictement nationaux qui s'imposent aux acteurs nationaux dans la représentation du secteur aéroportuaire français et de son évolution. Et parmi les facteurs d'internationalisation mis en avant par Thatcher, ce ne sont pas les facteurs politiques mais le facteur économique qui est prédominant pour les acteurs, et notamment la nécessité de financer les investissements permettant à ADP de concurrencer les autres hubs européens.

On assiste donc à une transformation globale des pratiques et des représentations vis-à-vis du secteur aéroportuaire en Europe. La montée en puissance de l'État régulateur s'est traduite par une focalisation de l'État sur sa fonction de régulation, mise en œuvre de manière spécifique pour les industries de réseau par une régulation *price-cap* de type RPI-X, et s'est accompagnée dans de nombreux pays européens par une ouverture du capital des grands aéroports. En outre, ces actions dans les pays européens influencent sérieusement, au tournant des années 2000, les acteurs français du secteur aéroportuaire, par un processus d'« internationalisation » qui traduit un changement global des représentations du secteur aéroportuaire français, tant au niveau des gestionnaires des

³³ Entretien avec un responsable dans un ministère financier.

³⁴ Entretien avec un ancien membre d'un cabinet ministériel.

grands aéroports de province qu'au niveau des dirigeants d'ADP, des responsables de sa régulation, et des experts du secteur aéroportuaire.

B - Les Chambres de Commerce et d'Industrie : actrices de leur propre changement

On ne peut s'intéresser aux transformations du secteur aéroportuaire français en plaçant la focale uniquement sur ADP et les transformations globales, à l'échelle européenne, en ignorant le reste du secteur aéroportuaire français. Les grands aéroports régionaux, dont la gestion est confiée aux Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI), considérées comme les « opérateurs historiques » de ces aéroports, sont un rouage essentiel de ce secteur, tant au niveau économique qu'au niveau de la formulation de ses problématiques. Ils n'ont certes pas les mêmes capacités qu'Aéroports de Paris, ce dernier ayant accueilli en 2008 plus de 87 millions de passagers, alors que le plus grand aéroport de province (Aéroport Nice-Côte d'Azur) n'en a accueilli qu'un peu plus de 10 millions. Si la part de Paris est énorme, du fait notamment de la centralisation française, de la force du hub d'Air France à Charles de Gaulle, et du TGV dont l'expansion affecte plus les aéroports régionaux que les plateformes parisiennes (Giblin, 2004, 106), il n'en reste pas moins que les aéroports régionaux sont un élément important pour le développement du transport aérien français et européen, et mais aussi du développement des territoires dans lesquels ils sont implantés.

AÉROPORTS FRANCE MÉTROPOLITAINE			
<i>Cumul 01 à 12/2008</i>			
RANG	AÉROPORT	PASSAGERS	MOUVEMENTS
1	Paris (CDG)	60 874 681	551 174
1'	Paris (ORY)	26 209 703	230 167
2	Nice (NCE)	10 382 566	166 123
3	Lyon (LSE)	7 924 063	126 980
4	Marseille (MRS)	6 965 933	96 357
5	Toulouse (TLS)	6 349 065	81 270
6	Bâle-Mulhouse (BSL)	4 257 169	62 408
7	Bordeaux (BOD)	3 556 916	52 740
8	Nantes (NTE)	2 731 563	38 200
9	Beauvais (BVA)	2 484 635	17 832
10	Strasbourg (SBX)	1 329 626	33 392
11	Montpellier (MPL)	1 256 391	16 316
12	Ajaccio (AJA)	1 072 768	12 870
13	Biarritz (BIQ)	1 028 006	11 106
14	Lille (LIL)	1 014 704	17 273

Source : *Aéroport, le mag des aéroports francophones* (UAF et Aéroport, 2009, 14)

La grande majorité des aéroports régionaux sont en régime concessif (alors qu'ADP est en licence), avec pour concédant l'État, propriétaire des terrains et disposant d'importantes prérogatives. Les concessionnaires sont depuis plus de 70 ans les Chambres de Commerce et d'Industrie, qui ont acquis à ce titre le rôle d' « opérateur historique » (UCCEGA, 2002, 11), et les liens sont la plupart du temps très étroits entre les dirigeants des CCI et les dirigeants des aéroports dont elles ont acquis la gestion.

1) Des gestionnaires en péril

Les dirigeants des grands aéroports régionaux semblent avoir pris conscience relativement tôt que les mutations du secteur aérien et la transformation des pratiques de l'État régulateur et de l'État actionnaire pourraient rapidement affecter le secteur

aéroportuaire. Dès 1999, ils mettent en place, de manière endogène, un Comité d'Action pour la Mise en Place des Sociétés Aéroportuares, en charge d'étudier la situation des aéroports français et de formuler des propositions d'évolutions. Une personne ayant participé à tous les travaux du Comité indique que « *le Comité trouve son origine en 1999 lors d'une réunion entre deux présidents de CCI (celle de Nice et celle de Toulouse) qui ont jugé utile de se réunir pour réfléchir à la gestion et au futur des aéroports. Ils ont passé des coups de fils aux autres patrons d'aéroports. Le processus s'est réellement formalisé en 2001 avec de nouveaux membres dont les trois aéroports d'outre-mer, mais les premiers travaux ont débuté dès février 2000. Le propos même de changer notre régime de gestion était d'actualité, il y avait un besoin urgent pour les CCI avec des fins de concessions qui approchaient. Les AOT³⁵ nous donnait un statut précaire* »³⁶.

Et effectivement, un an après la formation du Comité, la Commission Européenne rend publique la « communication interprétative » critiquant le régime français de concession aux CCI, et dans le cadre d'un rapport sur la décentralisation commandé par Lionel Jospin, alors Premier Ministre, à Pierre Mauroy, les CCI sont directement mises sur la sellette. La proposition N°50 suggère en effet de transférer aux régions les compétences relatives aux aéroports :

« [...] le développement des grandes infrastructures en matière de transports aériens ou de stations multimodales doit désormais relever des régions, l'État déterminant, dans le cadre de sa politique d'aménagement du territoire, les principes de répartition des infrastructures. Leur compétence en matière d'aménagement du territoire conduit inéluctablement les régions à prendre en charge ces infrastructures essentielles au développement des territoires, en lieu et place notamment des chambres de commerce et d'industrie » (Mauroy, 2000, 73).

Le jugement initial de péril ressenti par les gestionnaires d'aéroports régionaux leur a permis d'être très rapidement réactif aux attaques dont ils ont fait l'objet, puisque dans le même temps, le Comité d'Action pour la Mise en Place des Sociétés Aéroportuares rédigeait son *Livre Blanc des grands aéroports régionaux français*, publié en 2002. Ce

³⁵ Autorisation d'occupation temporaire, destinée à permettre l'exploitation d'une concession.

³⁶ Entretien avec un cadre dirigeant d'un grand aéroport de province.

Livre Blanc dresse un portrait de toutes limites du système aéroportuaire français, que ce soit en termes juridiques, tutélaires et commerciaux, et appelle à une réforme rapide et d'ampleur des aéroports régionaux français :

« Nous soulignons l'urgence de réformer l'ensemble du régime de gestion des grands aéroports régionaux français pour, d'une part mettre fin à la précarité des gestionnaires, et d'autre part rattraper une grande partie de notre retard vis-à-vis de l'évolution engagée par les principaux pays européens en matière aéroportuaire. Cette réforme a ainsi pour objectif majeur d'adapter la loi française aux réalités aéroportuaires d'aujourd'hui : celles d'aéroports modernes partout gérés avec un statut d'entreprise et une implication directe des acteurs publics locaux. Notre première proposition de réforme est de créer en France des Sociétés Anonymes pour les grands aéroports régionaux afin de permettre le développement des aéroports et de lutter à armes égales dans un contexte de concurrence internationale. Notre deuxième proposition de réforme est de permettre une intervention forte des collectivités locales dans ces futures sociétés aéroportuaires, à travers les lois de décentralisation à venir. » (UCCEGA, 2002, 19).

2) Une nouvelle représentation : la société aéroportuaire

Les CCI appellent de fait à la création de véritables entreprises aéroportuaires débarrassées des contraintes du cadre réglementaire français, et proposent notamment de transformer les entités gestionnaires de chaque aéroport en Société Anonyme à capitaux publics avec possibilité de faire évoluer la participation, de clarifier la position de l'État et le recentrant sur son rôle de régulateur avec à terme un abandon de son rôle d'actionnaire (et donc une privatisation partielle), de permettre aux CCI d'être le partenaire de référence dans la gestion des nouvelles sociétés aéroportuaires, en demandant à quitter le statut de concessionnaire des infrastructures aéroportuaires pour obtenir une licence de longue durée³⁷(UCCEGA, 2002, 42-53). Il est intéressant de noter que les gestionnaires d'aéroports de province appellent eux-mêmes à la mise en œuvre

³⁷ Comme Aéroports de Paris, qui opère en licence sans limite de temps.

des pratiques et objectifs de l'État régulateur sur leur secteur en particulier. Ils posent donc un véritable diagnostic de la situation aéroportuaire française, inadaptée aux changements qu'a connu le secteur du transport aérien, et proposent des prescriptions permettant d'agir sur cette situation. On peut notamment retenir deux aspects, l'un concernant le statut, et l'autre le financement des capacités. En ce qui concerne le statut, les CCI souhaitent que les gestionnaires se voient attribuer les mêmes caractéristiques qu'Aéroports de Paris, c'est-à-dire une licence, mais avec un certain nombre d'aménagements qui en feraient non pas des établissements publics mais des Sociétés Anonymes. C'est en cela que leur travail est intéressant relativement à ADP, dans la mesure où il souhaite en reprendre le modèle en l'ayant adapté aux contraintes que connaît le secteur aéroportuaire au début des années 2000 : c'est une réflexion qui peut anticiper un changement de statut d'ADP lui-même en réponse aux mêmes contraintes prises en compte par les CCI. En ce qui concerne le financement des capacités aéroportuaires, l'étude du *Livre Blanc* montre qu'en Allemagne, au Royaume-Uni et en Italie, c'est l'opérateur qui finance les investissements et non pas l'État, mais par le biais d'une grille de redevances souple, alors qu'en France l'État-proprétaire ne finance pas les investissements et fixe les tarifs des redevances aéronautiques à un niveau trop bas pour que l'opérateur les prenne lui-même en charge (UCCEGA, 2002, 31). Par conséquent, les CCI appellent à créer de véritables entreprises aéroportuaires avec un nouveau cadre de régulation économique et un financement par le truchement du marché des capitaux.

On est donc face à un véritable processus cognitif de reformulation du secteur aéroportuaire, qui vise à l'élaboration d'une nouvelle politique publique aéroportuaire (Muller, 2007, 61-62). Les gestionnaires des aéroports régionaux posent un diagnostic et montrent les impasses d'un système, et fournissent les prescriptions pour favoriser un changement qui apparaît inéluctable pour s'adapter aux structures économiques globales dans lesquelles les aéroports s'insèrent, et qui fait aussi et surtout des CCI les actrices de leur propre changement, du changement du secteur aéroportuaire dans son ensemble, et par ricochet du changement d'Aéroports de Paris. Il est en effet intéressant de soulever ce point en prélude aux prescriptions que va porter ADP de manière endogène, nous permettant de voir que le diagnostic, en ce qui a trait à la question du financement pour le

moins, est partagé, même si la réponse d'ADP, qui s'est concentrée sur ce point, s'apparente à un véritable changement de référentiel de la régulation économique aéroportuaire.

C - ADP : la nouvelle équation financement-tarifification

On assiste, parallèlement à cela, à un autre travail de reformulation au sein même d'ADP. Le sujet est plus restreint, puisqu'il touche essentiellement à la régulation économique et au financement des activités aéroportuaires, mais il se fait de manière beaucoup plus approfondie et est porté par de nouveaux acteurs.

1) Un nouvel espace de médiation

En novembre 2001, un nouvel exécutif est nommé à la tête d'Aéroports de Paris : Pierre Chassigneux devient Président de l'établissement, et Hubert du Mesnil Directeur Général, assumant la totalité des fonctions exécutives avec l'accord et sous le contrôle du Président³⁸. Hubert du Mesnil tente alors de poser les bases d'une nouvelle régulation économique d'ADP, et appelle pour le seconder un haut fonctionnaire de Bercy passé par le Budget et les Finances, Laurent Galzy. Moins de six mois après sa nomination, le nouveau Directeur Général commande un rapport, avec l'autorisation du Directeur Général de l'Aviation Civile, sur l'évolution des redevances aéronautiques et du financement des aéroports à Claude Martinand, alors Président de Réseau Ferré de France et administrateur d'ADP. La lettre de mission écrite par Hubert du Mesnil (cf. annexe 3) insiste sur la nécessité d'investissements forts que doit fournir Aéroports de Paris et pose notamment les questions suivantes :

³⁸ Entretien avec un cadre dirigeant d'ADP.

- les critères de fixation et d'évolution des redevances nécessaires à une régulation efficace et la rémunération des investissements ;
- les solutions pratiques issues des expériences étrangères.

Pour répondre à ces points et élaborer un rapport, Claude Martinand va mettre en place un groupe de travail constitué de 17 personnes aux horizons différents : on retrouve cinq économistes³⁹, quatre fonctionnaires de Bercy dont les personnes en charge des transports à la Direction du Trésor (qui seront ensuite en charge de ces questions à l'APE), un représentant du Ministère des Transports, un du Ministère de l'Écologie et un du Commissariat Général au Plan, le Chef du Service des Bases aériennes de la DGAC, ainsi que quatre représentants d'ADP : la Chef du Département Stratégie et un de ses adjoints, ainsi que Laurent Galzy, numéro trois d'ADP, et un de ses adjoints du Département Finance. Le groupe va également procéder à l'audition du Chef du Département Régulation économique de la *Civil Aviation Authority*, l'agence indépendante en charge de la régulation de BAA (Martinand, 2002, 37-38). Claude Martinand réunit donc un véritable « forum », largement ouvert aux compétences et aux expériences relatives au secteur aéroportuaire et permettant ainsi une discussion des règles existantes (Jobert, 1992).

Il est intéressant de noter que cette réflexion est certes portée par deux personnalités issues du corps des Ponts et Chaussées, mais relativement extérieures au champ du transport aérien et au secteur aéroportuaire. Hubert du Mesnil, actuellement Président de RFF, a réalisé une partie de sa carrière dans la direction des infrastructures portuaires (1981-1995) puis à la Direction des transports terrestres au Ministère de l'Équipement et des Transports (1995-2001), et Claude Martinand, actuellement vice-Président du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (ex-Conseil Général des Ponts et Chaussées) a quant à lui réalisé l'essentiel de sa carrière au sein du Ministère de l'Équipement et des Transports avant d'être nommé à la Présidence de RFF (1997-2002) et au Conseil d'Administration d'ADP (1999-2007). Comme le note un haut dirigeant d'Aéroports de Paris, « *dans les entreprises d'infrastructures, la corporation dominante est celle de l'ingénieur, puisque la construction est très*

³⁹ dont deux appartiennent au Laboratoire d'Économie des Transports de l'Université Lyon 2.

importante, avec un poids dominant du secteur de l'ingénierie. Les architectes ont acquis des fonctions importantes. Si vous voulez gérer convenablement ces entreprises, il faut se détacher du poids de ces corporatismes. [...] Vous facturez le coût de l'infrastructure et de son usage au coût d'un service, en se détachant de ce que veulent les ingénieurs. Dans la gestion de ces entreprises, c'est important qu'elle soit abordée par des gens qui ne soient pas du milieu, et qui font leur jugement par rapport à l'utilité de l'infrastructure. Claude Martinand a apporté une nouvelle logique de tarification, et Hubert du Mesnil une nouvelle vision du management »⁴⁰. Il semble en outre que l'arrivée d'acteurs externes ait été nécessaire au lancement d'une réflexion nouvelle sur la tarification des redevances aéroportuaires : ainsi, selon une personnalité ayant participé à ce processus, « c'est scandaleux qu'il y ait eu besoin de gens d'autres cultures, Galzy qui venait du Budget, du Mesnil des transports terrestres, et Martinand qui sortait de RFF, pour dire ce qu'il fallait faire »⁴¹.

Dans la redéfinition des objectifs de la régulation économique, on peut alors considérer que le trio formé par Hubert du Mesnil, Claude Martinand, et Laurent Galzy, qui a porté ces processus en interne à Aéroports de Paris⁴², a joué un rôle de « médiateur », dans la mesure où ils ont réussi à faire naître un lien entre le secteur aéroportuaire et le champ plus global de la régulation des infrastructures dont ils étaient issus. L'arrivée de ces nouveaux acteurs constitue les prémices du tournant que va connaître la régulation économique des aéroports car il est le point de départ de la construction d'un nouveau « référentiel », caractérisé d'une part par une prise de parole, avec la commande d'un rapport dont la finalité est la production d'une nouvelle vision de la régulation économique, et d'autre part une prise de pouvoir, avec l'arrivée aux responsabilités de personnalités n'ayant pas fait carrière au sein d'ADP ou de la DGAC (Muller, 2007, 68-69). On assiste donc à la formation d'un nouvel « espace de médiation » (Faure, Pollet et Warin, 1995, 106), avec un forum où sont rediscutés et redéfinis les principes de la régulation des redevances, portés par des médiateurs qui

⁴⁰ Entretien avec un haut dirigeant d'ADP.

⁴¹ Entretien avec un responsable au MEEDDAT.

⁴² Entretiens avec des responsables d'ADP et des personnalités qualifiées.

donnent au secteur aéroportuaire une vision plus large et plus globale de la régulation des infrastructures de transport.

2) Un nouveau rapport global sectoriel

À l'échelle internationale, on peut noter une évolution dans la conception des redevances aéroportuaires et de leur régulation, et l'idée qu'il faille faire payer les utilisateurs pour l'ensemble du cycle de vie des actifs infrastructurels s'est peu à peu diffusée. Cela a été avancé lors de la Conférence sur l'économie des aéroports et des services de navigation aérienne de juin 2000 à l'OACI (mais il ressort des entretiens que la France était isolée à ce moment là dans sa volonté de conserver une régulation *cost-plus*⁴³), et a été intégré à l'édition de 2001 du *Document 9082 relatif aux politiques de l'OACI sur les redevances aéroportuaires* (OACI, 2001, 9). Ce principe a aussi été reconnu par l'Airport Council International dans son *Guide des pratiques et politiques recommandées* (ACI, 2008a, 8), et c'est également celui qui prévaut dans la régulation des aéroports britanniques privatisés (Forsyth et al., 2004, 101-116).

Le rapport du groupe de travail présidé par Claude Martinand, qui est remis à la Direction Générale d'Aéroports de Paris en 2002, entre en résonance avec cette évolution. On pourrait très simplement résumer les conclusions de l'étude à la formule : « il n'existe pas de problème d'investissements, il n'y a que des problèmes de tarification », ou à l'équation : « tarification = financement ». S'inspirant de la théorie économique et des exemples britannique et allemand, le rapport indique :

« En premier lieu, la tarification doit satisfaire de manière continue et lissée les besoins de financement pour couvrir les coûts complets des aéroports [...] et financer les investissements de capacité de moyen terme mais également de long terme, en réservant une structure financièrement équilibrée sur la période, compte tenu du décalage de plusieurs années entre la décision d'investir et la perception des produits générés par cette nouvelle capacité. [...] En second lieu, il est essentiel

⁴³ Entretiens avec des responsables de compagnies aériennes et dans des ministères.

que la fixation puisse être en traitée en termes objectifs et opposables aux usagers, garantissant à ces derniers qu'elles ne soient pas à un niveau excessif. Les régulateurs essaient de satisfaire ce double-objectif en fixant les redevances sur une durée pluriannuelle pour anticiper la question du financement des nouveaux investissements, et en essayant de rémunérer la question de la gestion des actifs ». (Martinand, 2002, 21).

Le rapport conclut ensuite sur la nécessité de fixer les redevances selon un principe d'efficacité permettant de garantir une utilisation efficace des infrastructures, le financement et la réalisation de nouvelles capacités et la satisfaction des normes de qualité de service (Martinand, 2002, 27).

Ainsi, il apparaît que le rapport répond à un double enjeu : accorder le système de régulation d'ADP à l'évolution globale de la régulation des aéroports, et réduire l'écart entre les besoins et les capacités de financement d'Aéroports de Paris. En ce qui concerne le système de régulation, les évolutions européennes dont nous avons fait état dans le premier chapitre permettent aux concurrents d'ADP, dont BAA, d'accroître leur financement avec des principes de régulation qui commencent à être reconnus et acceptés par l'OACI. Quant aux capacités de financements d'ADP, puisque l'État ne semble plus vouloir ou pouvoir investir massivement dans les capacités aéroportuaires et que l'outil de la dette d'ADP est épuisé, il convient de se tourner vers les utilisateurs des infrastructures et de les leur faire préfinancer. On voit donc que le changement de conception trouve son origine dans un décalage, une dissonance entre un sous-secteur aéroportuaire français, ici ramené à ADP, et un secteur aéroportuaire plus global, incluant notamment BAA, Fraport, les politiques de l'OACI et celles de l'ACI. Ce décalage est apparu insupportable à partir du moment où les capacités d'investissements d'ADP se sont trouvées limitées alors que ses principaux concurrents ne rencontraient pas les mêmes limites. Ce constat n'est pas propre aux dirigeants d'ADP, un responsable de la tutelle d'ADP remarquait ainsi que : *« le secteur aérien a été de fait profondément modernisé sous l'impulsion de l'UE, ce qui a conduit à changer le statut d'Air France. Dans le domaine de la construction aéronautique, le secteur a aussi été modernisé avec la restructuration des constructeurs, avec Airbus. Le domaine aéroportuaire, lui, est resté inchangé depuis la guerre, induisant un décalage de fait avec le reste du secteur*

aéroportuaire, et ce alors que dans certains pays, cela bougeait »⁴⁴. Ainsi, on pourrait dire que :

« le référentiel [de la régulation économique des aéroports] “doit” se transformer lorsqu’apparaît une dissonance (cognitive) dans le « rapport global-sectoriel », un décalage avec le cadre d’interprétation globale d’une société (le référentiel). [...] le référentiel n’est plus « vrai » parce qu’il ne permet plus aux acteurs de comprendre leur rapport au monde et d’agir sur lui : le réel est privé de sens » (Muller, 2000, 196).

Il apparaît quand même que les acteurs qui ont reformulé un référentiel de régulation économique étaient certes soumis à une forme de détermination structurelle (les systèmes adoptés ailleurs en Europe), mais qu’ils ont en même temps bénéficié de marges de liberté importantes : la lettre de mission ayant lancé les travaux de réflexion était somme toute assez vague (« les critères de fixation ou d’évolution des redevances »), ne faisant pas peser de véritables « contraintes » sur la formulation d’un nouveau référentiel.

3) Un nouveau « référentiel de la régulation économique »

Il semble en effet que la proposition d’une nouvelle lecture de la régulation économique des redevances aéroportuaires autour de l’équation « tarification = financement » puisse constituer un nouveau référentiel. Pour Pierre Muller,

« [...] le référentiel d’une politique est constitué d’un ensemble de prescriptions qui donnent du sens à un programme politique en définissant les critères de choix et des modes de désignation des objectifs. Il s’agit à la fois d’un processus cognitif permettant de comprendre le réel en limitant sa complexité et d’un processus prescriptif permettant d’agir sur le réel. En tant que structure de sens, le référentiel articule ainsi quatre niveaux de perceptions du monde qui doivent

⁴⁴ Entretien avec un responsable au MEEDDAT.

être distingués, mais dont les liens sont évidents : des valeurs, des normes, des algorithmes et des images » (Muller, 2007, 61-62).

On retrouve bien les éléments de cette définition dans les éléments qui participent à la reformulation de la régulation économique des aéroports : la prescription se traduit par l'équation « tarification = investissements », qui permet une action sur le financement des capacités aéroportuaires en sortant d'une logique *cost-plus* du service rendu et en autorisant le préfinancement d'infrastructures futures à construire par les tarifs pratiqués en amont sur les utilisateurs de ces futures infrastructures, c'est-à-dire ici essentiellement les compagnies aériennes. On retrouve également les quatre niveaux de perceptions explicites par Pierre Muller (Muller, 2007, 61-64) :

- les valeurs (c'est-à-dire les représentations fondamentales, le cadre global de l'action publique) s'incarnent dans la nécessité de garantir les investissements en capacité et en qualité de service des plateformes parisiennes, et surtout Charles de Gaulle ;
- les normes (ou l'écart entre le réel perçu et le réel souhaité, définissent les principes d'action) sont l'atteinte d'un « principe d'efficacité » (Martinand, 2002, 27) permettant un financement efficient et juste, selon lequel il revient aux utilisateurs de financer l'infrastructure ;
- les algorithmes (qui sont les relations causales exprimant une théorie de l'action) se retrouvent dans les formules : « il n'y a pas de problèmes de financement, il n'y a que des problèmes de tarification », « tarification = financement » ;
- les images (qui sont les vecteurs implicites des valeurs, normes et algorithmes, les raccourcis cognitifs qui font sens immédiatement), avec l'image prédominante des aéroports londoniens et la plateforme d'Heathrow, et la figure d'un aéroport dynamique, en position de leader, capable d'investir pour son développement.

On est donc en présence d'un véritable basculement de l'évidence, d'une logique de régulation axée sur les coûts à une logique axée sur le financement, issue d'un processus cognitif, et ce basculement est d'autant plus aisé qu'on assiste au même moment à un véritable essoufflement du « modèle Aéroports de Paris » tant dans ses rapports avec l'État que dans son évolution interne et dans sa capacité à financer son développement futur. L'émergence d'un nouveau référentiel vient donc répondre à

cet essoufflement en changeant la conception de l'aéroport en tant qu'objet de politique publique, c'est à dire qu'il nécessite une traduction en actes, en décisions, afin d'adapter les caractéristiques du secteur, ici aéroportuaire, pour qu'elles correspondent aux images véhiculées par le nouveau référentiel : le référentiel reste cependant avant tout « un ensemble de représentations de la société en tant qu'elle est un objet d'intervention publique » (Faure, Pollet et Warin, 1995, 174). Le sentiment d'émergence d'un nouveau référentiel est renforcé par le fait que, de manière distincte et autonome d'ADP, et pour des raisons différentes, les gestionnaires d'aéroports provinciaux dressent des conclusions qui rejoignent celles du rapport du groupe d'expert présidé par Claude Martinand. Si elles sont allées moins loin dans la démonstration de l'inéluctabilité du changement et la précision de la définition du nouveau référentiel de la régulation économique, la similarité des démarches et des conclusions d'ADP et de l'UCCEGA démontre que l'on est face, au tournant des années 2000, à un basculement de la représentation de la régulation économique aéroportuaire.

4) L'alternance de 2002 et la décision du changement de statut

Alors que s'impose ce nouveau référentiel de la régulation économique des aéroports en France et qu'émerge un nouveau cadre global de régulation et d'ouverture du capital des industries de réseau à l'échelle européenne, il s'ouvre en France une fenêtre d'opportunité inédite pour le changement de statut d'ADP : le retour de la droite à l'Assemblée Nationale avec l'alternance de 2002. Le Gouvernement de Jean-Pierre Raffarin lance deux chantiers qui vont favoriser l'émergence de la problématique « Aéroports de Paris ». D'une part, la privatisation des infrastructures. Ainsi, dès 2002 le gouvernement engage la privatisation de la société d'autoroute ASF, amorcée sous le précédent gouvernement, socialiste, et poursuit le processus avec APRR et Sanef (Lorrain, 2005). Suite au ralentissement de la croissance en 2001, l'État est en effet à la recherche de liquidités, et la vente d'infrastructures est lucrative pour un État en position de « désinvestissement durable » de ces entreprises (Bézard et Preiss, 2007, 612). Comme

le faisait remarquer un ancien membre d'un cabinet ministériel, « *les gens savaient très bien que l'arrivée de Raffarin en 2002 signifiait une vague de décentralisation et de réforme des ÉPIC⁴⁵ sans précédent et que le modèle de gestion d'avant-guerre des aéroports allaient être dépassé, notamment en matière de recours à l'emprunt, d'investissements* »⁴⁶. Et d'autre part le chantier de la décentralisation, qui aboutit avec la loi Libertés et Responsabilités Locales de 2004 à la décentralisation de tous les aéroports et aérodromes détenus par l'État aux collectivités locales qui le voudront, à l'exception d'ADP, des neufs aéroports régionaux les plus importants et des aéroports ultramarins (Giblin, 2004, 101). Enfin, un nouvel acteur, dont le rôle sera central, apparaît dans le système : Pierre Graff. Directeur Général de l'Aviation Civile de 1995 à 2002, il est appelé suite à l'alternance pour diriger le cabinet de Gilles de Robien, nouveau Ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer. De par sa position à la tête de la DGAC, Pierre Graff a suivi l'évolution du secteur aéroportuaire, reçu les doléances des gestionnaires des aéroports régionaux et suivi l'élaboration du *Livre Blanc* par les CCI, il a également donné son accord pour la mise en place du groupe de travail qui va définir un nouveau référentiel de la régulation économique, et avait déclaré lors d'un colloque à l'Assemblée nationale en 2001 :

« Le statut actuel des aéroports n'est plus tout à fait adapté. D'une part, parce qu'il faut associer beaucoup plus de monde à leur gestion, mais aussi parce qu'il y aurait intérêt à avoir une gestion économique plus réactive, plus dynamique et plus souple » (Bricq et Collin, 2001, 7).

L'alternance de 2002 constitue donc une opportunité pour le changement, et en effet dès le mois de décembre 2002, le secrétaire d'État aux Transports Dominique Bussereau indique lors d'un colloque de l'association Avenir Transports : « Le gouvernement souhaite une évolution du statut d'ADP vers un statut de société à part entière, ouverte aux capitaux publics mais aussi probablement privés » (Les Échos, 2002). En mai 2003, il annonce qu'il « réfléchit à une éventuelle ouverture du capital d'ADP » (Libération, 2003). Les choses s'accélérent en septembre : Pierre Chassigneux,

⁴⁵ Établissement Public Industriel et Commercial.

⁴⁶ Entretien avec un ancien membre d'un cabinet ministériel.

Président d'ADP, est limogé en Conseil des Ministres et est remplacé par Pierre Graff. Hubert du Mesnil conserve son poste de Directeur général. À côté de sa nomination à la tête d'Aéroports de Paris, Pierre Graff reçoit une lettre de mission très claire cosignée par les Ministres de l'Économie et des Transports, autorisant la transformation de l'établissement en Société Anonyme, dont l'État détiendra au moins 51% du capital (La Tribune, 2003). Parmi les cadres d'ADP, c'est réellement l'alternance qui va lancer le départ du changement : *« en 2002, avec l'élection d'un nouveau gouvernement, il y a un consensus politique et un momentum autour de cette question, qui englobe des enjeux financiers, mais aussi de gouvernance, de qualité de service et de modernisation »*⁴⁷. De même, tant du côté de Bercy que du Ministère des Transports, les responsables notent que *« l'impulsion politique a été donnée en 2002 avec l'alternance, c'est en 2002 que les services ont eu un feu vert politique pour travailler sur ces sujets »*⁴⁸.

Pour la majorité des acteurs du secteur aéroportuaire, c'est Pierre Graff qui a porté politiquement la transformation d'ADP en S.A., que ce soient des acteurs de la DGAC : *« ce n'est pas une opinion : c'est un constat, il a conduit la réforme pratiquement d'un bout à l'autre. Pas complètement sur la fin, puisqu'il était à ADP, mais c'est logique qu'il ait été au centre. Il n'y a pas d'anomalie. »*⁴⁹. Également pour des acteurs dans les cabinets ministériels : *« Pierre Graff a joué un rôle dans cette affaire. C'est un ancien de la DGAC, il connaissait très bien le Ministère des Transports de l'intérieur, il en connaissait les contraintes [...]. Il a réussi à faire passer les bons messages »*⁵⁰. Cependant il est extrêmement intéressant de noter que s'il a conduit la réforme, pour beaucoup d'acteurs il n'en n'était pas à l'origine. Comme le note un autre membre d'un cabinet ministériel de l'époque : *« Est-ce que Graff a joué un rôle la dessus? En réalité à la DGAC et au cabinet de de Robien en 2002, oui incontestablement, il a contribué à préparer les esprits. Mais est-ce que c'est lui qui a été à l'origine des choses, ou est-ce que c'est via lui qu'on a fait passer les choses, je ne sais pas »*⁵¹. Et chez les cadres supérieurs mêmes d'ADP, le même type de réflexion prédomine : *« Graff était à un poste*

⁴⁷ Entretien avec un dirigeant d'ADP.

⁴⁸ Entretien avec un ancien responsable de la DGAC.

⁴⁹ Entretien avec un dirigeant de la DGAC.

⁵⁰ Entretien avec un ancien membre d'un cabinet ministériel.

⁵¹ Entretien avec un ancien membre d'un cabinet ministériel.

où il n'était pas à l'écart de tout ça, mais je ne sais pas à quel point il était porteur lui-même de ces changements »⁵².

* * *

Des contraintes issues du changement global du secteur aéroportuaire en Europe, de la montée en puissance de l'État régulateur ainsi que des changements empiriques dans la régulation des industries de réseaux, doublée des limites propres au système aéroportuaire français sont nées en France le sentiment qu'il « fallait » changer la manière de gérer un aéroport, qu'on « devait » notamment revoir les relations d'Aéroports de Paris, et qu'il était « nécessaire » de construire un nouveau modèle de financement des infrastructures, et que ces changements étaient « inéluctables ». Le processus de médiation qui a conduit à la formulation a été un processus complexe, à plusieurs niveaux : un processus global porté par les gestionnaires des CCI, et un processus plus particulier, plus fort, relatif spécifiquement à la régulation économique d'ADP. Ces éléments valident notre hypothèse du changement de référentiel et notamment de l'espace de médiation mis en évidence autour d'Hubert du Mesnil et Claude Martinand, qui fait que les changements semblent s'imposer naturellement. Pour la plupart des acteurs, et c'est ce qui révèle alors la complexité du processus de médiation, les changements n'ont été portés par personne, ils se sont imposés seuls, et donc *« ce n'est pas Graff. C'est l'histoire, l'environnement : l'efficacité globale est mieux portée par une société que par un établissement public »⁵³....* Le rôle de Pierre Graff est alors d'avoir contribué à la traduction du nouveau référentiel aéroportuaire en politique, sur laquelle nous allons désormais nous pencher.

⁵² Entretien avec un cadre supérieur d'ADP.

⁵³ Entretien avec une personnalité qualifiée.

Chapitre III : ADP et l'État : de la tutelle vers un régulateur-actionnaire

Suite à sa nomination à la Présidence d'Aéroports de Paris, Pierre Graff s'attelle à la mise en œuvre de sa lettre de mission et met en place des équipes en charge de préparer le changement de statut. Les tutelles mettent également en place des groupes de travail. Comme le décrit un ancien responsable de la DGAC : « *On s'est mis au travail. On avait des équipes réduites, mais compétentes et motivées. À la DGAC on avait confiance en Bercy. On a travaillé avec le Trésor, l'ancêtre de l'APE, dans un climat très productif, et on a travaillé "normalement" avec ADP. C'est normal, chacun a ses intérêts à défendre. Tout ça a convergé sans psychodrames. Ça a pris beaucoup de travail, mais on a convergé dans un délai raisonnable. [...] Les besoins étaient identifiés par tout le monde, la DGCCRF, la DGAC et le Trésor. C'était devenu une nécessité avec le changement de statut. Ça s'est fait normalement, avec beaucoup de concertation avec les gestionnaires. Il y a eu beaucoup de discussions, chacun a joué son rôle* »⁵⁴. Le projet de loi relatif aux aéroports est présenté en Conseil d'Administration d'ADP aux salariés de l'établissement en juillet 2004, avant d'être adopté par le Sénat en octobre 2004, puis par l'Assemblée Nationale en mars 2005. Le 14 avril, le Conseil Constitutionnel rend un avis de conformité, et la loi est promulguée le 20 avril 2005 et publiée au *Journal Officiel* le lendemain. Elle stipule notamment que la transformation d'ADP en S.A. lève les contraintes du principe de spécialité, qu'ADP restera majoritairement public mais pourra faire appel au marché pour augmenter son capital, que les missions de services publics sont intégralement préservées, et que le statut des personnels n'est pas modifié. En ce qui concerne la régulation économique, la loi prévoit l'instauration d'un contrat de régulation des redevances aéronautiques, pluriannuel (cinq ans), avec une base de calcul renouvelée intégrant la prise en compte des investissements futurs et la rémunération des capitaux investis (Gonnot, 2005).

⁵⁴ Entretien avec un ancien responsable de la DGAC.

Comment en est-on arrivé à ces choix structurants? Quelles évolutions de l'État et d'ADP traduisent-ils? Notre deuxième hypothèse est que la traduction du nouveau référentiel de régulation change la pertinence des ressources des différents acteurs, valorisant notamment l'État actionnaire et la nouvelle entreprise aux dépens de l'État régulateur. Nous étudierons dans une première partie la traduction politique du référentiel et les choix faits par les pouvoirs publics de contractualiser la régulation économique et d'ouvrir le capital d'ADP. Cela nous permettra dans une deuxième partie d'étudier sa mise en action concrète, qui témoigne de l'émergence de nouveaux acteurs et de l'affaiblissement d'autres dans la régulation aéroportuaire. Enfin, nous concluons en nous concentrant sur le(s) rôle(s) de l'État dans ce système, ce qui nous permettra de caractériser un type de « régime de régulation » économique pour ADP.

A - Les choix structurants

1) La nouvelle régulation économique

Lors de la préparation du changement de statut, le passage à un nouveau type de régulation économique ne fait pas débat et s'impose de manière « naturelle ». Les principales conclusions du rapport du groupe de travail présidé par Claude Martinand ne suscitent pas de réactions hostiles sur leurs principes, et vont être traduites en actes par le biais d'une nouvelle politique publique. Parmi la pluralité des définitions de la régulation, celle de Marie-Anne Frison-Roche, professeure de droit économique à Sciences Po et spécialiste du droit de la régulation, mérite une attention particulière :

« La régulation apparaît comme un appareillage juridico-économique utilisé pour construire un secteur et maintenir en son sein des équilibres, émergence et permanence qui ne peuvent advenir par les seules forces du marché, c'est-à-dire par le seul goût de la compétition d'entreprises pourtant libres de se livrer à celle-ci. » (Frison-Roche, 2004, 54).

Cette définition est importante car elle pointe un des aspects pratiques de la régulation : sa mise en forme sous l'aspect d'un appareil juridique et économique. C'est ce point qui a fait l'objet de quelques débats, et non pas la nature même de la régulation, lors de la préparation du changement de statut. En effet, une fois que le principe d'une régulation de type RPI-X, ou inflation-X, est acté, il reste à déterminer à qui revient la responsabilité de fixer le coefficient X. Dans le système britannique, il s'agit d'une agence indépendante, la CAA, qui établit des prévisions de trafic et d'investissements sur cinq ans, ainsi que les efforts de productivité attendus de BAA et l'amélioration de la qualité de service, et qui fixe alors la valeur de X pour une période de 5 ans (Betancor et Rendeiro, 1999, 26-33). Le choix de l'agence indépendante de régulation a été fait pour beaucoup d'industries de réseau en France, avec par exemple l'ARCEP (l'agence de régulation des communications électroniques et des postes) pour les télécoms ou la Commission de Régulation de l'Énergie, et de nombreux articles ont montré que, malgré quelques imperfections, ce type d'institution était très avantageux dans le contrôle et la régulation des secteurs économiques non concurrentiels (Coen, 2005 ; Pollitt et al., 2004 ; Thatcher, 2005). Ce choix n'a pourtant pas été fait pour les tarifs aéroportuaires, qui concernent les tarifs d'ADP, mais également à terme les tarifs des grands aéroports régionaux, et c'est au final la formule du contrat de régulation économique (CRE) qui a été retenu et inscrite dans le projet de loi.

Trois arguments ont pesé en défaveur de l'installation d'une agence, que les compagnies aériennes souhaitaient pourtant. D'une part la faible quantité de tarifs à réguler. Un représentant de la DGAC notait ainsi qu' « *une agence indépendante était mise en avant par certaines compagnies, mais l'idée n'a pas été très loin [...], parce qu'on n'est pas dans un marché très ouvert. Pour les télécoms et l'énergie, il y a plusieurs opérateurs et des centaines de milliers de clients, c'est bien qu'il y ait une autorité qui surveille et qui arbitre. Mais nous ce n'est pas tout à fait pareil. Il y a un seul opérateur, ADP, et un nombre restreint d'utilisateurs* »⁵⁵, et cet argument du peu d'opérateurs et du peu de tarifs (puisque'ils sont désormais fixés pour une période de cinq ans) revient chez la plupart des acteurs interviewés. D'autre part, la DGAC s'est montrée

⁵⁵ Entretien avec un ancien responsable à la DGAC.

de fait hostile à l'installation d'une agence qui pourrait rogner ses compétences de régulateur économique des aéroports. Sous le coup de l'accroissement des compétences européennes dans le domaine du transport aérien, qui la forcent à se réorganiser (Aubas, 2005), ses rôles et fonctions dans le champ du transport aérien se réduisent. Pour un cadre dirigeant d'ADP, mais le constat est partagé avec une majorité d'autres acteurs, « *si on regarde l'évolution du rôle de la DGAC, il s'est réduit à peau de chagrin. Aujourd'hui, concrètement, il ne leur reste que la sécurité aérienne et éventuellement un rôle de régulateur. Si une agence indépendante assume la régulation, que devient la DGAC?* »⁵⁶. Le troisième argument enfin, et le plus important de tous, tient à la nature même du contrat de régulation économique. Le CRE est une entente signée par ADP et par l'État : le processus prévoit qu'ADP fasse une proposition de CRE après consultation des compagnies, déterminant la valeur maximale du coefficient X d'une équation de type RPI-X, le CRE plafonnant ainsi l'évolution des redevances sur une période de cinq ans. Les tarifs sont par la suite décidés annuellement, sous le plafond maximal autorisé par le CRE, faisant en sorte que, sur un contrat à 5 ans, ADP peut proposer chaque année une valeur de X inférieure à celle fixée dans le contrat, mais en aucun cas supérieure. Le niveau des tarifs proposés par ADP doit être homologué par les régulateurs économiques, soit la DGAC et la DGCCRF (Cour des Comptes, 2008, 19), après un processus de consultation des compagnies dans le cadre d'une Commission Consultative Économique (CoCoÉco), qui réunit ADP et les représentants des compagnies aériennes, et qui exprime un avis consultatif. Ce système s'inscrit tout à fait dans la tradition jacobine et centralisatrice française, qui fait de l'État un décideur en dernier ressort n'ayant pas à se soumettre à l'avis d'une autorité indépendante. Comme le note une personnalité qualifiée en charge de la régulation d'ADP, « *s'il n'y a pas d'agence, c'est parce que l'État ne veut pas abandonner ses responsabilités. Un CRE est passé directement entre l'État et une société aéroportuaire, [...]. L'État veut garder le pouvoir, et une autorité autonome signifierait une perte de pouvoir. [...] L'État a résisté [à l'installation d'une autorité indépendante], car il reste hautement jacobin. Ils ne peuvent pas accepter de partager le*

⁵⁶ Entretien avec un cadre dirigeant d'ADP.

pouvoir. L'État ne peut pas supporter de ne pas avoir le dernier mot. »⁵⁷. Un cadre dirigeant d'ADP fait valoir quant à lui qu' « *il y a en France une tradition centralisatrice. On a fait le choix d'inscrire dans le marbre le principe de la régulation plutôt que sanctuariser le régulateur* »⁵⁸, et que l'État prend sur lui de mettre en action ce principe plutôt que de le confier à une autorité indépendante.

Le choix de contractualiser la régulation économique directement entre l'entreprise régulée et l'État procure des avantages que l'on ne retrouve pas dans une situation d'agence. D'une part en créant non pas une « régulation d'experts » comme dans le cadre des agences indépendantes, mais une « régulation d'acteurs » où l'État assume directement la responsabilité des choix de régulations, supportés *in fine* par les consommateurs ou utilisateurs du service (Bauby, 1998, 30), et surtout d'autre part en permettant aux pouvoirs publics d'orienter la régulation et ses objectifs vers les objectifs plus généraux de politique économique de la nation, permettant ainsi d'obtenir la coopération de l'entreprise régulée pour atteindre ces objectifs :

« Il n'est donc pas excessif de voir dans ces opérateurs des *régulateurs de second rang*, le recours au procédé contractuel permettant au *régulateur de premier rang* de les associer à la réalisation des objectifs de la régulation » (Kovar, 2007, 8).

2) La Commission Consultative Aéroportuaire

Le choix du contrat de régulation n'écarte cependant pas le risque de l'établissement d'une relation de type principal-agent, déjà caractérisée entre ADP et ses tutelles avant le changement de statut. La contractualisation peut notamment faire du gouvernement, qui valide le contrat, le principal, et faire de l'entité régulatrice (dans notre cas la DGAC) et de l'entreprise (ADP) ses agents, ou également faire du régulateur le principal et de l'entreprise l'agent (Prosser, 2005). Cela nous ramène alors au problème d'asymétrie d'information entre l'agent, ADP dans tous les cas, et son principal, et de fait

⁵⁷ Entretien avec une personnalité qualifiée.

⁵⁸ Entretien avec un cadre dirigeant d'ADP.

à la « capture » du principal par son agent, dépendant des informations fournies par ce dernier pour valider le cadre de la régulation.

De ces cas de figures, on remarque tout de suite qu'il y a un grand absent : l'utilisateur bénéficiaire de la régulation. Les compagnies aériennes, qui paient les redevances aéronautiques régulées, ne font quasiment pas partie du processus. Lors de l'examen du projet de loi relatif aux aéroports au Sénat, un amendement du Rapporteur du texte, Jean-François le Grand, crée une Commission de Conciliation Aéroportuaire pour répondre à

« l'attente de nombreux acteurs de la vie aéroportuaire d'un espace de concertation et de conciliation entre les aéroports et leurs utilisateurs, principalement les compagnies aériennes », et dont le but sera « d'émettre des avis motivés à l'intention du ministre chargé de l'aviation civile sur tous les litiges relatifs à la gestion et à l'exploitation des grands aéroports » (Le Grand, 2004, 30-31).

Cet amendement, adopté par le Sénat, sera quelque peu modifié par l'Assemblée Nationale, qui transforme la Commission de Conciliation en Commission Consultative Aéroportuaire (ou CoCoAéro), en charge d'émettre un avis consultatif et motivé sur la proposition de CRE formulée par un aéroport régulé (Gonnot, 2005, 67-70).

La CoCoAéro est donc une initiative parlementaire qui vise à intégrer les compagnies aériennes dans le système de régulation. Pour un parlementaire, « *Il fallait enrayer la possibilité d'un conflit entre Air France et ADP sur les questions sensibles, et il était souhaitable que l'on ait une amorce de régulation. Avoir proposé l'établissement d'une CoCoAéro est une solution que l'on n'a pas à regretter* »⁵⁹. Un proche du dossier donne cependant une lecture un peu plus radicale des choses : « *Air France voyant la privatisation arriver sans la maîtriser, ils ont demandé un organisme où placer leurs gens. Regardez le Président Michel Bernard. Il est proche des intérêts des compagnies. L'amendement sénatorial a été le relais d'Air France là-dessus, il faut avoir cette lecture là, de la proximité avec Air France* »⁶⁰. En effet, suite au vote de la loi, c'est Michel

⁵⁹ Entretien avec un parlementaire.

⁶⁰ Entretien avec un ancien membre d'un cabinet ministériel.

Bernard, ancien haut dirigeant d'Air France et ancien Président d'Air Inter (1993-1995), également ancien Président de l'ANPE, qui est nommé à la présidence de la CoCoAéro. Sans aller jusqu'à affirmer que la CoCoAéro est aux mains d'Air France, on voit qu'elle constitue un moyen d'introduire les compagnies aériennes, utilisatrices des capacités aéroportuaires, dans le système de régulation économique. Elle leur ouvre un forum de discussion des tenants du contrat de régulation économique qui leur permet de faire valoir leurs arguments et propositions et de justifier leurs positions vis-à-vis des équations tarifaires, et donc des investissements prévus par les entités gestionnaires d'aéroports et de la qualité de service attendue. L'installation de la CoCoAéro ne bouscule toutefois pas l'architecture globale du système de régulation : son avis, bien que motivé, reste consultatif, et les CoCoÉco, où est discutée l'évolution annuelle des redevances aéroportuaires dans le cadre du CRE, sont maintenues.

3) Investissements, qualité de service et principe de spécialité

La fixation du plafond maximal d'évolution des redevances sur une période de cinq ans est déterminée par l'inflation, mais aussi par des caractéristiques telles que les prévisions d'évolution du trafic aérien, un programme d'investissement pluriannuel, et des engagements d'amélioration de la qualité de service (Gonnot, 2005, 76). La signature d'un CRE entre ADP et l'État engage donc l'entreprise sur un programme d'investissements à réaliser sur la période du contrat, avec une possibilité de sanction financière si celui-ci n'est pas tenu, et donne aux compagnies aériennes clientes d'ADP de la visibilité sur l'évolution des infrastructures et des capacités des plateformes aéroportuaires, et surtout sur l'évolution des tarifs sur une période de cinq ans. L'entreprise doit également s'engager sur sa qualité de service, mesurée par des indicateurs de performance annexés au CRE⁶¹, là encore avec une possibilité de pénalisation financière si les engagements de performances ne sont pas tenus.

⁶¹ Pour ADP, il s'agit des indicateurs suivants : disponibilité des postes de stationnement des avions, disponibilité des passerelles télescopiques, disponibilité des équipements électromécaniques, disponibilité

Un cahier des charges, adopté par décret, vise également à développer la qualité de service d'ADP tout en garantissant un maintien de ses missions de service public (Auby et Lombard, 2007, 54-56). Ce cahier des charges définit notamment le cadre général et les modalités d'exploitations (en précisant les services rendus aux compagnies et assistants en escales, aux passagers, et en détaillant les missions de police administrative et de qualité de service exigées d'Aéroports de Paris), impose l'égalité de traitement et la non-discrimination des usagers, et détaille la coordination des différents intervenants sur les plateformes⁶². Écrit de manière conjointe entre ADP et la DGAC, le cahier des charges a pour premier atout de formaliser les relations entre l'entreprise et sa tutelle, et réaffirmer de manière formelle les missions de service public d'ADP. C'est un vrai changement : *« avant, tout cela se faisait de manière orale, sans traces écrites. Maintenant le cahier des charges constitue un cadre plus précis, et [...] quand les choses sont écrites, cela change les choses. Cela change la nature des relations : si l'État s'immisce dans les affaires d'ADP, ils peuvent répondre que cela n'est pas inclus dans le cahier des charges ou dans le CRE, et inversement l'État peut rappeler ADP à ses obligations du cahier des charges, l'entreprise est plus facilement sanctionnable »*⁶³.

Enfin, la loi relative aux aéroports fait sauter le principe de spécialité d'ADP. Un an après le changement de statut d'EDF et de Gaz de France et la fin de leur principe de spécialité, permettant notamment à EDF de pouvoir vendre autre chose que de l'électricité (EDF, 2009), c'est donc au tour d'Aéroports de Paris qui, selon le Code de l'aviation civile modifié par la loi, « peut exercer toute autre activité, aéroportuaire ou non, dans les conditions prévues par ses statuts »⁶⁴. L'incertitude juridique quant au développement des filiales ADPi et ADP Management est levée.

des tapis de livraison des bagages, disponibilité des systèmes d'information du public dans les terminaux, satisfaction des passagers sur la propreté des terminaux, satisfaction des passagers sur la signalisation et l'information sur les vols, satisfaction des passagers sur la disponibilité des chariots à bagages, délai de réponse aux réclamations, réalisation du nombre de postes de stationnement au contact, temps d'attente des passagers aux postes d'inspection et de filtrage, délai de livraison des bagages, et temps d'attente des passagers aux contrôles transfrontières (Cour des Comptes, 2008, 89).

⁶² Décret n°2005-828 du 20 juillet 2005 relatif à la société Aéroports de Paris, publié dans le *Journal Officiel* du 22 juillet 2005.

⁶³ Entretien avec un ancien responsable de la DGAC.

⁶⁴ Article L. 251-2 du Code de l'aviation civile.

4) L'ouverture du capital et la nouvelle gouvernance d'ADP

Avec la nomination de Pierre Graff à la présidence d'ADP, le gouvernement annonce dans un même mouvement et de manière très claire son intention de procéder à une ouverture du capital de la future société anonyme. Cette privatisation partielle poursuit trois objectifs : l'apport de liquidité à l'État, le désendettement d'ADP, et la « mise sous tension » de l'entreprise.

En ce qui concerne le premier objectif, on l'a dit, l'État est considéré au tournant des années 2000 comme un « désinvestisseur durable » de ses entreprises publiques (Bézar et Preiss, 2007, 612). La fin de la période de croissance soutenue (1997-2001) entraîne une perte de liquidités pour l'État, qui cherche à combler ce manque par la vente de ses actifs. Pour un fonctionnaire travaillant dans un ministère économique, l'ouverture du capital d'ADP, « *c'est un concours de circonstances [...], il fallait combler les déficits en vendant* »⁶⁵. Plus prosaïque, un cadre dirigeant d'une compagnie aérienne note que « *en fait, l'État cherchait à faire de l'argent* »⁶⁶. En juin 2006, les autorités procèdent donc à la privatisation partielle d'ADP par le biais d'une augmentation de capital de 600 millions d'euros, faisant descendre de fait le ratio d'endettement d'Aéroports de Paris de 1,1 au taux plus normalisé de 0,7 (Delion et Durupty, 2006), permettant d'atteindre le deuxième objectif. Cependant,

« Si ces projets donnent un sens économique à la privatisation partielle résultant de l'augmentation de capital, cette privatisation comporte aussi une cession de titres par l'État de 800 millions d'euros, qui n'a pour but que d'apporter une petite contribution à son désendettement, en perdant en contrepartie des dividendes futurs. » (Delion et Durupty, 2006, 594).

Suite à cette opération, c'est pratiquement le tiers des actions, soit 32,5% du capital d'ADP, qui est passé aux mains du secteur privé : au 2 août 2006, l'État en détenait 68,4%, les salariés 2,4% et le grand public 29,2% (Auby et Lombard, 2007, 13).

⁶⁵ Entretien avec un responsable dans un ministère économique.

⁶⁶ Entretien avec un cadre dirigeant d'ADP.

Un autre objectif de la privatisation partielle, recherché de manière endogène à ADP, concerne la « mise sous tension » de la société. Comme l'explique un cadre dirigeant : *« les intérêts [du changement] pour ADP, c'était le gage d'amélioration de la performance, pas tant par le changement de statut que par l'ouverture du capital, qui entraîne l'obligation de rendre des comptes à l'extérieur de la sphère étatique. Ça met sous tension l'entreprise »*. La mise sur le marché est vue, de l'intérieur de la société, comme le moyen de changer à marche forcée les esprits et la culture de « bâtisseurs » des Ponts et Chaussées de l'entreprise, et le Président Graff présente la conversion de la culture d'entreprise comme un enjeu de la mutation d'ADP (Chapier-Granier, 2006, 480). Ce changement de la culture d'entreprise entraîne d'ailleurs l'intensification de la mise en œuvre d'une nouvelle organisation interne, entamée par Hubert du Mesnil à son arrivée, et qui consiste en une organisation décentralisée basée sur des directeurs d'aéroports relativement autonomes et des directeurs généraux délégués, ainsi que sur la redéfinition de la politique commerciale d'ADP (Le Figaro, 2003). De nouveaux comités ont vu le jour (comité de la stratégie et des investissements, comité des rémunérations, comité d'audit). En outre, la nomination de Pierre Graff à la présidence d'ADP est assortie d'une transformation de la gouvernance globale de la direction générale, avec la remise en cause de la dyarchie Président et Directeur Général qui prévaut dans les établissements publics. Pour un haut dirigeant d'ADP, *« c'était le moment d'engager l'évolution de la gouvernance. Comme beaucoup d'établissements publics créés après la Seconde Guerre mondiale, Aéroports de Paris avait deux têtes : un Président et un directeur Général. Ça n'avait ni queue ni tête en matière de management ! »*⁶⁷. Le gouvernement prévoit que la préparation du changement de statut et de l'ouverture du capital soit faite en tandem par les deux hommes, puisque Hubert du Mesnil a déjà entamé la rénovation d'ADP, mais la situation sera amenée à évoluer suite à l'adoption des nouveaux statuts. Comme le déclarait Pierre Graff lors de sa nomination :

« Tant que les statuts ne sont pas changés on travaillera avec ce binôme, je suis même certain que ce binôme fonctionnera parfaitement. Quant à l'organisation future, je n'en sais rien, cela fait partie de l'étude, mais il est probable que si on

⁶⁷ Entretien avec un haut dirigeant d'ADP.

tombe sur une société de droit commun, [...] il n'y aura certainement pas place à la dyarchie » (AFP, 2003)

Et effectivement, suite à la publication des décrets d'applications de la loi relative aux aéroports durant l'été 2005, le Conseil d'Administration d'ADP a proposé la nomination de Pierre Graff comme Président-Directeur Général de la société, fusionnant ainsi les deux rôles et faisant de lui un Président exécutif. Le 27 juillet 2005, il est officiellement nommé PDG d'ADP en Conseil des Ministres (La Tribune, 2005c). Hubert du Mesnil est nommé Directeur Général de RFF, dont il deviendra PDG deux ans plus tard.

Le changement de statut, l'ouverture du capital et la refonte de la régulation économique se sont donc accompagnés d'une transformation du management interne au gestionnaire des aéroports parisiens. Dans un article de 2003, Michael Carney et Keith Mew établissent des liens entre réformes de la gouvernance interne des aéroports et certaines réformes plus globales comme leur privatisation. Dans le cas d'Aéroports de Paris, on peut en conclure que le passage à une régulation économique de type RPI-X et la mise sous tension de l'entreprise via l'introduction d'un tiers de son capital sur le marché se sont accompagnés d'un mouvement vers un « management stratégique » et une focalisation nouvelle sur les objectifs suivants : positionnement concurrentiel, orientations commerciales renforcées et reddition de compte aux actionnaires (Carney et Mew, 2003).

B - La nouvelle régulation économique en action

En juillet 2005, tout est prêt pour la mise en action du nouveau système de régulation économique des aéroports : les nouveaux statuts d'Aéroports de Paris ont été adoptés, le management interne à la société a été repensé, les relations avec les tutelles formalisées et les liens avec l'État contractualisés. Les différents acteurs, ADP en premier chef, mais aussi l'Agence des Participations de l'État, la DGAC, la DGCCRF, la CoCoAéro et les cabinets ministériels vont participer à l'élaboration du premier contrat

de régulation économique, avec en arrière-fond la perspective de l'ouverture d'une partie du capital d'ADP qui va peser sur les choix de régulation.

1) Les positions initiales : le régulateur et l'actionnaire

Suite à l'adoption des nouveaux statuts, les équipes de la Direction financière d'ADP se lancent dans l'élaboration de la proposition de contrat de régulation économique à soumettre à la CoCoAéro pour la période 2006-2010. Les fonctionnaires de l'Agence des Participations de l'État sont associés de manière étroite à ces travaux. L'enjeu fondamental est le niveau du montant des redevances aéronautiques demandées aux compagnies aériennes, qui doit s'appuyer sur une hypothèse de l'évolution du trafic sur la période et sur les investissements que comptent réaliser ADP sur la même période, ainsi que sur le ROCE⁶⁸, qui permet de mesurer le retour sur investissement des fonds qui seront injectés dans l'exploitation. Dès la mi-septembre, ADP communique sa proposition aux compagnies, qui se base sur des hypothèses hautes : une croissance de 3,5% par an du trafic sur cinq ans et une enveloppe des investissements de 2,5 milliards d'euros sur la période, notamment dirigée vers le hub de Roissy-Charles de Gaulle avec l'achèvement de la rénovation du Terminal 1, le satellite S3, la construction d'un terminal régional et la reconstruction de la jetée du Terminal 2E. Sur ces bases, ADP propose alors une hausse des redevances de 6% par an sur la période, ou 4,5% par an en sus de l'inflation, soit près de 34% au total sur la période (La Tribune, 2005). On se trouve dans la situation d'une équation de type RPI-X, où X est d'une valeur négative (induisant des hausses de redevances supérieures à la hausse de l'inflation), parce qu'il intègre des investissements importants que ne peut compenser une hausse de productivité de l'entreprise.

Mis à part ADP, les autres acteurs qui interviennent à ce stade, l'APE et la DGAC, ne rendent pas publiques pas leurs recommandations, et ne les expriment pas facilement. Cependant, un croisement des entretiens permet de reconstituer les positions des uns et des autres et de mettre à jour les processus d'élaboration de la proposition tarifaire

⁶⁸ Return On Capital Employed, qui indique le taux de rentabilité attendu des capitaux.

présentée par ADP. Du côté de l'État actionnaire, le bureau Transports de l'Agence des Participations de l'État s'est très fortement impliqué dans l'élaboration de la proposition de CRE d'ADP, et demandait une hausse des redevances accordée sur les hypothèses hautes. Cette position est logique dans une optique d'ouverture du capital, car elle table sur un ROCE élevé, et donc une rémunération appréciable des capitaux que pourraient injecter dans ADP les futurs investisseurs, conduisant à rendre attractive les actions d'ADP mises sur le marché. Un fonctionnaire de l'APE le reconnaît d'ailleurs explicitement : « *l'APE a été consulté en amont, car nous sommes les actionnaires, avec la DGAC. Le premier contrat a été élaboré avec la perspective d'une introduction en bourse* »⁶⁹.

La DGAC a également suivi tout le processus d'élaboration de la proposition de CRE, mais de manière moins impliquée que l'APE. Sous le coup d'une réorganisation interne, elle crée en avril 2005 une Direction de la Régulation Économique, en charge à la fois de la régulation économique des aéroports, des entreprises de transport aérien (dont Air France) et de la concurrence du secteur⁷⁰. Danielle Bénadon, qui a effectué une grande partie de sa carrière, au sein de la DGAC, à la Direction des Transports Aériens⁷¹, prend la tête de cette nouvelle Direction. Il ressort des entretiens que la DGAC a fait des propositions relatives aux déterminants de l'équation tarifaire, mais pas sur la hausse même des tarifs, et des propositions dans une fourchette plus basse que celle de l'APE et d'ADP. Un fonctionnaire de la DGAC indique que « *la DGAC n'est pas intervenue sur les tarifs proposés. Sur le dossier et sur les investissements oui, mais pas sur le taux de redevance* »⁷², alors qu'un autre ajoute que « *l'optique du régulateur, la DGAC, c'était qu'ADP délivre le meilleur service au meilleur coût* »⁷³. Cette prise de position, pas tout à fait dans la ligne de celle mise en avant par ADP et l'APE, a provoqué des réactions contre la DGAC, accusée d'être « pro-compagnie ». Selon un cadre d'ADP : « *de notre*

⁶⁹ Entretien avec un responsable à l'Agence des Participations de l'État.

⁷⁰ Arrêté du 3 mars 2005 portant organisation de la Direction de la Régulation Économique de la Direction Générale de l'Aviation Civile, publié dans le *Journal Officiel* du 10 avril 2005.

⁷¹ en charge notamment de la tutelle et de la régulation d'Air France.

⁷² Entretien avec un responsable de la DGAC.

⁷³ Entretien avec un fonctionnaire de la DGAC.

point de vue, elle a un tropisme pro-compagnie et pas très pro-aéroport »⁷⁴. Un membre d'un cabinet ministériel ajoute que « *la DGAC a été le levier d'Air France dans cette affaire, et en face ils ont eu l'APE qui a travaillé main dans la main avec Aéroports de Paris, et c'est ADP qui a écrit le texte, soi-disant pour aider la DGAC* »⁷⁵.

On voit au final le système d'acteurs se dessiner : au centre ADP et sa direction financière, qui demande une hausse relativement importante des redevances aéroportuaires afin de diriger des investissements importants vers le hub de Roissy-Charles de Gaulle, appuyé par l'APE qui y voit un moyen de valoriser l'entreprise sur les marchés tout en soutenant un plan ambitieux d'investissement, susceptible d'assurer à moyen et long terme le développement et la rentabilité économique de l'entreprise. D'un autre côté, on retrouve la DGAC, qui apprécie le dossier plus en fonction de la qualité de service qu'il vise, et propose une révision à la baisse des déterminants de l'équation tarifaire de manière à ne pas nuire outre mesure aux compagnies aériennes, dont Air France. Un fonctionnaire ayant participé à l'élaboration de la proposition de CRE d'ADP résume ainsi la situation : « *l'objectif du CRE, c'est la qualité de service, et les investissements. [...] Pour la DGAC, le plus important, c'est la qualité de service, mais pour nous à l'APE, ce sont les investissements* »⁷⁶. C'est alors la proposition d'ADP, appuyée par les services de l'État actionnaire, qui est présentée aux compagnies aériennes.

2) Le processus de consultation

Le nouveau système de régulation économique tel qu'amendé par le Parlement prévoit alors un processus de consultation des acteurs intéressés. Ils disposent d'un délai de 45 jours pour faire valoir leurs positions, avant que la Commission Consultative Aéroportuaire ne soit saisie⁷⁷. Les compagnies, soit directement soit via leurs

⁷⁴ Entretien avec un cadre d'ADP.

⁷⁵ Entretien avec un ancien membre d'un cabinet ministériel.

⁷⁶ Entretien avec un responsable de l'APE.

⁷⁷ Article R224-4 du Code de l'Aviation Civile.

organisations, ont rejeté les propositions d'ADP, jugées démesurées. Le *Board of Airlines Representatives* (BAR-France), qui regroupe les dirigeants et chefs d'escapes de 93 compagnies aériennes, et la Fédération Nationale de l'Aviation Marchande (FNAM) réclament une hausse maximale des redevances de 1,5% par an, équivalente à l'inflation (soit une formule de type RPI-0). Les compagnies contestent notamment les hypothèses de trafic d'ADP, de 3,5% par ans, qu'elles jugent sous-évaluées, et réclament des efforts de productivité de ce dernier supérieurs à ceux annoncés de 13% par an. Air France a quant à elle rendu une position indépendante des autres compagnies et de leurs organisations, mais qui reprenait l'essentiel de leurs critiques, et proposait également une hausse des redevances égale à l'inflation (La Tribune, 2005a, 2005b).

La CoCoAéro, présidée par Michel Bernard, est alors saisie par le ministre en charge de l'aviation civile, mais elle dispose d'un délai très bref pour rendre un avis motivé. Saisie le 23 novembre 2005, son avis est publié au *Journal Officiel* le 15 janvier 2006. Après consultation d'ADP et des acteurs intéressés⁷⁸, elle conclut que l'hypothèse de croissance du trafic établie par ADP est sous-évaluée d'un quart de point et doit être rehaussée à 3,75% par an, que le programme d'investissement de 2,5 milliards d'euros sur la période est surévalué de 250 millions d'euros et doit être ramené à 2,25 milliards d'euros, et que la rentabilité des capitaux investis doit être équivalente en fin de période au coût moyen du capital, estimé dans une fourchette basse à 5,8%. Elle préconise donc au Ministre en charge de l'aviation civile et au Ministre en charge de l'économie de plafonner l'augmentation des redevances à 2,5% par an en sus de l'inflation, tout en étant limitée à une hausse globale de 11% sur la durée du CRE⁷⁹. Rappelons qu'ADP demandait une hausse de 4,5% par an en sus de l'inflation.

L'avis de la CoCoAéro est soutenu par les régulateurs économiques historiques d'Aéroports de Paris, la DGAC et la DGCCRF. Pour un fonctionnaire travaillant dans une tutelle : « *L'avis qu'ils ont fait nous convenait plutôt, à la DGCCRF et à la DGAC,*

⁷⁸ Organismes auditionnés : Aéroports de Paris ; Agence des participations de l'État ; Air France - KLM; BAR/FNAM; EasyJet; FedEx; IATA; SCARA.

⁷⁹ Avis de la Commission Consultative Aéroportuaire sur la saisine de M. le Ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer en date du 23 novembre 2005 dans le cadre de la préparation du contrat de régulation économique d'Aéroports de Paris pour la période 2006-2010, publié au *Journal Officiel* du 15 janvier 2006.

2,5% plus l'inflation. On trouvait ça plutôt pas mal : on régulait tout en rassurant les compagnies »⁸⁰. De même, du côté des compagnies aériennes, l'avis de la CoCoAéro convient, mais s'il demeure quelques protestations sur la forme : « la CoCoAéro a fait une proposition équilibrée, et même plutôt favorable à ADP à cause de ce mécanisme inflation+X »⁸¹. En revanche, on retrouve d'un autre côté des positions extrêmement critiques vis-à-vis de cet avis et de la CoCoAéro. Elle serait d'une part, comme la DGAC, « pro-compagnie » : « on a la CoCoAéro, mais du point de vue d'ADP, elle est très typée transport aérien, avec des membres très typés eux aussi »⁸², et sa compétence même est remise en cause par trois groupes d'acteurs, représentant l'État actionnaire, les cabinets ministériels, et ADP. Un ancien conseiller dans un cabinet ministériel résume bien ce qui ressort des entretiens menés avec ces groupes : « Les conditions dans lesquelles la CoCoAéro a été constituée, et ses délibérations, c'était pas très élaboré, et en gros, la DGAC était grosso modo le porte-parole d'Air France, tout en assurant le secrétariat de la DGAC, dont les membres étaient assez absents. Michel Bernard a plus ou moins fait son avis tout seul avec la DGAC, et pour l'économie, c'était pas très subtil. [...] La CoCoAéro aurait dû mieux s'appliquer sur ses calculs. »⁸³

3) L'arbitrage final du régulateur-actionnaire

Conformément au nouveau cadre de régulation, une fois l'avis consultatif de la CoCoAéro rendu public, il revient aux ministres chargés de l'aviation civile et de l'économie d'établir et signer un contrat de régulation économique avec ADP. Il leur revient d'arbitrer entre les positions initiales d'ADP et les préconisations de la CoCoAéro, et donc d'arbitrer entre les positions des services de l'État actionnaire et de l'État régulateur. Au final, le 6 février 2006, le CRE signé par Pierre Graff, PDG d'ADP, avec Dominique Perben, Ministre des Transport et Thierry Breton, Ministre de

⁸⁰ Entretien avec un responsable dans un ministère économique.

⁸¹ Entretien avec le dirigeant d'un syndicat de compagnies aériennes.

⁸² Entretien avec un cadre dirigeant d'ADP.

⁸³ Entretien avec un ancien membre d'un cabinet ministériel.

l'Économie et des Finances, fixe la hausse annuelle des redevances à 3,25% par an hors inflation⁸⁴, s'écartant de manière importante de l'avis de la Commission Consultative Aéroportuaire et se rapprochant de la proposition d'Aéroports de Paris.

Tous les groupes d'acteurs impliqués dans le processus ont essayé de peser dans cet arbitrage : les services de l'État régulateur et de l'État actionnaire, Aéroports de Paris et les compagnies aériennes. En ce qui a trait aux services de l'État, et malgré l'absence de documents officiels, le croisement des entretiens et les déclarations des différents acteurs permettent d'identifier les positions et les actions des différents acteurs. Les fonctionnaires de la DGCCRF et de la DGAC ont envoyé à leur cabinet ministériel respectif une note, pour préparer l'arbitrage, soutenant la position prise dans le rapport de la CoCoAéro et préconisant une solution qui soit dans la fourchette basse des propositions d'évolution des redevances. Mais dans le contexte d'une ouverture de capital rapide d'Aéroports de Paris, le poids des positions des services de l'Agence des Participations de l'État s'est trouvé renforcé. Au sein même de la direction d'ADP, on reconnaît que *« la proposition tarifaire de la CoCoAéro n'a pas été retenue car le Ministère des Finances a pesé. Ça s'est fait à Bercy et pas à la DGAC. Il fallait recapitaliser, préparer l'introduction en bourse. Bercy a voulu assurer la rentabilité des capitaux investis. Quand vous créez une société et que vous la mettez en bourse, le poids de Bercy est prépondérant. Même si c'est le passager qui paie in fine »*⁸⁵. Le deuxième groupe d'acteurs, évoqué par le cadre d'ADP, concerne ADP et Air France. Les deux groupes ont mis en place des stratégies de lobbying afin d'emporter l'arbitrage ministériel. Or Pierre Graff jouit d'un avantage de taille face à Jean-Cyril Spinetta, PDG d'Air France : il est de droite, a travaillé dans des cabinets ministériels et détient un réseau parmi les conseillers des ministres en place en 2006. Comme le note un observateur : *« Il y a eu du lobbying de la part d'Air France pour obtenir les tarifs les plus bas. Ce lobbying n'a pas porté parce qu'Air France n'avait pas les hommes clés pour réussir. Les hommes clés d'Air France sont à la DGAC qui est en perte de pouvoir. À côté de ça vous aviez l'APE aux commandes pour Bercy, un cabinet du Ministre des*

⁸⁴ *Bulletin officiel* n° 2006-5 du Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer.

⁸⁵ Entretien avec un cadre dirigeant d'ADP.

Finances très à l'écoute de l'APE, et le conseiller économique de Dominique Perben, qui est aujourd'hui Directeur adjoint de cabinet de Christine Lagarde. Et puis les hommes de droite à Air France, il n'y en a pas beaucoup. Air France, c'est des gens de gauche, et ils n'ont pas réussi à avoir les relais politiques qu'il fallait. C'est l'APE qui a gagné à la fois pour des raisons politiques et de lutte d'influence »⁸⁶. Un fonctionnaire de la DGAC, qui a donc perdu son arbitrage, appuie ce constat : « dans les cabinets, le poids du Président d'Aéroports de Paris était prépondérant, parce qu'avec l'optique de l'ouverture du capital, c'était lui et l'entreprise qui allaient la porter »⁸⁷. Enfin, toujours dans la perspective d'une ouverture du capital d'ADP, l'arbitrage à faire entre les deux groupes industriels au niveau strictement économique était en faveur d'ADP : « Un centime d'euro d'augmentation a un effet de levier bien plus important au niveau de la valorisation d'ADP que de la dévalorisation d'Air France. Et puis l'État n'a plus que 18% d'Air France »⁸⁸.

Pour conclure, l'arbitrage montre une redistribution des cartes parmi les acteurs impliqués dans le nouveau processus de régulation économique d'Aéroports de Paris. Les régulateurs économiques historiques sont en nette perte de vitesse et le poids d'Air France, prépondérant par le passé, diminue. On assiste à un transfert de l'influence vers un nouvel acteur : l'Agence des Participations de l'État. La perspective d'une ouverture rapide du capital d'ADP met en valeur l'expertise de l'APE et sa vision de la régulation, qui consiste à envoyer aux investisseurs un signal de la rentabilité de l'investissement, et ceci se télescope avec les intérêts d'ADP d'avoir une tarification haute qui lui permette de financer ses investissements en capacités et en qualité de service.

⁸⁶ Entretien avec un ancien membre d'un cabinet ministériel.

⁸⁷ Entretien avec un ancien responsable de la DGAC.

⁸⁸ Cadre dirigeant d'ADP.

C - Les positions hétérogènes de l'État : la confusion des rôles

1) Un nouveau type d'État régulateur

L'arbitrage ministériel, qui pour beaucoup d'acteurs se solde par un désaveu de la CoCoAéro et de son Président, permet de révéler la position de l'État vis-à-vis d'ADP et vis-à-vis de ses fonctions d'actionnaire et de régulateur. L'État ne peut en effet être considéré comme un acteur homogène, monolithique et unitaire, mais il se caractérise au contraire par une multitude d'intérêts pouvant entrer en conflit avant qu'une décision ne soit prise (Allison, 1971 ; Dupuy et Thoenig, 1985). Le choix de fixer des tarifs relativement proches de ce qu'avait demandé ADP révèle d'une part l'ambition de donner à ADP les moyens de son développement, et d'autre part un signal envoyé aux marchés financiers. En ce qui concerne le développement d'ADP, le nouveau référentiel de la régulation économique a pour conséquence de corrélérer le niveau de la tarification au niveau des investissements, et le choix par l'État de tarifs dans la fourchette haute des propositions permet alors d'élever la capacité d'investissement de la société. Pour un cadre dirigeant d'ADP : « *l'État a privilégié le développement de Roissy. [Il nous permet de faire] plus d'aérogares, plus de pistes, et il nous a donné les moyens que les infrastructures soient faites en temps et en heure* »⁸⁹. On est donc au delà du rôle de l'État régulateur tel que défini par Majone, qui fait de lui un contrôleur externe des monopoles (Majone, 1994, 78) : les choix de régulation appuient explicitement un développement de l'industrie aéroportuaire francilienne et visent à lui donner les moyens de soutenir la concurrence européenne tout en faisant d'ADP une entreprise prestigieuse financée pour partie par ses utilisateurs. Pour un observateur étranger, directeur d'une compagnie non-basée, « *ADP est dans une course au prestige : ils n'arrêtent pas de dire qu'ils vont détrôner Londres, qu'ils ont plus de capacités que Francfort, qu'ils font des investissements forts* »⁹⁰, et cela est en grande partie dû au soutien de l'État qui prend la

⁸⁹ Entretien avec un cadre dirigeant d'ADP.

⁹⁰ Entretien avec un dirigeant d'une compagnie non-basée.

décision de soutenir une évolution à la hausse des tarifs. Ainsi, malgré son changement de forme, il apparaît que la régulation économique aéroportuaire garde les mêmes objectifs que par le passé : elle sert les objectifs de politique industrielle de l'État (Thatcher, 2004, 49).

Le processus de régulation reste marqué par le poids de l'autorité ministérielle, qui décide *in fine* de la régulation, et de fait par un processus décisionnel administratif mais aussi politique. La régulation fait partie intégrante du processus politique et gouvernemental, et dans le cas du secteur aéroportuaire, elle peut alors être qualifiée de « régulation politico-administrative » (Genoud, 2004, 196).

2) Une forte implication de l'État actionnaire

Cette régulation politico-administrative qui accompagne le nouveau référentiel de la régulation économique des redevances aéronautiques se traduit également par de nouvelles préoccupations de l'État. Outre son rôle de régulateur, le changement de statut fait également de lui l'actionnaire d'ADP, et on retrouve dans la traduction politique du référentiel les notions d'objectifs actionnariaux et les contraintes que cela implique.

L'objectif du gouvernement était de réaliser l'ouverture du capital au premier semestre 2006, comme en témoigne un ancien membre d'un cabinet ministériel : « *on avait l'objectif de réaliser l'IPO⁹¹ avant l'été 2006 car on ne peut pas faire ça n'importe quand. C'est toujours très mauvais si on fait ça en fin d'année civile : il faut clôturer les comptes, alors on ne fait plus de grands mouvements..., le deuxième semestre n'est pas le bon timing. Il fallait faire l'IPO dans la première partie de l'année. Et on ne pouvait pas attendre le premier semestre 2007, avec l'élection présidentielle, ça aurait pu créer des petits problèmes* »⁹². Les décrets d'applications de la loi relative aux aéroports ayant été signés en juillet 2005, cela laissait une période de 6 mois pour traduire concrètement le nouveau référentiel de régulation. En comparaison, lors de la revue de la régulation de

⁹¹ IPO : Initial Public Offering, ou introduction en bourse.

⁹² Entretien avec un ancien membre d'un cabinet ministériel.

BAA en 2002 par la CAA, le processus a duré 32 mois et a coûté 32 millions de livres (Graham, 2006, 23), alors que la CoCoAéro a du travailler avec le seul appui logistique des équipes de la DGAC. Ce qui fait ajouter au même membre d'un cabinet ministériel que « *pour être crédible, la CoCoAéro doit avoir des vrais moyens. Mais à leur décharge la critique est facile, et ils n'avaient pas beaucoup de temps* ».

L'action de l'État régulateur, dans le secteur aéroportuaire, a donc été soumise aux contraintes de l'État actionnaire, mais également à ses intérêts. Le choix d'une évolution haute des tarifs aéroportuaires permet non seulement à ADP d'assurer ses investissements, mais aussi à l'État actionnaire d'envoyer un signal aux investisseurs potentiels sur la rentabilité de l'investissement. Il fallait que le cadre de régulation soit prêt avant l'ouverture du capital, pour donner de la visibilité aux investisseurs, et il fallait qu'il soit suffisamment attractif pour eux. Cela a créé une conjonction d'intérêts puissants entre l'entreprise régulée et l'État actionnaire qui a permis de marginaliser les positions des services de l'État régulateur. Ainsi, lorsqu'on demande à un fonctionnaire d'un des régulateurs historiques d'ADP qui est sorti gagnant du processus de régulation, il répond : « *ADP et sa folie des grandeurs. Graff avait pigé que l'État avait besoin d'argent, il fallait que la mariée soit aussi sexy que possible. Graff a bien senti que l'État avait de gros besoins et a joué là-dessus en ajoutant des couplets sur laissez-nous développer ADP...C'est un concours de circonstance [...]. Ça été l'effet d'aubaine pour ADP* »⁹³. Pour une personnalité qualifiée, « *c'est l'APE qui a imposé son diktat* »⁹⁴.

3) Quel « régime de régulation » ?

Tout ceci conduit à poser la question même du « régime de régulation » issu de la mise en pratique du nouveau système. Cette notion de « régime de régulation » est définie par Harris et Milkis comme :

⁹³ Entretien avec un responsable dans un ministère économique.

⁹⁴ Entretien avec une personnalité qualifiée.

« a constellation of (1) new ideas justifying governmental control over business activity, (2) new institutions that structure regulatory politics, and (3) a new set of policies impinging on business » (Harris et Milkis, 1989, 25).

Le premier point de cette définition, les nouvelles idées, se retrouve avec l'émergence d'un nouveau référentiel de la régulation économique des redevances aéronautiques. Le deuxième point, les nouvelles institutions structurant les politiques de régulations, est caractérisé par la montée en puissance de l'APE représentant l'État actionnaire, et la création de la CoCoAéro, qui demeure une agence faible. Le dernier point, sur les nouvelles politiques, est le plus intéressant pour définir le régime de régulation d'ADP.

On note en effet un changement des relations entre l'opérateur et ses tutelles suite au changement de statut, avec une formalisation des relations, notamment à travers le cahier des charges. On a montré en quoi il permettait de repréciser les rapports, et comme l'indique un fonctionnaire de la DGAC, « *ce qui régit les rapports, c'est le cahier des charges. Quand on demande quelque chose à ADP, ils nous répondent que cela va leur coûter tant, ils se comportent comme une société privée qui met en avant sa cotation à la bourse et la demande d'explication des actionnaires. [...] ils ne veulent plus faire de missions qui ne sont pas dans leur objet social* »⁹⁵. Mais l'élément majeur de ce troisième point de définition a trait aux relations internes à l'État. On peut se demander dans quelle mesure l'élaboration du contrat de régulation économique traduit une situation de conflit d'intérêt entre l'État régulateur du secteur aéroportuaire, et l'État actionnaire majoritaire d'ADP, car comme le remarque un dirigeant d'une compagnie non-basée, « *dans le fond, c'est l'État qui signe un contrat avec lui-même* », ajoutant de manière plus radicale : « *on demeure dans une position de victime expiatoire de la pseudo-privatisation d'ADP au bénéfice de l'État* »⁹⁶. Le sentiment que l'ouverture du capital a été menée par l'entreprise et l'APE « sur le dos » des compagnies aériennes est répandu parmi leurs dirigeants⁹⁷. Sans entrer dans cette rhétorique, il apparaît cependant que les positions de

⁹⁵ Entretien avec un responsable de la DGAC.

⁹⁶ Entretien avec un dirigeant de compagnie aérienne.

⁹⁷ Entretiens avec 5 dirigeants et/ou représentants d'alliances ou syndicats de compagnies aériennes.

l'État actionnaire ont prévalu sur celles de l'État régulateur lors de la définition du contenu du CRE d'ADP.

Mais cela ne signifie ni que la définition du CRE est mauvaise, ni que le régulateur sort perdant de cette reconfiguration du système d'acteurs. En ce qui concerne le contenu du CRE, dans son rapport thématique consacré aux aéroports, la Cour des Comptes, très critique vis-à-vis des mécanismes de régulation mis en place, note que si les paramètres du contrat privilégient la valorisation à court terme d'ADP en vue de l'ouverture de son capital, en lui garantissant des ressources stables et élevées sur cinq ans,

« le taux plafond d'évolution des redevances retenu dans le contrat vise en priorité à faciliter la réalisation par l'entreprise des investissements nécessaires à l'accueil du trafic et à l'amélioration de la qualité de service sur les aéroports parisiens »
(Cour des Comptes, 2008, 63-64).

Un fonctionnaire en charge de la régulation économique renforce même ce point de vue, en expliquant que *« c'est plus une question de forme que de fond, et c'est le problème du cumul entre la nouvelle structure juridique et le timing : si on ouvre le capital, il faut que la mariée soit belle! Mais il y a eu un loupé chronologique sur la forme : [...] quand on consulte une commission, il faut respecter les formes, [...] mais là] les cabinets se sont assis sur l'avis de la CoCoAéro. Sur le fond je suis moins affirmatif. C'était la première fois, on a essuyé les plâtres. Mais même un organisme indépendant n'aurait pas pu faire abstraction de la structure économique d'ADP »*⁹⁸. La confusion des rôles entre l'État régulateur et l'État actionnaire est rendue inévitable par la structure même de la régulation, mais elle offre un avantage que n'offrirait pas une agence indépendante de régulation : la responsabilité du décideur en dernier ressort, c'est à dire qu'elle engage la responsabilité des ministres en charge de l'aviation civile et de l'économie, et leur offre la possibilité de faire de la régulation un outil au service de la politique plus générale de la nation.

* * *

⁹⁸ Entretien avec un responsable dans un ministère économique,

On peut alors définir le régime de régulation du secteur aéroportuaire comme un « régime de service public semi-libéralisé » (Thatcher, 2002). Le politologue Mark Thatcher caractérise ce régime par : un rôle direct et continu des pouvoirs publics (l'État reste l'actionnaire majoritaire d'ADP), une libéralisation limitée, une re-régulation maintenant les obligations de services publics (imposées à ADP à travers le cahier des charges), une régulation économique qui ne vise pas en premier lieu l'instauration de la concurrence (mais, dans notre cas, une adéquation entre la tarification et les investissements), avec une agence de régulation faible ou inexistante (ce qui caractérise la CoCoAéro) .

Tout ceci valide notre deuxième hypothèse : la traduction en politique publique du référentiel de la régulation économique et la perspective d'une ouverture rapide ont rebattu les cartes des acteurs participant au processus de régulation. Aéroports de Paris, devenue une société anonyme, est désormais un acteur de sa propre régulation, et ses intérêts se télescopent avec ceux de l'État actionnaire. La montée en puissance de l'Agence des Participations de l'État a pour effet de marginaliser, à Bercy, la DGCCRF, régulateur économique historique d'ADP, et de recentrer la DGAC sur une régulation plus technique (cahier des charges et qualité de service). Ce changement dans les ressources des acteurs implique-t-il un changement dans les relations qui les unissent? Le secteur aéroportuaire se caractérise par l'intensité des relations entre les opérateurs et les utilisateurs, avec un rôle important des services de l'État, et c'est pourquoi il convient de s'interroger désormais sur les effets concrets des ressources dont disposent les différents acteurs dans leurs interrelations.

Chapitre IV : Reconfiguration du système d'acteurs. Triangle de fer, inclus et exclus.

Le régime de service public semi-libéralisé, qui caractérise la régulation économique d'Aéroports de Paris, n'est pas accepté par tous les acteurs, et certains représentants de compagnies aériennes opérant sur les plateformes parisiennes vont tenter de remettre en cause son cadre et ses modalités d'application annuelle par des procédures judiciaires. La loi relative aux aéroports conserve en effet les Commissions Consultatives Économiques (CoCoÉco), où siègent six représentants d'Aéroports de Paris, cinq représentants d'organisations professionnelles du transport aérien, quatre transporteurs aériens, et un représentant d'une organisation professionnelle de l'assistance en escale, ainsi que, sans voie délibérative, le Directeur Général de l'Aviation Civile ou son représentant, le Directeur Général de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes ou son représentant, le membre du corps du Contrôle Général Économique et Financier compétent pour ADP, et les fonctionnaires et militaires responsables sur les aérodromes des contrôles aux frontières ou de la sûreté⁹⁹. Cette CoCoÉco se réunit pour examiner les propositions d'augmentation annuelle des tarifs proposés par ADP dans le cadre du plafond fixé par le CRE, et exprime un avis consultatif. C'est sur ce processus consultatif que vont être portées les attaques contre la régulation économique d'ADP. Mais que traduit cette contestation judiciaire?

Notre troisième hypothèse est que le système de relations des acteurs impliqués dans la régulation économique peut s'apparenter à un « triangle de fer » entre ADP, les services de l'État et Air France. Ce triangle de fer crée des « exclus » de la régulation, qui tentent alors de le briser en faisant appel à l'arbitre judiciaire. Nous verrons en effet dans une première partie que certains acteurs, les compagnies aériennes et leurs organisations, tentent de judiciariser le processus de régulation en impliquant les tribunaux administratifs dans le système. Cela conduit à s'interroger sur la pertinence même du

⁹⁹ Décret n°2007-617 du 26 avril 2007 relatif aux commissions consultatives économiques des aérodromes de l'État et d'Aéroports de Paris et modifiant le Code de l'aviation civile, publié *Journal Officiel* du 28 avril 2007

régulateur du système, que l'on tente de court-circuiter. Ces tentatives de judiciarisation nous conduiront à démontrer dans une deuxième partie que les relations entre les acteurs intéressés à la régulation économique d'ADP peuvent prendre la forme d'un « triangle de fer » entre ADP, Air France et les services de l'État, triangle impénétrable par les autres acteurs. Enfin, dans une troisième partie nous nous interrogerons sur la pérennité de ce triangle dans l'environnement complexe créé par le nouveau cadre de régulation économique.

A - Vers une judiciarisation de la régulation ?

1) Les raisons de la contestation judiciaire

Suite à la libéralisation des industries de réseau et à leur régulation, des utilisateurs mécontents ont porté leurs réclamations devant les tribunaux administratifs, et le rôle de la jurisprudence concurrentielle a été mis en évidence dans la construction de nouveaux cadres réglementaires applicables à ces industries (Marty, 2004, 439). Dans le cas d'Aéroports de Paris, dès le mois d'avril 2006, deux recours sont déposés devant le Conseil d'État par la FNAM (dont Air France est le membre dominant), le SCARA, le BAR-France et l'IATA. Le premier recours concerne l'annulation du contrat de régulation économique, et le second l'annulation des augmentations tarifaires de 2006. ADP a en effet annoncé une augmentation de 5,25% des redevances aéronautiques en 2006 (ce qui est sous le taux maximal d'augmentation annuel prévue par le CRE), malgré un avis consultatif défavorable de la CoCoÉco.

Air France, qui a voté contre les augmentations tarifaires de 2006 et s'est associée aux plaintes contre ADP devant le Conseil d'État, semble cependant vouloir changer de stratégie. Lorsqu'ADP demande en janvier 2007 une augmentation de 4,5% des redevances pour 2007, Air France s'abstient lors du vote de la CoCoÉco, alors que les associations des compagnies (FNAM, SCARA, BAR-France et IATA) et les autres

compagnies votent contre (La Tribune, 2007). En mars, Air France-KLM annonce qu'il se dissocie des plaintes contre ADP devant le Conseil d'État, tandis que les autres acteurs impliqués dans la contestation judiciaire de la régulation économique d'ADP annoncent le dépôt d'un troisième recours devant le Conseil d'État contre les tarifs de 2007. Jean-Cyril Spinetta, président d'Air France-KLM faisait quant à lui valoir pour justifier sa décision :

« un très net changement dans notre relation avec Aéroports de Paris. [...] Les demandes des clients que nous sommes sont enfin prises en considération. Il est donc temps, je crois, d'oublier les vieilles querelles et de construire ensemble l'avenir de la plate-forme d'ADP au bénéfice de nos clients, [...] il fallait donc marquer une rupture positive avec le passé. C'est le sens de cette décision » (Le Figaro, 2007).

Pour les autres compagnies, les recours relatifs aux hausses de tarifs sont parfaitement justifiés car ils contreviendraient au principe de transparence dans la fixation des tarifs : elles accusent ADP de ne pas fournir à la CoCoÉco les éléments permettant de justifier les hausses de tarifs. Selon un des membres de la CoCoÉco participant à la contestation judiciaire : *« si on vient [à la CoCoÉco] pour ratifier sans savoir ce qu'on valide, ça ne sert à rien. C'est le leitmotiv d'ADP : si la CoCoÉco doit être une simple chambre d'enregistrement, on perd notre temps. Si on me parle d'un ROCE sans me donner les éléments pour l'apprécier, ça veut dire qu'on a en face de nous des X-Ponts qui nous prennent pour des idiots. La prétention qu'on a, c'est de parler en toute connaissance de cause : pourquoi on va payer tant, quels coûts? Il n'y a pas de transparence, et c'est ça qu'on a combattu devant le Conseil d'État »*¹⁰⁰. Pour un autre membre de la CoCoÉco : *« on a une augmentation de 5,5% des tarifs, et on est incapable de vérifier sur quoi elle est construite, on n'a pas les éléments. Ils ne jouent pas la transparence, on n'a pas d'informations »*¹⁰¹.

Les compagnies aériennes et leurs organisations dénonçant le manque de transparence du processus de consultation vont en outre recevoir un soutien de poids.

¹⁰⁰ Entretien avec un dirigeant d'une organisation de compagnies aériennes.

¹⁰¹ Entretien avec un dirigeant d'une organisation de compagnies aériennes.

Lors du 62ème congrès de l'IATA en juin 2006, Jacques Barrot, Vice-président de la Commission Européenne, Commissaire aux Transports, plaide pour une meilleure transparence et une vraie consultation des usagers dans la fixation des redevances aéronautiques, et il annonce que la Commission va préparer une directive en ce sens :

« La Commission prend au sérieux le souci des compagnies aériennes qu'il faut assurer une consultation significative sur les redevances. Les consultations continues avec l'industrie seront nécessaires, et une proposition législative sera possible, je le pense, avant la fin de l'année. [...] Il faut améliorer la transparence » (AFP, 2006).

2) Les avis du Conseil d'État : validation du référentiel de régulation, mais pas de ses modalités d'application

Le premier recours déposé contre ADP et demandant l'annulation du contrat de régulation économique a été tranché par le Conseil d'État par la décision du 25 avril 2007. Il y est notamment confirmé la légalité du CRE conclu entre Aéroports de Paris et l'État. Les plaignants estimaient que le taux plafond des redevances était disproportionné et fondé sur des hypothèses contestables. Le tribunal administratif a quant à lui estimé que le taux plafond n'est « pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation », considérant qu'il satisfaisait au principe de redevance pour service rendu, et « admet les modalités de calcul du taux plafond des redevances »¹⁰². Le Conseil d'État valide ainsi la traduction politique du nouveau référentiel de régulation économique d'Aéroports de Paris en un contrat de régulation assorti d'un mécanisme *price-cap*. En revanche, en ce qui concerne les tarifs 2006 et 2007, et suivant l'avis du Commissaire du Gouvernement, le Conseil d'État a décidé, le 11 juillet 2007, d'annuler les décisions tarifaires d'ADP. Il a souligné « l'insuffisance des éléments justificatifs présentés aux membres de la Commission Consultative Économique » et a estimé, en conclusion, que la CoCoÉco n'a pas pu « valablement émettre un avis sur la proposition de tarifs », rendant de fait la

¹⁰² Conseil d'État, décision n°291976 du 25 avril 2007.

procédure de fixation des tarifs « entachée d'une irrégularité substantielle »¹⁰³. Si le cadre de régulation n'est pas remis en cause, ses modalités d'application sont donc annulées pour vice de procédure. Les arguments des compagnies aériennes et de leurs organisations relatifs au manque de transparence faussant la consultation ont été entendus, et ADP doit reprendre la procédure de consultation avec les membres de la CoCoÉco en apportant la preuve de l'adéquation des tarifs proposés aux coûts des services rendus, en détaillant notamment un peu plus les comptes de l'entreprise.

C'est donc une annulation sur la forme et pas sur le fond qui a été prononcée par le Conseil d'État. Les dirigeants d'ADP, prenant acte que ce n'est ni le principe ni le niveau des redevances qui est mis en cause, décident alors de relancer la procédure de consultation de la CoCoÉco afin de valider juridiquement les hausses de tarifs de 2006 et 2007 (Aéroports de Paris, 2007), et ce avec l'approbation des tutelles¹⁰⁴. Une nouvelle CoCoÉco a été convoquée au début du mois d'octobre 2007, des éléments nouveaux lui ont été présentés, appuyant les décisions tarifaires déjà prises et complétant les éléments les soutenant, satisfaisant ainsi aux exigences du Conseil d'État.

3) Une évolution souhaitée?

Pour l'année 2009, ADP a proposé à la CoCoÉco une hausse des redevances de 5,5%. Là encore, les représentant des compagnies aériennes ont voté contre, alors qu'Air France s'est abstenue. Un nouveau recours a été déposé devant le Conseil d'État par le SCARA et la FNAM, à nouveau au motif de l'absence de justification et la non-proportionnalité par rapport aux coûts du service rendu. Le recours demande également un accès à la comptabilité analytique d'ADP (Cochennec, 2009), en se basant sur une décision récente du Conseil d'État relative à l'Aéroport Marseille-Provence¹⁰⁵. La non-divulgaration du taux de retour sur capital attendu par ADP, considérée par certains

¹⁰³ Conseil d'État, décision n°293719 du 11 juillet 2007.

¹⁰⁴ Croisement d'entretien entre des responsables d'ADP et des tutelles.

¹⁰⁵ Conseil d'État, décision n°294213 du 07 mai 2008.

spécialistes de la régulation comme un manque de transparence (Gillen et Niemeier, 2006, 19), appuie la critique sur le manque de transparence du processus de consultation. Selon les acteurs qui contestent les décisions d'ADP, la procédure judiciaire est le seul moyen de faire véritablement de la régulation économique dans un système défaillant. Ainsi, un dirigeant d'une organisation de compagnie indique que « *le seul truc qui marche, c'est le contentieux! Il m'accuse de faire du juridisme, mais c'est la seule façon de faire de la régulation économique, et c'est quand même invraisemblable* »¹⁰⁶. Un dirigeant d'une compagnie non-basée ajoute que « *c'est dommage, mais ça devient le seul moyen pour essayer d'arriver à quelque chose* »¹⁰⁷.

Il apparaît effectivement que l'activisme juridique constitue désormais une source de régulation des industries de réseau plus efficace que l'activité législative. En effet, chaque imprécision des textes de régulation ne donne pas de degrés de liberté et de souplesse pour le régulateur ou l'entreprise régulée, mais ouvre au contraire des marges de manœuvre aux actions en justice des usages de ces industries (Marty, 2004, 485). Cependant, pour la plupart des acteurs en présence, la judiciarisation de la régulation économique des aéroports n'est pas une évolution souhaitable, et ce y compris pour les représentants des compagnies aériennes. Comme l'indique un dirigeant d'une compagnie non-basée à la tête d'une vaste organisation de compagnies aériennes, « *ce n'est pas souhaitable. On ne peut pas passer son temps dans des guéguerres judiciaires, il faut être plus pragmatique. Et puis hors des coûts il y a un aspect plus relationnel, on est dans des métiers de contacts humains, tous les jours sur les pistes.* ». Cette notion d'aspect relationnel est très importante tant du côté d'ADP que du côté des compagnies utilisatrices des plateformes et tient à la nature même et à l'interdépendance des métiers de gestionnaire aéroportuaire et de transporteur aérien. Un cadre dirigeant d'ADP fait valoir que « *CDG n'aurait pas la taille mondiale qu'il a s'il n'avait pas les correspondances d'Air France, et on est calé sur le modèle économique d'Air France. Et les correspondances peuvent se faire ailleurs.* »¹⁰⁸, ce à quoi un dirigeant d'Air France

¹⁰⁶ Entretien avec un dirigeant d'une organisation de compagnies aériennes.

¹⁰⁷ Entretien avec un dirigeant d'une compagnie non-basée.

¹⁰⁸ Entretien avec un cadre dirigeant d'ADP.

répond en écho : « *vous voyez bien, on travaille ici. On ne peut pas toujours être fâché avec notre principal opérateur* »¹⁰⁹.

Il apparaît à ce stade nécessaire de prendre en compte les dimensions personnelles dans les relations du système d'acteurs de la régulation économique d'ADP. Un haut dirigeant d'une organisation de compagnies, qui a qualifié Pierre Graff d'« *ennemi personnel* » lors de l'entretien réalisé dans le cadre de ce mémoire, est en effet très en pointe dans la contestation juridique du cadre et des modalités de régulation, et peut se retrouver isolé des autres acteurs qui les contestent également. Un dirigeant influent d'une compagnie aérienne indique en effet : « *je pense qu'à un moment il ne faut pas tout confondre : on est là avant tout pour faire du business, pas que du juridique* », remettant à l'avant-plan les relations de travail avec ADP, et appelant à ne pas avoir vis-à-vis de l'opérateur « *un positionnement seulement juridique* »¹¹⁰. Une personnalité qualifiée ajoute même que la personne contestataire, dans le champ du transport aérien français, est « *un cas particulier, c'est un procédurier [... qui] a gagné sur la procédure, mais pas sur le fond* »¹¹¹. Ainsi, la plupart des acteurs travaillant au sein des compagnies aériennes opérant à Orly ou Charles de Gaulle regrettent la tentative de judiciarisation de la régulation économique, qu'ils jugent cependant comme une étape nécessaire, mais qui ne donne de toute manière pas de résultats sur le fond, et refusent de restreindre leur relation avec ADP à ce seul positionnement juridique. L'attaquant le plus résolu est quant à lui relativement isolé parmi ces pairs, soupçonné de juridisme et de faire du contentieux « pour faire du contentieux » sans avoir de positionnement industriel clair.

B - Où est le régulateur ?

Ces tentatives de judiciariser la régulation économique d'ADP soulève la question du régulateur. La demande d'arbitrage des utilisateurs vers les tribunaux plutôt que vers

¹⁰⁹ Entretien avec un cadre dirigeant d'Air France.

¹¹⁰ Entretien avec un cadre dirigeant d'une compagnie aérienne.

¹¹¹ Entretien avec une personnalité qualifiée.

les régulateurs économiques d'ADP ne montre-t-elle une défaillance de ces derniers ? Et d'autre part, la condamnation d'ADP n'est-elle pas une preuve de la défaillance du système dans son ensemble ? Certains acteurs voient en effet dans la décision d'annuler les tarifs par le Conseil d'État, et malgré la décision validant le contrat de régulation économique, la démonstration de l'inefficience du système et remarquent que les régulateurs économiques d'ADP, soit la DGAC et la DGCCRF, n'ont pas empêché une condamnation pour vice de procédure et ne jouent donc pas leur rôle. Un dirigeant d'une organisation de compagnies aériennes indique : « *la DGAC est toujours d'accord avec les redevances, car les augmentations sont toujours sous le plafond. Elle ne joue pas son rôle de régulateur, car elle approuve à tour de bras, Mais quand je gagne au Conseil d'État, ADP est désavoué, mais Yves Tatibouët¹¹² aussi. Quand on gagne, l'aéroport est condamné, la DGAC avec, et l'État aussi* »¹¹³.

1) Moyens propres et moyens d'action du régulateur

Nous avons montré en quoi le nouveau système de régulation changeait la pertinence des ressources des différents acteurs participant à la régulation économique des redevances aéronautiques. L'Agence des Participations de l'État est devenue le service de référence en matière de régulation économique et son influence sur les décisions ministérielles est désormais primordiale. La DGAC s'est quant à elle de fait retrouvée ramenée vers son cœur de métier, la régulation technique. Mais pour beaucoup d'acteurs, la DGAC n'apparaît pas non plus comme une des « perdantes » de la réforme. Certes, la régulation économique n'est pas son cœur de métier et son influence dans ce domaine reste faible, mais la mise en action d'un nouveau système de régulation a pu permettre une clarification de ses compétences. Un ancien membre d'un cabinet ministériel note, à propos du cahier des charges, que « *l'APE s'est globalement interdit d'intervenir dans l'élaboration du cahier des charges, et ça obligeait la DGAC à définir*

¹¹² Sous-Directeur des Aéroports, DGAC.

¹¹³ Entretien avec un dirigeant d'une organisation de compagnies aériennes.

les obligations de service public, et ça c'était un progrès. [...] C'était un moyen de clarifier les rôles et les compétences des uns et des autres »¹¹⁴. Ce travail sur le cahier des charges et sur la qualité de service, réalisé de manière conjointe avec ADP, permet aux services de la DGAC de gagner en professionnalisation. La détermination des indicateurs de qualité de service et des obligations d'ADP, et par conséquent du rôle de régulateur technique de la DGAC lui a donné l'opportunité, selon un ancien fonctionnaire en charge de la régulation, de « sortir gagnante de cette réforme en termes de professionnalisation, car jusqu'alors on avait un système de régulation économique annuel sans critères objectifs. [...] mais la transition a été difficile, car elle a été accusée de partialité dans les négociations du premier CRE [...]. En matière de compétences, on trouve à la DGAC les compétences nécessaires et les informations pertinentes »¹¹⁵. Des questions demeurent cependant sur l'efficacité de ce recentrage. Dans son rapport public thématique de 2008 sur les aéroports français, la Cour des Comptes a notamment émis des réserves sur les choix des indicateurs de qualité de service mesurant les obligations de performance attendus d'ADP et annexés au CRE, assimilant quasiment la moitié des indicateurs¹¹⁶ à des indicateurs de conformité, qui traduisent le fait qu'ADP doit fournir des équipements en état de marche plutôt qu'à de réels indicateurs de qualité. Elle a également critiqué la fiabilité de la construction des indicateurs et le manque d'ambition des objectifs fixés par la DGAC, et recommande de renforcer la fiabilité des indicateurs, et lors de l'élaboration du prochain CRE, de privilégier ceux qui indiquent réellement la qualité de service fournie par l'entreprise (Cour des Comptes, 2008, 89-96).

En ce qui concerne la régulation économique proprement dite, malgré l'émergence de l'APE comme actrice de cette régulation, la DGAC a tenté d'accroître et développer ses compétences. Un ancien membre d'un cabinet ministériel analyse ainsi la situation : « La DGAC n'est pas efficacement armée en matière de régulation économique des aéroports. [...] Pour ADP, l'APE a dit "l'économie c'est moi, celui qui sait faire un business plan c'est moi, et le technique c'est vous". De ce fait la DGAC s'est retrouvée

¹¹⁴ Entretien avec un ancien membre d'un cabinet ministériel.

¹¹⁵ Entretien avec un ancien fonctionnaire de la DGAC.

¹¹⁶ par exemple la disponibilité des passerelles télescopiques, des tapis de livraison bagages ou des systèmes d'information du public dans les terminaux.

mise sur la touche. Ils ont alors essayé de développer des compétences en interne pour la régulation économique, mais elle s'est fait littéralement bouffer par l'APE sur ces sujets de régulation économique, l'APE l'a amenée sur ses terrains à elle, la rentabilité des capitaux. [...] La DGAC a quand même essayé de rattraper, en s'appuyant sur un lobby extrêmement puissant, le lobby historique de la DGAC : les compagnies aériennes [...] mais ce lobbying n'a pas porté »¹¹⁷. La DGAC a en effet essayé d'étoffer ses compétences en matière de régulation économique : lors de sa dernière réorganisation, elle s'est dotée d'une sous-direction des aéroports comprenant un bureau de la régulation économique des aéroports¹¹⁸, sous-direction dirigée par Yves Tatibouët, un énarque ayant effectué une partie de sa carrière au croisement des transports et de l'économie. Mais la question des moyens humains reste cruciale : le bureau de la régulation économique est extrêmement réduit, avec peu de fonctionnaires, et en charge non seulement d'ADP, mais aussi des grands aéroports régionaux, posant de fait la question de l'adéquation des moyens humains propres au régulateur avec les tâches dont il doit s'acquitter. La DGAC rencontre enfin des difficultés propres à la régulation économique. Dans un colloque tenu en décembre 2007, Florence Rousse, ancienne Directrice de la Régulation Économique de la DGAC, faisait état de trois difficultés rencontrées par ses services : l'absence de visibilité sur la stratégie des acteurs et en particulier des compagnies aériennes, la multiplication des outils de régulation, qui nuit à l'efficacité de chaque instrument, et le problème spécifique d'évaluation des acteurs pour les inciter à améliorer leur performance (DGAC, 2008, 87-94).

Tout ceci conduit alors à la question de l'efficacité du régulateur : a-t-il les moyens de jouer correctement son rôle ? Les responsables des compagnies aériennes en doutent : *« le cahier des charges n'est pas respecté sur le plan de la fourniture des documents. Et la DGAC n'a pas les moyens de contrôler. Il y a Tatibouët et ses trois [compères], ça ne pèse rien »¹¹⁹. Un responsable de la DGAC ajoute même : « le bureau de régulation économique ici n'est pas assez étoffé pour ça. Les enjeux sont énormes, et on a une trop*

¹¹⁷ Entretien avec un ancien membre d'un cabinet ministériel.

¹¹⁸ Arrêté du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire, publié au *Journal Officiel* du 10 juillet 2008.

¹¹⁹ Entretien avec un dirigeant d'une organisation de compagnies aériennes.

petite équipe. La mutation est beaucoup plus forte, il faut que nos équipes aillent plus vite, et on a besoin d'être plus nombreux »¹²⁰. Or la taille des équipes de la DGAC constitue un enjeu de taille dans le système de régulation d'ADP, car de cela découle la possibilité de l'instauration d'une relation d'agence dans laquelle le principal (ici la DGAC) ferait face à une asymétrie d'information importante vis-à-vis de l'agent (ADP), avec des moyens de contrôle réduits. Cela crée de fait une situation de dépendance du régulateur vis-à-vis des informations fournies par ADP, et peut avoir pour conséquence de fausser la régulation (Prosser, 2005). Il apparaît donc que la taille des équipes affectées à la régulation économique d'ADP et des aéroports régionaux est un enjeu majeur qui n'est pas encore résolu. D'autant que l'autre régulateur économique historique d'ADP qui agit en partenariat avec la DGAC connaît une marginalisation croissante au sein du nouveau système. Le rôle de la DGCCRF est en effet de s'assurer de la justification des redevances payées par les usagers, en s'attachant aux principes de non-discrimination des redevances et en veillant à la modération de leur évolution (OCDE, 2004, 24). Or on a montré en quoi l'émergence de l'APE avait contribué à réduire le poids de la DGCCRF et de ses demandes d'arbitrage lors de la négociation du CRE d'Aéroports de Paris, et cette marginalisation est remarquée par les compagnies aériennes : « *on voit moins la DGCCRF. En fait on ne les voit plus du tout. Les mecs de la DGCCRF nous ont dit qu'ils avaient l'APE au-dessus d'eux, ils n'ont plus aucun pouvoir. On va pas perdre notre temps avec eux* »¹²¹. Le nouveau référentiel de régulation, qui met l'accent sur l'équation « tarification = financement », renforce en outre l'aspect *business to business* de la régulation d'ADP, et comme le note un cadre dirigeant d'ADP : « *Le monde aéroportuaire est assez spécifique, on est dans du B2B¹²² et pas dans du B2C¹²³. Le B2B est assez spécifique, avec des pratiques internationales, et je ne suis pas sûr que la DGCCRF soit bien dans la course, car leur réflexe, c'est le B2C* »¹²⁴.

¹²⁰ Entretien avec un responsable de la DGAC.

¹²¹ Entretien avec un cadre dirigeant d'une compagnie aérienne.

¹²² *business to business*.

¹²³ *business to consumers*.

¹²⁴ Entretien avec un cadre dirigeant d'ADP.

2) Dans le cadre du CRE, une « régulation déléguée »

Si les régulateurs économiques historiques d'ADP sont affaiblis, il n'en demeure pas moins que les mécanismes de régulation fonctionnent, et que désormais ADP participe pleinement à sa propre régulation. La participation d'une entité semi-privée à sa régulation avec un régulateur affaibli nous amène alors à compléter la définition du régime de régulation d'ADP. Si le concept de « régime de service public semi-libéralisé » reste utile et pertinent, il apparaît nécessaire de prendre en compte le fait que dans le cas des aéroports, on assiste à une « coïncidence substantielle entre auteurs et destinataires de la régulation » (Cafaggi, 2004, 23). C'est donc un modèle de coopération public-privé qui se met en place dans la définition de la régulation, avec toutefois l'autorité publique qui garde la responsabilité du contrôle et de l'intervention en cas de défaillance. Dans un article de 2004, le juriste Fabrizio Cafaggi met alors en avant que dans une telle situation,

« [...] l'articulation de la fonction régulatrice peut être réinterprétée en conservant la séparation du public et du privé. La régulation par les autorités publiques, avec la technique de l'acte administratif unilatéral, prend principalement en charge des finalités d'intérêt public. L'autorégulation, agissant à travers des formes associatives et des outils contractuels, prend en charge essentiellement les intérêts des régulés. » (Cafaggi, 2004, 26).

Une convergence vers ce modèle est tout à fait visible dans le cas d'ADP où il revient à l'État en dernier ressort d'avaliser le CRE et ses objectifs (dont ceux de qualité de service) et le cahier des charges, tout en laissant ADP fixer l'évolution annuelle de ses tarifs dans le cadre du CRE et de proposer en premier ressort un cadre global pluriannuel de régulation. Cela n'éloigne cependant pas les problèmes traditionnels de la régulation économique. Les risques de « capture » du régulateur par l'entité régulée, et du possible manque de transparence, voire du conflit d'intérêt, de la régulation faite par l'entité régulée, ne sont pas écartés.

On peut alors caractériser, dans un régime de régulation de service public semi-libéralisé, un mécanisme de « régulation déléguée » par lequel l'État, qui conserve la responsabilité du cadre de régulation, en délègue l'application quotidienne à ADP. Ainsi,

« [...] la régulation déléguée fonctionne [...] par délégation de l'autorité publique à un ou plusieurs organismes d'autorégulation, ou régulateurs privés. Le régulateur public conserve également des responsabilités substantielles à l'égard des tiers quant à l'activité de régulation ou l'absence de régulation. En conséquence, le déléguant transfère le pouvoir régulateur au délégué, mais il ne perd pas sa responsabilité à l'égard des régulés en cas de régulation mauvaise ou absente. » (Cafaggi, 2004, 32).

L'articulation d'une régulation étatique avec une « régulation déléguée » à l'entité régulée semble être ressentie par les cadres d'ADP eux-mêmes. L'un d'eux indique, à propos des activités du régulateur, que : « *vu de l'intérieur, j'ai l'impression que ça a un poids moins important. On n'entend plus les discours du type : on est cadré et dirigé par nos tutelles. On est une vraie entreprise, avec son autonomie. Et les décisions qui s'imposent à nous ne viennent plus des tutelles, mais de Bruxelles par exemple [...]. Les liens se distendent avec la DGAC* »¹²⁵. L'articulation des deux types de régulation complémentaires conduisant à une régulation déléguée est au fond l'articulation d'une logique de l'autorité publique et du privé, autour de trois acteurs (l'État, l'opérateur, ADP, et les usagers, les compagnies aériennes) qui ne poursuivent pas les mêmes buts, exigeant trois niveaux de régulation : la détermination des règles du jeu, la surveillance de leur application et le contrôle des résultats obtenus (Rachline, 1997). Pour chacun de ces trois niveaux, il apparaît que la présence d'un régulateur fort est requise, posant ainsi la question de la tutelle d'ADP. Alors que les régulateurs historiques d'ADP sont affaiblis, une telle régulation déléguée peut-elle s'affranchir d'un régulateur, d'une tutelle forte ?

¹²⁵ Entretien avec un cadre dirigeant d'ADP.

3) La notion de tutelle a-t-elle encore un sens ?

Alors que la notion de tutelle a été extrêmement critiquée (cf. supra), cette notion fait toujours débat parmi les acteurs du secteur aéroportuaire français, que ce soit à ADP, dans les compagnies, les services de l'État ou les cabinets ministériels. Ainsi, alors qu'un ancien membre d'un cabinet affirme que « *le concept de tutelle n'est pas un concept désuet : il faut bien que l'État puisse manager ce service public!* »¹²⁶, un autre conseiller dans un autre cabinet annonce que « *sur les grandes entités comme ADP, il n'y plus véritablement de tutelle au sens de directives* »¹²⁷. C'est cette notion de « directive » qui retient l'attention. Dans un article de 2007, Humphreys, Ison et Francis posait la question pour le cas britannique, avec un titre provoquant : « UK Airport Policy: Does the Government Have Any Influence? ». Ils concluaient au maintien d'une certaine influence indirecte, du fait que l'État britannique détient un *golden share*¹²⁸ dans le capital de BAA lui permettant de protéger les intérêts nationaux britanniques, et qu'il puisse intervenir à travers la CAA pour ajuster le *price-cap* afin d'inciter l'opérateur à investir et s'assurer que le développement des aéroports coïncident avec les intérêts sociaux, économiques et environnementaux du Royaume-Uni (Humphreys, Ison et Francis, 2007). L'accent mis sur la régulation économique et la participation au capital permet de faire un lien avec Aéroports de Paris, dont l'État reste actionnaire majoritaire et régulateur en dernier ressort, en arbitrant lui-même les paramètres de l'équation tarifaire. En ce qui concerne la participation au capital, elle permet à l'État actionnaire d'avoir une voix prépondérante dans la détermination de la stratégie de l'entreprise : si elle met de côté les services de l'État régulateur, cela ne signifie pas un retrait de l'État. Si on prend l'exemple du partenariat industriel et de l'échange croisé de participations entre ADP et Schiphol Group, gestionnaire de l'aéroport d'Amsterdam, qui a pour but de consolider non seulement les deux hubs, mais aussi les deux compagnies Air France et KLM, celui-ci a

¹²⁶ Entretien avec un ancien membre d'un cabinet ministériel.

¹²⁷ Entretien avec un ancien membre d'un cabinet ministériel.

¹²⁸ Cela permet de conserver un droit de veto sur l'ensemble du capital d'une société dans certaines circonstances spécifiques. Suite à une décision communautaire, le gouvernement a toutefois dû supprimer cette *golden share*, permettant à l'entreprise espagnole Ferrovial de prendre le contrôle de BAA (Auby et Lombard, 2007, 2).

été réalisé avec l'étroite participation des services de l'État. Un cadre dirigeant d'ADP indique : « *Lors de l'échange croisé de participation avec Schiphol, c'est avec l'APE qu'on en a discuté d'abord, pas avec la DGAC* »¹²⁹, et c'est la Ministre de l'Économie qui a annoncé la cession par l'État d'une partie du capital à Schiphol Group, présenté comme une action stratégique pour la France, assurant qu'elle apportait :

« [...] son entier soutien à ce projet d'alliance entre deux des plus importants groupes aéroportuaires européens, qui permettra de créer un double hub de premier plan et accompagnera le développement d'Air France-KLM et de son alliance SkyTeam »¹³⁰.

Un ancien membre d'un cabinet ministériel note qu'il était d'ailleurs prévu dans la réforme que l'État conserve des moyens d'action sur ADP : « *aujourd'hui, l'État fait encore ce qu'il veut à la tête d'ADP parce qu'il détient les leviers nécessaires, et parce qu'il est l'actionnaire principal, et c'est l'esprit dans lequel le CRE a été fait* »¹³¹. Et au final, l'esprit du CRE change la nature de la tutelle en en changeant le pouvoir. D'une part il circonscrit et contractualise les relations entre ADP et les services de l'État-régulateur, et d'autre part il permet à ADP d'agir comme une entreprise privée en concertation avec son principal actionnaire. Il apparaît ainsi que l'affaiblissement du régulateur historique d'ADP n'est pas synonyme d'un retrait de l'État de la régulation économique des aéroports. Dans le cadre de la « régulation déléguée » issue du CRE, la notion traditionnelle de tutelle est moins pertinente, mais en revanche le rôle réglementaire de l'État se trouve réaffirmé. Ce rôle réglementaire est double :

1. En premier lieu un rôle technique : c'est le rôle de l'État pur, régalién, assumé par la DGAC. Ce sont les recommandations internationales et les réglementations européennes qui changent dans ce domaine, mais il n'y a pas de changement dans le rôle de l'État ;
2. En deuxième lieu un rôle économique : ce sont les modalités qui ont changé, puisqu'au lieu de revenir tous les ans sur les redevances, une ligne de conduite est

¹²⁹ Entretien avec un cadre dirigeant d'ADP.

¹³⁰ Communiqué de presse du Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, 21 octobre 2008. En ligne : http://www.minefe.gouv.fr/discours-presse/discours-communiques_finances.php?type=communiqu&id=2086&rub=1 (page consultée le 18 mai 2009).

¹³¹ Entretien avec un ancien membre d'un cabinet ministériel.

fixée contractuellement pour 5 ans, prévisions à la clé. Dans la gestion d'ADP, on note également un changement avec l'intégration d'objectifs de performances économiques et financiers.

Se pose simplement la question des moyens que l'État entend mettre pour jouer ce rôle réglementaire, et spécialement au niveau de la Sous-direction des aéroports de la DGAC. L'action réglementaire doit en outre être non-partisane, car elle subit de fait les pressions des groupes touchés par cette action (gestionnaire d'aéroports, compagnies aériennes, mais aussi riverains, passagers, etc.) qui veulent orienter les décisions en leur faveur. Mais il est possible que cette action soit au contraire partisane, favorisant de fait à la fois un gestionnaire d'aéroport et une compagnie aérienne en particulier, créant entre les trois acteurs un « triangle de fer ».

C - ADP, Air France, l'État : un triangle de fer

L'image du triangle de fer entre ADP, Air France et les services de l'État est intéressante car elle montre que, malgré les changements intervenus entre ADP et l'État, leur relation n'est pas exclusive. L'État détient encore aujourd'hui 15,7% du capital du groupe Air France-KLM¹³², et 65% du capital est détenu par des résidents Français. Les statuts de la société prévoient en outre qu'elle protège sa nationalité en imposant qu'au minimum 55% du capital ou des droits de vote soient détenus par actionnaires Français (Air France-KLM, 2009). Et effectivement, malgré la mondialisation, les compagnies aériennes continuent d'être des « marqueurs nationaux », par le nom, leur histoire, leur livrée et leur actionariat : environ la moitié des 268 compagnies membres de l'IATA portent le nom de leur pays, de leur nationalité ou l'intègrent dans un sigle (Biplan, 2004). L'État français ne fait pas exception et garde constant le souci du développement de son pavillon national. De même, Air France et Aéroports de Paris ont des intérêts communs et réciproques : la bonne santé économique de la première contribue à celle du

¹³² Les salariés disposent de 12% du capital, et le groupe de 2% en autocontrôle.

deuxième, et les capacités du deuxième participent à la puissance commerciale de la première.

1) Une relation triangulaire comme caractéristique du hub

Ces relations triangulaires entre l'opérateur, le client principal et les services de l'État semblent être une caractéristique de la structure en *hub and spokes* du transport aérien. Sur la majorité des hubs, on constate en effet l'existence de « barrières à l'entrée », du fait que les compagnies non-basées souffrent d'un désavantage compétitif vis-à-vis de la compagnie principale, à moins qu'ils n'offrent un nombre significatif de vols (Morrison et Winston, 2000, 22). Si l'égalité de traitement et la non-discrimination des compagnies quel que soit l'aéroport restent parmi les principes fondamentaux de l'OACI, il n'en demeure pas moins que dans les faits se nouent des relations beaucoup plus étroites entre le gestionnaire du hub et la compagnie basée. C'est le cas entre ADP et Air France, mais également entre Fraport et Lufthansa, ou Aena¹³³ et Iberia, comme en témoigne un ancien haut dirigeant d'ADP : « *Bon, je devrais vous parler de l'égalité de traitement et tout ça. Mais en pratique, à ADP, comme d'ailleurs tous les grands aéroports, vous avez toujours entre l'aéroport et l'opérateur principal une conjonction d'intérêts tellement puissants que cela dépasse la simple question de l'augmentation des tarifs de l'année n+1, par exemple la réalisation des capacités, et qui permettent de trouver des sujets d'intérêts communs. Et vous trouvez pareil à Londres, à Francfort* »¹³⁴.

Cette image des relations triangulaires a été conceptualisée dans le monde anglo-saxon dans les années 1960 pour décrire les relations entre plusieurs groupes d'élites entretenant des liens étroits avec l'appareil gouvernemental, et excluant de fait les autres groupes qui veulent accéder et influencer l'élaboration des politiques publiques :

« [Some groups] are deemed significant and responsible; they become insiders upon whom government relies to ensure its policies work appropriately. Over time, the interactions between government and the insiders become

¹³³ Gestionnaire du hub d'Iberia à l'aéroport de Madrid-Barajas.

¹³⁴ Entretien avec un ancien haut dirigeant d'ADP.

institutionalized. An “iron triangle” develops between the central agency, the Congressional Committee, and the elite interest group; they develop an almost symbiotic relationship to one another » (Bevir, 2006).

Au-delà de la caractérisation triangulaire du système de relation, il faut noter que celui-ci constitue une véritable « coalition », dont la théorie du triangle de fer postule que c’est par le biais des interactions, négociations et arrangements qui s’y nouent entre ses membres qu’émergent les politiques publiques (Overman et Simanton, 1986, 584). On peut également, et c’est là tout l’intérêt du « triangle de fer », déplacer la notion sur le terrain des relations entre organisations formant un système, comme un gestionnaire d’aéroport, une compagnie aérienne, et les services de l’État, dans la mesure où ces trois catégories d’acteurs forment un système doté d’objectifs propres : dans notre cas le développement conjoint des capacités du hub et de la compagnie basée (Churchman, 1971, 42-49). L’image du triangle de fer nous permet donc d’appréhender les tenants et aboutissants des relations entre les acteurs du secteur aéroportuaire francilien, et notamment depuis la mise en place de la nouvelle régulation économique dudit secteur.

2) Aéroports de Paris, Air France et les services de l’État

Avant le changement de régulation économique d’ADP et l’ouverture d’une partie de son capital, il existait déjà une relation triangulaire forte entre le gestionnaire des plateformes franciliennes, Air France et leur régulateur historique, la DGAC. La DGAC, régulateur puissant, constituait le cœur système de relation, entraînant un déséquilibre de ses relations avec les autres acteurs. Dans un rapport de 2002, le Conseil économique et social faisait valoir que :

« La concentration des pouvoirs dans les mains de la DGAC a eu parfois des inconvénients pour les aéroports français de province avec lesquels elle s’est montrée tatillonne et peu souple. Ses relations privilégiées avec Aéroports de Paris et Air France ont souvent faussé la donne. Si cette administration a fait preuve d’efficacité et de sérieux, un peu moins d’exclusivité dans son soutien aux grands aéroports aurait peut-être permis aux aéroports de taille moyenne de

trouver leur place et contribué à une desserte plus équilibrée du territoire »
(Conseil économique et social, 2002, II-17).

Le changement de statut en 2005 et ses conséquences en termes de régulation économique et de participation au capital ont eu pour effet de transformer l'équilibre de ce triangle de fer, avec d'une part l'ouverture de l'espace occupé à un sommet par la DGAC à d'autres services de l'État, et d'autre part un renouvellement des relations à la base entre Air France et Aéroports de Paris. En ce qui concerne le sommet « DGAC » du triangle, la mise en œuvre d'une régulation politico-administrative, dans le cadre du régime de régulation de service public semi-libéralisé caractérisé pour ADP (cf. supra), permet aux cabinets ministériels d'arbitrer en dernier ressort le cadre de régulation économique d'ADP. Jusqu'à la réforme, ce sont les propositions de la DGAC qui sont systématiquement retenues, comme en témoigne un ancien responsable de la régulation : *« jusqu'alors on avait un système de régulation économique annuelle sans critères objectifs. La DGAC rencontrait un peu tout le monde, puis proposait un arbitrage au cabinet du Ministre des Transports, qui de toute façon était suivi car il n'y avait pas de critères objectifs »*¹³⁵. Or la nouvelle régulation économique a entraîné l'émergence d'un nouvel acteur, l'Agence des Participations, qui propose elle aussi aux côtés d'ADP des solutions d'arbitrages aux cabinets, et qui dans le cas du premier CRE ont été retenues. Le sommet du triangle doit alors être élargi, de la DGAC, aux services de l'État concernés par la régulation d'ADP. La DGAC, qui reste le régulateur technique de référence, y demeure, mais est rejointe par l'APE et les cabinets des ministres en charge de l'aviation civile et de l'économie, qui jouent désormais un rôle effectif d'arbitrage.

Le changement de régulation économique provoque également un changement de relations à la base du triangle. De 1945 jusqu'aux années 1990, ADP entretient des relations déséquilibrées avec Air France, son client principal, et se développe à l'ombre de ce dernier (De Montricher, 1993, 27, 87). Le choix stratégique d'Air France de baser son hub à Roissy-Charles de Gaulle en 1996 est la première étape d'une nouvelle dynamique dans les relations entre les deux groupes. Si cela intensifie leur relations et les conduit à rapprocher leurs stratégies de développement, on note toutefois que 75% du

¹³⁵ Entretien avec un ancien responsable de la DGAC.

trafic passager est constitué de trafic point à point (contre 25% en correspondance) : c'est deux fois plus qu'à Francfort, Madrid ou Amsterdam, ce qui relativise la dépendance d'ADP face à Air France et aux contraintes du hub, alors que la réciproque est fautive : l'enjeu, vital pour Air France, l'est moins pour ADP (Cour des Comptes, 2008, 17). De plus, les choix de réformes de 2005, qui offrent à ADP l'opportunité d'être acteur de sa propre régulation, en font un acteur à part entière et réduisent les possibilités d'Air France d'intervenir dans la fixation des tarifs. Les poursuites devant le Conseil d'État, engagées par Air France aux côtés des autres compagnies aériennes et de leurs organisations, traduisent le changement d'équilibre à la base du triangle entre les deux acteurs. Mais si elle s'indigne toujours des hausses tarifaires, Air France s'est finalement dissociée des poursuites pour privilégier le maintien de ses relations avec ADP. Comme le note un cadre du groupe : *« on travaille très bien avec Air France, donc avec cette action... Ils ont arrêté l'action pour préserver la bonne entente »*¹³⁶. Un cadre dirigeant complète : *« Il faut bien comprendre que nos intérêts ne sont pas à l'opposé. Avec Air France, on a plein de chantiers en commun, pour anticiper sur l'avenir. On a le programme "Réussir ensemble". On a des intérêts communs : ADP veut développer ses activités et a besoin de l'activité d'Air France. Mais les uns et les autres, on a nos contraintes »*¹³⁷. Du côté d'Air France, un cadre dirigeant donne une interprétation similaire des faits : *« à un moment donné il faut bien s'arrêter, mais les problèmes demeurent. [...] Il faut voir qu'on a nos opérations à assurer, on veut que ça se passe bien en payant le moins cher possible. Mais on a besoin d'ADP, c'est notre usine, on a des démarches pour travailler ensemble, et on est tributaires de ces gens là. Après, il faut qu'il y ait des bonnes relations entre Graff et Spinetta »*¹³⁸. Effectivement, si les intérêts des deux groupes peuvent être à l'opposés à court terme, un partenariat renforcé ne peut se révéler que bénéfique, à moyen et long terme, notamment du fait de l'implantation du hub d'Air France sur les plateformes d'ADP. Le choix d'ADP d'accompagner le développement d'Air France se traduit en effet par un phénomène de pointes de trafic sur un nombre restreint de plages de correspondances (avec l'arrivée et le départ d'un

¹³⁶ Entretien avec un cadre d'ADP.

¹³⁷ Entretien avec un cadre dirigeant d'ADP.

¹³⁸ Entretien avec un cadre dirigeant d'Air France

maximum d'avions pour offrir un service de correspondance rapide et efficace). ADP doit donc disposer de capacités qui se trouvent sous-utilisées lors des phases creuses du trafic. Ceci doublé de la mise en action d'un nouveau référentiel de régulation économique qui met de l'avant l'équation « tarification = financements » revient alors à faire participer toutes les compagnies, via les redevances, au financement d'infrastructures avant tout dimensionnées et utilisées par Air France (terminaux 2E, 2F, satellite S3, etc.), même si un tel phénomène est observable sur les autres hubs européens et n'est pas caractéristique du hub francilien (Cour des Comptes, 2008, 16-17). La non-différenciation des redevances conduit également à faire payer les utilisateurs d'Orly pour le développement de Charles de Gaulle où sont dirigés la majorité des investissements prévus par le CRE.

Les deux groupes ont donc mis en œuvre une stratégie leur permettant de conserver leurs relations. Suite au désengagement d'Air France des poursuites intentées contre ADP, une démarche de coopération baptisée « Réussir ensemble » a été lancée en décembre 2006 dont le but est le développement du hub. Suite à l'inauguration du terminal régional T2G à Roissy, dédié à Air France et construit en partenariat entre les deux groupes, Jean-Cyril Spinetta a même insisté sur le fait qu'il considérait le T2G comme :

« [...] le premier enfant issu de la collaboration “Réussir ensemble”, partie intégrante de notre stratégie de développement et un nouvel atout concurrentiel pour les compagnies régionales à Paris-Charles de Gaulle » (Aéroports de Paris, 2008).

Un dernier facteur, proprement français, permet également le maintien du triangle de fer entre Air France, Aéroports de Paris et les services de l'État, et ce malgré les changements dans l'équilibre des relations : la structure technocratique de l'élite dirigeante. En s'appuyant précisément sur le corps des Ponts et Chaussées, Jean-Claude Thoenig a montré en quoi la technocratie peut être appréhendée comme une élite sociale issue des Grands Corps de l'État et des Grandes Écoles (Thoenig, 1987). Une logique corporative permet la structuration de cette élite et son appropriation collective des positions de pouvoir (les postes de commandement à la tête de l'administration, les cabinets ministériels, la politique et la vie économique). Ainsi,

« La caste des élites se prolonge en technostructure. En d'autres termes, elle arrive à créer un espace d'action qu'elle s'approprie, à la tête de plusieurs secteurs, et qu'elle gère de manière autonome, substituant ses critères, ses modes d'action, ses normes, aux processus de décision, aux milieux, aux principes, qui du suffrage universel en politique aux actionnaires dans l'entreprise, sont censés en théorie la contrôler » (Thoenig, 1987).

Et si l'on se penche sur ADP, Air France ou la DGAC, on remarque que la plupart des cadres dirigeants des deux groupes et des haut-fonctionnaires constituent une technostructure : ils sont passés par les mêmes écoles : l'école Polytechnique puis les Ponts et Chaussées ou l'Aviation Civile, ou l'ÉNA, tous ont réalisé une partie de leur carrière dans la haute fonction publique, et la plupart ont été conseillers en cabinets ministériels. Un cadre dirigeant d'ADP parle même de « [...] *problème de consanguinité : Gourgeon¹³⁹, Wachenheim¹⁴⁰, et même Graff, ce sont tous des Aviation Civile ou des X-Ponts. Air France, la DGAC, ADP, Directeur de Cabinet, ce sont des chaises et ils tournent* »¹⁴¹. Un cadre dirigeant d'une compagnie non-basée enfonce le clou : « *Ce sont toujours les mêmes gens, entre la DGAC, ADP et les autorités, c'est ça la vraie difficulté. [...] on est en France! Ce n'est quand même pas très transparent* »¹⁴². Un dirigeant d'une organisation de compagnies ajoute « *Entre l'X ou l'ÉNA, un passage à ADP ou Air France, un passage en cabinet et un passage à la DGAC, ils ont pratiquement tous quatre sur quatre. C'est extrêmement malsain d'avoir autant de consanguinité* »¹⁴³. Cette proximité des dirigeants des dirigeants de part leur formation, leur profil et leur homogénéité de comportement leur fait partager une même « vision du monde » et du champ du transport aérien (De Montricher, 2004, 510-511). Ceci appuie donc l'image du triangle de fer entre Air France, ADP et les services de l'État, dont les dirigeants ont une socialisation universitaire et professionnelle et une trajectoire relativement identique. Ils forment une technostructure constitutive du triangle de fer et

¹³⁹ Directeur Général Exécutif d'Air France, ancien Directeur Général de l'Aviation Civile (1990-1993), ancien conseiller dans divers cabinets ministériels.

¹⁴⁰ Directeur Général de l'Aviation (2002-2007), Directeur de Cabinet de Dominique Bussereau, Secrétaire d'État aux Transports (2007-2009), ancien Directeur de Cabinet puis Directeur auprès du DG d'ADP (1997-2002).

¹⁴¹ Entretien avec un cadre dirigeant d'ADP.

¹⁴² Entretien avec un dirigeant d'une compagnie aérienne.

¹⁴³ Entretien avec un dirigeant d'une organisation de compagnies aériennes.

de ses trois sommets, face par exemple aux dirigeants des compagnies aériennes autres qu'Air France qui restent à l'extérieur du triangle.

3) L'avenir du triangle de fer

L'établissement du hub d'Air France à Charles de Gaulle, et surtout le passage vers une régulation *price-cap*, ont donc bouleversé les équilibres et/ou la nature des acteurs du triangle de fer. Deux facteurs d'interrogation se posent désormais, relativement à sa pérennité : la tentative de judiciarisation du processus de régulation économique des redevances aéronautiques, et la position d'Air France face à ce processus en particulier.

La tentative de judiciarisation du processus de régulation peut être analysée comme un moyen de briser ce triangle de fer entre ADP, Air France et les services de l'État, du moins en ce qui a trait à la régulation économique des redevances aéronautiques. On a montré en quoi le financement des infrastructures, majoritairement déployé pour le développement du hub d'Air France à Charles de Gaulle, est en partie supporté par l'ensemble des compagnies opérant à Roissy ou Orly (cf. infra). Ces compagnies ne forment toutefois pas un ensemble homogène : si elles ont un intérêt commun, briser le triangle qui les exclut du processus et des bénéfices de la régulation économique d'ADP, on peut opérer une distinction entre d'une part les compagnies aux capitaux majoritairement d'origine étrangère, qui disposent souvent d'un hub à l'étranger et opèrent à Paris pour drainer des passagers vers leur propre hub et en raison de l'importance de la zone de chalandise du bassin francilien, et d'autre part entre les compagnies françaises ou européennes, qui sont principalement basées sur les plateformes parisiennes mais opèrent essentiellement en point à point, sans stratégie de hub (ou alors très réduite), présentes sur Paris uniquement pour sa zone de chalandise et son attractivité économique et commerciale. En ce qui concerne les premières, leur but est de briser le triangle de fer uniquement en ce qui a trait à la fixation des redevances aéronautiques. Elles demandent une meilleure transparence et une facturation au coût du service. Comme l'expose un de leur dirigeant, « *les opérateurs d'Orly ont le sentiment de*

contribuer au développement de CDG sans en avoir de bénéficiaires. [...] Autre question : faut-il faire payer le même prix aux compagnies qui bénéficient du maximum des investissements, Air France pour ne pas la nommer, avec le 2E et le 2F, et à un degré moindre faire payer le T1 moins cher, et le T3 encore moins cher ? »¹⁴⁴. Mais le questionnement, et le motif des poursuites contre ADP s'arrête là en raison du statut de ces compagnies non-basées qui disposent pour la plupart de leur propre hub sur lequel elles sont elles-mêmes avantagées. Pour un dirigeant d'une compagnie non-basée, « alors, oui quelquefois, [les arrangements], c'est sur le dos des autres compagnies, mais à Londres, British s'arrange sur le dos des autres, à Madrid c'est Iberia et à Toronto ou Montréal c'est Air Canada »¹⁴⁵. C'est pour cela qu'elles concentrent leurs attaques et protestations sur la transparence de la régulation économique : remettre en cause le triangle au complet serait une position intenable dans la mesure où il représente une conséquence de l'organisation en hub.

Pour les deuxièmes, les compagnies françaises ou européennes opérant en point à point avec un trafic et/ou une base importants sur Orly ou Roissy-Charles de Gaulle, par exemple les compagnies regroupées au sein du SCARA¹⁴⁶, on retrouve en premier lieu la même logique d'attaque de la régulation économique en raison de son manque de transparence. Mais en second lieu et en parallèle on voit une volonté beaucoup plus nette de briser le triangle de fer qui domine le secteur aéroportuaire français. Ce triangle est vu comme un élément qui fausse non seulement la régulation économique, mais encore la concurrence entre ces transporteurs et Air France, qui tirerait de ses relations privilégiées avec ADP et les services de l'État un avantage comparatif. Pour un dirigeant d'une organisation de ces compagnies : « tout ceci est facilité par la lâcheté d'Air France, qui a fait une paix séparée avec ADP, et que j'appelle le "traité Germano-Soviétique". [...] Il faut partir du principe qu'Air France ne se bat pas contre ADP, mais contre les compagnies aérienne »¹⁴⁷. C'est un réel sentiment d'exclusion du triangle qui prédomine, une exclusion à leur désavantage, d'où leur positionnement : briser le triangle de fer qui

¹⁴⁴ Entretien avec un dirigeant d'une compagnie aérienne non-basée.

¹⁴⁵ Entretien avec un dirigeant d'une compagnie aérienne non-basée.

¹⁴⁶ Par exemple Corsair, Aigle Azur, XL Airways, Air Méditerranée, Compagnie Corse Méditerranée, Air Caraïbes, Air Austral, etc.

¹⁴⁷ Entretien avec un dirigeant d'une organisation de compagnies aériennes.

les exclut de leurs propres plateformes par le biais du processus judiciaire, pour forcer une régulation plus transparente. Et c'est effectivement le SCARA et son président, « qui n'a pas son pareil pour s'engouffrer joyeusement dans toutes les failles juridiques qui se présentent à lui » (Cochennec, 2009, 38), qui sont à la pointe de la contestation judiciaire, provoquant parfois même une prise de distance des autres compagnies et de leurs organisations (cf. infra). Mais cette vision du triangle comme obstacle au développement commercial des compagnies plus petites et autres qu'Air France, parce que favorisant cette dernière, est contestée du côté d'ADP. L'argument opposé est que c'est la puissance commerciale d'Air France sur Roissy-Charles de Gaulle qui fait, outre la zone de chalandise du bassin francilien, la puissance commerciale des petites compagnies. La conjonction d'intérêts entre Air France et ADP serait au bénéfice de tous, et un ancien haut dirigeant d'ADP analyse ainsi cette situation : « [...] *les plus petites compagnies s'en plaignent, mais c'est parce qu'il y a Air France qu'il y a Roissy, et que les petites compagnies y trouvent une puissance commerciale forte. Il y a plusieurs champs et échelles d'intérêts qui font que le tandem aéroport/opérateur principal pèse. Il faut cependant dire ça avec prudence, et noter que ce n'est pas spécifique à ADP. Je n'ai pas de doute que c'est la réussite d'Air France qui fait la réussite d'ADP. Alors à côté de ça si une petite compagnie polonaise est insatisfaite, c'est très regrettable, mais bon...* »¹⁴⁸. Il ne convient pas ici de trancher sur les effets du triangle de fer sur la compétition entre compagnies, mais d'analyser la manière dont il est interprété par les acteurs, et clairement, on voit de la part des représentants des compagnies opérant principalement à partir d'Orly ou Charles de Gaulle en point à point un sentiment d'exclusion du triangle de fer, à leur préjudice, d'où une tentative de judiciarisation du processus qui puisse briser ce triangle.

Un deuxième facteur d'interrogation porte sur la stratégie d'Air France vis-à-vis de la pertinence maintien du triangle relationnel suite à l'adoption d'une nouvelle régulation économique des redevances aéronautiques. On a fait état de la dissociation de la compagnie des recours déposés contre ADP au Conseil d'État, de son abstention, alors que les autres transporteurs aériens votaient contre, lors de la consultation de la CoCoÉco

¹⁴⁸ Entretien avec un ancien haut dirigeant d'ADP.

sur les augmentations tarifaires présentées par ADP, et du programme conjoint « Réussir ensemble ». Mais en coulisse, les relations ne sont pas aussi simples. Aux côtés du SCARA, à la pointe de l'action contentieuse contre ADP, on trouve également la FNAM¹⁴⁹, dont Air France est la principale adhérente et la principale contributrice. Or il semble impossible de considérer qu'Air France ne soit pas au minimum « bienveillante » vis-à-vis des actions de la FNAM. Comme l'analysait un cadre d'ADP dans un entretien au *Figaro* :

« Nous avons fait beaucoup de choses avec Air France, comme le programme Réussir ensemble. Mais régulièrement nos relations se dégradent. Nous ne sommes pas dupes, Air France se cache derrière la FNAM pour faire passer ses idées. » (Le Figaro, 2008).

Selon le quotidien, la hausse des tarifs représenterait pour Air France, qui paie à elle seule le tiers des redevances aéronautiques, 16 millions d'euros. En tant de crise, avec les pertes que connaît actuellement le groupe Air France-KLM¹⁵⁰, cela peut constituer une hausse malvenue. Hausse toutefois relativisée par certains : pour une personnalité qualifiée, « *quand on sait ce que représentent les taxes d'aéroports face au prix du kérosène, on se demande pourquoi on passe du temps là-dessus, c'est invraisemblable* »¹⁵¹, et dans les services de l'État, un acteur économique ajoute que « *les redevances, pour Air France, cela ne représente rien du tout! C'est "peanuts" par rapport à l'évolution d'un dollars du prix du baril* »¹⁵². On est face à une divergence d'appréciation entre les acteurs du triangle, et le soutien d'Air France à la FNAM, ciblé sur la contestation des hausses de redevances, peut alors s'assimiler à une attitude de « passager clandestin » (Guerrien, 2002, 399-400), par laquelle Air France pourrait bénéficier de l'action collective des compagnies aériennes et de leurs organisations sans avoir à s'y impliquer réellement et prendre le risque de bouleverser l'architecture du triangle de fer dans lequel elle est partie prenante. Ceci reste compatible avec la notion du

¹⁴⁹ Fédération Nationale de l'Aviation Marchande : Air France-KLM en est le principal adhérent, avec les compagnies dont elle est actionnaire : BritAir, Régional CAE, Airlinair, Transavia, ainsi que des compagnies également membres du SCARA : Corsair, XL Airways, Aigle Azur, etc.

¹⁵⁰ Le groupe a accusé un déficit de 814 millions d'euros au cours de son exercice 2008-09.

¹⁵¹ Entretien avec une personnalité qualifiée.

¹⁵² Entretien avec un fonctionnaire dans un ministère économique

triangle de fer, en prenant et compte le fait que les relations entre les sommets du triangle sont plus complexes que leur simple représentation idéal-typique : les relations entre acteurs d'un triangle de fer sont cordiales, mais avec une faible visibilité sur les stratégies réelles des autres acteurs, et donc de la stratégie réelle poursuivie par Air France selon ADP (Golden, 1998, 294). Ces incertitudes stratégiques sont inhérentes à la structure des relations entre les acteurs, et ne semblent pas menacer réellement leur stabilité.

* * *

Pour conclure, si le maintien du triangle n'est pas menacé, le changement de régulation et l'émergence de nouveaux acteurs du côté des services de l'État en change en revanche l'environnement et le complexifie. Les tentatives de briser ce triangle, soit pour modifier le processus de régulation économique, soit pour faire cesser un sentiment d'exclusion désavantageux du secteur aéroportuaire français, oblige à prendre en compte de nouveaux acteurs dans l'architecture des relations. Mais les frontières du secteur aéroportuaire restent relativement hermétiques : les nouveaux acteurs sont des compagnies aériennes ou des services de l'État, qui complètent les sommets du triangle avec les acteurs existants, mais on n'assiste pas à un bouleversement. La tentative de judiciaire la régulation économique est pour l'instant un échec relatif, le Conseil d'État n'ayant relevé des motifs d'annulation que sur la forme et pas sur le fond. On assiste donc au maintien d'un triangle, mais que l'on ne peut pas qualifier de « triangle de fer » : il s'agirait plutôt d'un triangle où les acteurs des sommets tentent de s'accommoder mutuellement, mais dans un environnement complexe et d'incertitude quant aux stratégies des autres acteurs (Grant, 1981, 114-121). Ainsi, le changement de régulation économique a permis l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité pour de nouveaux acteurs de contester le triangle de fer constitué par ADP, Air France et les services de l'État. En modifiant les règles du jeu et la pertinence des cartes dont disposent les acteurs, le changement de régulation a renforcé l'influence et le poids de certains, ou encore recentré le rôle d'autres. Cela a conduit à complexifier l'environnement global du triangle de fer, et amène ainsi à amender notre vision et ne plus parler désormais que d'un triangle ADP-

Air France-services de l'État, qui n'est plus aussi impénétrable, autour duquel gravitent de nouveaux acteurs qui peuvent influencer les politiques issues des relations entre les trois types d'acteurs, sans toutefois bouleverser l'architecture globale du système.

Conclusion

Au terme de cette enquête, nous avons essayé de montrer en quoi le changement de statut, la nouvelle régulation économique et l'ouverture du capital d'Aéroports de Paris pouvaient être analysés comme le témoin d'une reconfiguration globale du système d'acteurs du secteur aéroportuaire français, en plaçant la focale sur ADP. Après avoir rappelé les principaux résultats de ce travail, nous allons le mettre en perspective avec un questionnement plus général, relatif aux transformations globales de l'État contemporain.

1) Principaux résultats

Établissement public *sui generis* créé en 1945, Aéroports de Paris a été pendant longtemps caractérisé par le principe de spécialité inscrit dans son statut, qui stipule qu'ADP est en charge d'aménager, d'exploiter et de développer l'ensemble des infrastructures aéroportuaires et aérodromes ayant leur centre en d'Île-de-France. La conséquence de ce statut en a fait d'une part un établissement de « bâtisseurs » où les ingénieurs des Ponts et Chaussées avaient un poids prépondérant, et d'autre part un établissement public fortement inséré dans l'administration publique française. Cependant, les mutations globales du transport aérien, l'insertion de pans entiers de l'activité aéroportuaire dans le secteur marchand et la décision stratégique d'Air France d'installer son hub sur le site de Roissy-Charles de Gaulle ont contraint ADP à trouver une nouvelle voie de développement et ont changé les termes de la régulation économique des redevances aéronautiques. Parallèlement, on a assisté à la montée en puissance d'un État régulateur mettant en place des mécanismes de régulation innovants pour ses industries de réseau, le conduisant à se désengager de leur tutelle directe pour adopter une posture plus spécifiquement réglementaire. Ce faisceau d'éléments a fait naître le sentiment qu'un changement de politique aéroportuaire était à la fois nécessaire et inéluctable, mais nous avons montré, grâce à une analyse cognitive, que les

changements ont été portés par des personnalités relativement extérieures au secteur aéroportuaire français. Un double processus de médiation s'est mis en place, d'une part un processus global porté par les gestionnaires des CCI, et surtout d'autre part un processus plus étroit mais plus profond, relatif à la régulation économique d'Aéroports de Paris, et porté par des personnalités venant d'une autre culture que la gestion aéroportuaire. Cette médiation a donné naissance à un nouveau *référentiel* de la régulation économique des redevances aéronautiques, que l'on peut caractériser par une simple équation : « tarification = financement ».

Lorsque s'est ouverte la fenêtre d'opportunité d'une réforme aéroportuaire avec l'alternance gouvernementale de 2002 et le souci de l'État de vendre un certain nombre d'actifs, ce référentiel s'est naturellement imposé dans la formulation d'une nouvelle politique publique, et sa traduction a rebattu les cartes des acteurs intéressés par la régulation économique d'ADP. Aéroports de Paris, transformée en société anonyme, est devenue un acteur de sa propre régulation dont les intérêts se télescopent avec ceux de l'État actionnaire incarné par l'Agence des Participations de l'État. Cette conjonction d'intérêts a entraîné la marginalisation à Bercy de la DGCCRF, régulateur économique historique d'ADP, et le recentrage de la DGAC sur une régulation plus technique qu'économique, malgré ses efforts pour développer cette dernière compétence. Le rôle effectif d'arbitrage des cabinets des ministres en charge de l'aviation civile et de l'économie nous conduisent alors à caractériser, dans le cadre d'un « régime de service public semi-libéralisé », une « régulation politico-administrative » d'Aéroports de Paris. Ceci a quelque peu modifié les relations du système d'acteurs. Depuis l'installation du hub d'Air France sur Roissy-Charles de Gaulle, on pouvait représenter ce système d'acteurs sous la forme d'un « triangle de fer » avec à chacun des trois sommets Aéroports de Paris, Air France et la Direction Générale de l'Aviation Civile. La mise en action d'un nouveau cadre de régulation ne menace pas le maintien du triangle de fer, mais complexifie son environnement en l'ouvrant à de nouveaux acteurs (avec par exemple une différenciation du côté de l'État entre la DGAC, l'APE et les cabinets ministériels) et donc à de nouveaux intérêts. Les tentatives de certains acteurs (transporteurs aériens) de briser ce système de relation et l'intégration d'autres acteurs nous amènent alors à amender notre représentation : les frontières du secteur

aéroportuaire restent relativement hermétiques (les nouveaux acteurs sont des compagnies aériennes ou des services de l'État, qui complètent les sommets du triangle avec les acteurs existants) et la tentative de judiciarisation du processus de régulation pour le briser nous conduise ainsi à maintenir le concept d'un triangle, mais que l'on ne peut pas qualifier de « triangle de fer », qui n'est plus aussi impénétrable, autour duquel gravitent de nouveaux acteurs qui ne bouleversent toutefois pas l'architecture globale du système de relations.

2) Mise en perspective

Durant ce travail, nous sommes parvenus à saisir « l'État en action » (Jobert et Muller, 1987) par l'étude de sa politique publique aéroportuaire. On peut en tirer une conclusion qui renvoie à des enjeux plus généraux : les acteurs et les structures sont les principaux éléments de la dynamique de l'action publique. Dans un domaine aussi régalien que les infrastructures de transports, on a démontré en quoi c'est un véritable processus cognitif qui a conduit à la reformulation de la politique publique aéroportuaire. Des acteurs non politiques, au sens de politiciens, ont formulé puis porté un nouveau référentiel de la régulation économique permettant d'aligner le secteur aéroportuaire français sur un référentiel plus global de régulation des industries de réseau en Europe. Ces acteurs ont agi sous l'influence des structures économiques globales du secteur des industries de réseau, structures limitant leur autonomie et le panorama des options possibles. C'est donc un double mouvement que l'on a mis en évidence, où les structures (économiques) contraignent les choix des acteurs, mais qui par leurs actions parviennent à faire bouger ces structures. Le gouvernement et le législateur ont par la suite traduit dans le droit ce nouveau référentiel de régulation sans le remettre fondamentalement en cause. Si ce processus laisse à penser qu'il y a une certaine « inéluctabilité » à un changement qui ne serait pas nécessairement porté par nos gouvernants, il apparaît toutefois assez nettement que la fonction politique garde un rôle central : ce mémoire a mis en évidence que les cabinets ministériels occupent une place majeure dans les arbitrages concernant la traduction et la mise en action du nouveau cadre d'action,

démentant de fait la théorisation faite par de nombreux auteurs en science politique de l'émergence d'une suprématie des agences indépendantes dans la régulation, le pilotage et la conduite de l'action publique. Ce que nous avons de fait analysé tout au long de ce mémoire, c'est alors la « gouvernance » (Leca, 1996 ; Gaudin, 2002) du secteur aéroportuaire, avec ses différents acteurs (gouvernementaux mais aussi privés et supranationaux) organisés en réseaux et produisant de manière conjointe les orientations des politiques publiques du secteur, démontrant que ce n'est pas un État monolithique et désincarné qui serait le seul « producteur » de politique publique.

Pour que ce mémoire soit complètement abouti et que nos hypothèses soient complètement validées, il serait intéressant de prendre en compte d'autres secteurs. En effet, depuis 10 ans, des réformes majeures ont touché successivement le ferroviaire, les autoroutes, les aéroports et maintenant les ports, mais un simple mémoire de recherche ne peut avoir l'ampleur nécessaire au traitement correct d'une enquête sur le changement des politiques publiques relatives aux infrastructures de transports dans leur ensemble. Ceci est d'autant plus frustrant que les hommes clés qui ont porté le changement de référentiel de la régulation économique d'ADP sont également ceux qui ont été à la tête de RFF lors de sa création et durant son évolution, pointant de manière intuitive l'existence de liens entre les secteurs aéroportuaires et ferroviaires dont l'étude serait à coup sûr fructueuse. Enfin, nous avons le sentiment que la situation du secteur aéroportuaire n'a pas fini d'évoluer en France et en Europe, avec la préparation par la Commission Européenne d'une directive sur les taxes d'aéroports visant à plus de transparence, de consultation des usagers, et à l'élaboration de règles communes pour les aéroports de la Communauté afin de créer un marché aéroportuaire européen véritablement intégré. L'évolution de la régulation aéroportuaire n'est donc pas un sujet figé, et devra nécessairement faire l'objet de nouvelles recherches.

Annexe 1 : Liste des personnes interviewées

Aéroports de Paris

Ancien Directeur Général

Conseiller pour les relations avec le Parlement au cabinet du Président-Directeur Général

Cadre dirigeant, ancien responsable de la DGAC

Cadre dirigeant, ancien de l'Agence des Participations de l'État

Cadre dirigeant, ancien responsable de la Stratégie du groupe

Responsable de la régulation économique, ancien de la DGAC

Ministères

Ancien directeur de la régulation économique, DGAC

Sous-directeur Aéroports, DGAC

Chargé de mission régulation économique, Sous-direction des Aéroports, DGAC

Ancien responsable du Bureau Transport et Communication, Service Régulation, DGCCRF

Chargé de mission Bureau Transport et Communication, Service Régulation, DGCCRF

Chef du Bureau Infrastructures de transport, Agence des Participations de l'État

Directeur de Cabinet du Secrétaire d'État aux Transports, ancien Directeur Général de la DGAC

Ancien conseiller en charge des Transports, Cabinet de Jean-Pierre Raffarin, Premier Ministre (2002-2005), puis Directeur de Cabinet du Secrétaire d'État aux Transports et à la Mer, ancien d'ADP

Ancien conseiller en charge de l'Aviation au cabinet du Ministre de l'Équipement et des Transports

Ancien conseiller en charge des Participations de l'État au cabinet du Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, ancien de l'Agence des Participations de l'État

Compagnies aériennes

Cadre dirigeant, Direction Achats, Redevances Aéroportuaires et Navigation Aérienne, Air France

Cadre dirigeant, Direction des Achats, Air France

Directeur Général d'Air Canada France, ancien Président du Directoire de Star Alliance France

Directeur Général d'Iberia France, Président du Board of Airlines Representatives (BAR-France)

Président du Syndicat Autonome des Compagnies Aériennes, SCARA

Autres personnalités qualifiées

Contrôleur Général Économique et Financier d'ADP, Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique

Vice-Président du Conseil Général des Ponts et Chaussées, Ancien Président de RFF, et ancien administrateur d'ADP. Président du groupe de travail ayant rédigé le rapport « La régulation économique des redevances aéronautiques »

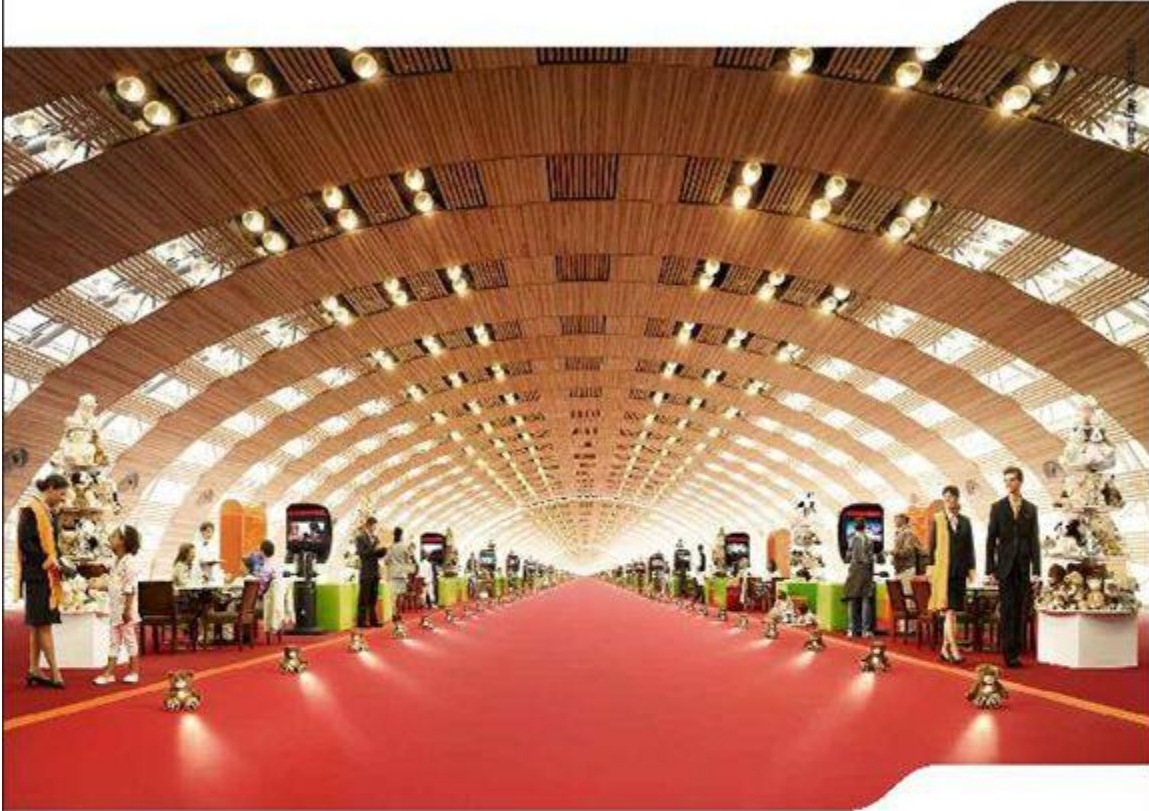
Président de la Commission Consultative Aéroportuaire (CoCoAéro), ancien Président d'Air Inter

Parlementaire, rapporteur du projet de loi relatif aux aéroports, membre de la CoCoAéro

Rédacteur du *Livre blanc des grands aéroports français*

Annexe 2 : Campagne publicitaire

>>> BIENVENUE AU CŒUR D'UN MONDE DE SERVICES.



ESPACES ENFANTS, NURSERY, ESPACES JEUX, BOUTIQUES, RESTAURANTS...

Chaque année, nous accueillons près de 85 millions de passagers. Et chacun d'eux est notre invité. Voilà pourquoi nous proposons et développons sans cesse de nouveaux services ouverts à tous et adaptés à chacun. Personnel d'accueil disponible, boutiques tendance et luxe, grandes marques de mode, d'accessoires et de parfumerie, restauration et gastronomie pour tous les goûts, mais aussi Parking Premium réservable en ligne, espaces de jeux Gulli, nursery pour les plus petits, consoles PS3 pour les plus grands, espaces de travail, WIFI... Lors de votre passage chez Aéroports de Paris, c'est tout un monde de services qui s'ouvre à vous.

 3950*

 [aeroportsdeparis.fr](https://www.aeroportsdeparis.fr)

*0,24€ TTC/mn. Appel en pays fix en France métropolitaine, service clientèle à votre disposition sur compte.


AÉROPORTS DE PARIS
Le monde entier est notre invité

Annexe 3 : Lettre de mission d'Hubert du Mesnil à Claude Martinand



Monsieur Claude MARTINAND
Président de Réseau Ferré de
France
Tour Pascal A
6, place des Degrés
92045 Paris-La Défense Cedex

DG/2002/769

Paris, le 13 mars 2002

Monsieur le Président,

Vous avez bien voulu, en réponse à ma proposition et en accord avec la Direction Générale de l'Aviation Civile, accepter de conduire une mission concernant la régulation des redevances aéronautiques d'Aéroports de Paris.

Vous remerciant pour votre accord de principe, je suis convaincu que votre contribution active aux débats nationaux et communautaires sur l'évolution de la régulation et de la gestion des infrastructures et votre expérience de gestion dans le domaine des transports terrestres apporteront de précieux éclairages à l'ensemble des acteurs du monde aéroportuaire.

Votre mission permettra en outre de mieux analyser et faire connaître les problématiques et les réalités économiques de ce secteur. Les aéroports sont engagés dans une profonde mutation à travers le monde, fondée sur la prise de conscience que ces infrastructures, tout en demeurant orientées vers le service des utilisateurs, doivent être gérées selon des critères économiques et financiers efficaces.

Malgré les difficultés que rencontre le transport aérien, les aéroports doivent faire face à la forte croissance à moyen terme du transport aérien, et doivent consentir des investissements importants qui présentent un caractère fortement structurant pour le développement économique, notamment dans un contexte de concurrence accrue entre les grandes métropoles et les régions européennes. Ces investissements, qui se traduisent par une augmentation des capacités d'accueil des passagers et des avions, visent également à répondre à des standards de qualité de service, tels que souhaités par les compagnies aériennes et les usagers, de plus en plus exigeants.

Ainsi, trois questions me semblent devoir être particulièrement étudiées dans le cadre d'une réflexion sur la régulation et les fondements économiques des redevances aéroportuaires dans le contexte d'Aéroports de Paris.

La première concerne les critères de fixation ou d'évolution des redevances pour atteindre l'objectif d'efficacité de la régulation qui devrait viser à inciter les aéroports à se développer en phase avec les demandes des utilisateurs des infrastructures aéroportuaires.

Il est en effet indispensable dans un contexte de croissance régulière du transport aérien, que soient définies des règles garantissant l'utilisation efficace des infrastructures et la rémunération équitable des investissements et des actifs dédiés aux activités aéroportuaires.

Cet objectif me semble pouvoir être atteint, si j'en juge par les méthodes d'évaluation économique des activités aéronautiques utilisées dans les principaux aéroports européens, par la mise en œuvre de principes clairs, connus et acceptés par tous garantissant la stabilité du cadre juridique et économique de l'ensemble des opérateurs du secteur.

En second lieu se pose la question du rôle des redevances dans l'allocation efficace d'une ressource rare en fonction par exemple de la saturation des équipements (heures de pointe, taille des avions), des caractéristiques particulières de certains services (correspondance) ou de certaines infrastructures (plates-formes différentes) ou encore en fonction d'objectifs environnementaux.

Enfin les processus de régulation appellent certainement une réflexion particulière. Les expériences étrangères fournissent un large spectre de solutions pratiques qui permettent d'éclairer utilement la réflexion.

Vos travaux et ceux du groupe de travail que vous serez amené à constituer autour de vous pourront déboucher sur des premières orientations et un document fondant une consultation plus large à la mi juillet et sur des conclusions au mois de septembre.

Vous renouvelant mes remerciements et vous assurant du soutien et de l'aide de mes services pour le bon déroulement des travaux de votre mission, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.



Hubert du MESNIL
Directeur Général

Annexe 4 : Chronologie

1993

Les dirigeants d'ADP évoquent une privatisation partielle. Le gouvernement ne donne pas suite.

1999

Mise en place par les gestionnaires des grands aéroports régionaux d'un Comité d'Action pour la Mise en Place des Sociétés Aéroportuaires.

2000

Rapport Mauroy sur la décentralisation, qui propose de confier aux régions la gestion des aéroports régionaux.

2001

Organisation d'une réflexion par la DGAC afin de proposer différents schémas de réforme des aéroports.

2002

SEPT Décret du 17 septembre : simplification des règles de fonctionnement d'ADP : exclusion du code des marchés publics, précision des pouvoirs du C.A., allègement de la tutelle (particulièrement en matière domaniale).

Dominique Bussereau, Secrétaire d'État aux Transport, aux *Échos* : « le mode de gestion des grands aéroports internationaux est en pleine évolution : avec une comptabilité publique, celui d'ADP n'est plus adapté. Le faire passer au statut de véritable entreprise nécessite donc dans un premier temps une modernisation de ses modes de gestion ». Ne présente aucun calendrier.

NOV *Livre blanc des grands aéroports français* par l'Union des chambres de commerce et établissements gestionnaires d'aéroport (Ucgega), qui œuvre depuis de nombreuses années pour la modernisation du cadre juridique des aéroports. Francis Perugini, président de la CCI de Nice-Côte d'Azur : « Il convient de mettre fin au décalage existant entre le droit -juridique et commercial- et les faits, à savoir qu'aujourd'hui un aéroport est devenu une véritable entreprise ».

DEC Dominique Bussereau lors du colloque de l'association Avenir Transports : « Le gouvernement souhaite une évolution du statut d'ADP vers un statut de société à part entière, ouverte aux capitaux publics mais aussi probablement privés ».

2003

- MAI Dominique Bussereau annonce qu'il « réfléchit à une éventuelle ouverture du capital d'ADP ».
- JUIL CFE-CGC d'ADP : le gouvernement annoncera « fin juillet ou à l'automne » la transformation ADP en société anonyme, détenue à 51 % par l'État, avec conservation des statuts du personnel.
- SEPT Pierre Chassigneux, Président d'ADP, est limogé en Conseil des Ministres. Pierre Graff, jusqu'alors directeur de cabinet de Gilles de Robien, est nommé Président, avec le but de préparer le changement de statut. Les représentants des salariés au C.A. de l'entreprise votent contre le « parachutage » de Pierre Graff et la « privatisation » d'ADP qu'il préparerait. Pierre Graff annonce que le changement de statut n'interviendra pas avant début 2004.
- OCT Lettre de mission des ministres en charge de l'aviation civile et de l'économie à Pierre Graff autorisant la transformation d'ADP en S.A. Projet de loi prévu pour mai 2004, avec trois principes :
- l'État devra conserver au moins 51% du capital d'ADP ;
 - le statut des salariés sera maintenu ;
 - ADP conservera l'ensemble de ses activités.
- L'ouverture du capital est prévue pour mars 2005.
- DÉC Dans *le Figaro*, Pierre Graff précise que la loi changeant le statut d'ADP sera déposée au printemps 2004, et il se déclare favorable à une introduction en Bourse, estimant que le fait d'avoir une société cotée permettrait à ADP de mieux valoriser son patrimoine et favoriserait sa réactivité.

2004

- JANV 22/01 : les sept syndicats d'ADP appellent à une grève de 24 heures contre la « privatisation » et pour le maintien des statuts des personnels. Cependant, la CFE-CGC, deuxième syndicat de l'entreprise, juge la privatisation « inéluctable » et réclame déjà l'ouverture rapide de négociations sur l'assurance sociale, les retraites et les salaires « en cohérence avec l'évolution de l'établissement public en SA ».
- AVR 05/04 : Jean-Pierre Raffarin annonce une « accélération de la politique de privatisation ».
- 06/04 : Nicolas Sarkozy, Ministre de l'Économie, devant les députés : « des ventes d'actifs permettront de diminuer la dette publique et de recapitaliser l'industrie ».
- 23/04 : Jean-Pierre Raffarin confirme que l'État restera actionnaire majoritaire d'ADP.
- « Nous avons engagé une évolution des statuts afin de donner à ADP les moyens de rivaliser avec les plus grandes plates-formes européennes et mondiale. Cette évolution passe par un changement de structure. ADP va devenir une entreprise, qui sera une entreprise de services publics ».
 - Le statut actuel d'ADP qui date de 1945 « limite les possibilités de développement à l'international et entrave ses capacités de réaction face aux évolutions du monde aérien ».

- MAI 23/05 : Effondrement d'une partie de la voute du terminal 2E à Roissy-CDG : quatre morts. Pierre Graff : « Si d'ici à un an, on a trouvé les causes de l'accident, réparé les dégâts et assuré le passage des avions je ne vois pas pourquoi les analystes seraient opposés à notre mise sur le marché. Mais il est difficile de savoir ce qui se passera d'ici un an. »
Dominique Bussereau (passé au Budget en mars) : « Le processus se poursuivra normalement. ADP saura surmonter ce terrible événement. »
- JUIL 08/07 : Le C.A. présente aux salariés et aux syndicats le projet de loi relatif à la transformation de l'établissement public en S.A. Il est présenté au Conseil d'État la semaine suivante.
- SEPT Décret du 9 septembre « portant création du service Agence des participations de l'État » : ADP listé en annexe comme entreprise pour laquelle l'agence exerce la mission de l'État actionnaire.
23/09 : Le Conseil d'État rend un avis favorable au projet de loi relatif aux aéroports.
29/09 : Gilles de Robien, Ministre des Transports présente le projet de loi en Conseil des Ministres et annonce que le calendrier (ouverture du capital en mars) sera tenu.
- OCT 09/10 : Adoption du projet de loi relatif aux aéroports par le Sénat.

2005

- FÉV 09/02 : Gilles de Robien annonce à l'Assemblée Nationale que l'ouverture du capital aura finalement lieu « fin 2005, début 2006 ». Report de l'examen du projet de loi à l'Assemblée, dû qu'à « l'encombrement de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale ».
- MARS 10/03 : fortes perturbations à ADP en raison de grèves.
14/03 : Adoption du projet de loi relatif aux aéroports par l'Assemblée Nationale. Gilles de Robien : « Cette réforme permet de mobiliser des capitaux privés pour les investissements » d'ADP.
31/03 : Adoption définitive par le Sénat du projet de loi relatif aux aéroports.
- AVR Saisine du Conseil Constitutionnel le 6, qui rend une décision de conformité le 14.
21/04 : parution de la loi au *Journal Officiel*.
- JUIL 22/07 : Publication du décret transformant ADP en S.A., suite à la loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports.
27/07 : Nomination de Pierre Graff Président-Directeur Général d'ADP.

2006

- JAN 15/01 : La CoCoAéro propose dans son avis que l'augmentation des redevances n'excède pas 2,5% par an hors inflation, limitée à 11% pour l'ensemble de la période 2006-2010.
- FEV Signature du Contrat de Régulation Économique (CRE) entre l'État et ADP, fixant la hausse annuelle des redevances à un plafond de 3.25% hors inflation.

- AVR Deux recours devant le Conseil d'État de la FNAM, du SCARA et du BAR-France pour obtenir l'annulation du CRE et pour annuler l'augmentation des redevances de 5% en 2006. Lionel Guérin, Président de la FNAM aux *Échos* : « La loi stipule que l'augmentation des redevances doit être proportionnelle aux coûts des services rendus. Nous estimons qu'un gel des redevances permettrait de financer les investissements prévus. [... L'État] n'a tenu aucun compte de nos propositions, pas plus que du rapport de la commission aéroportuaire. »
- MAI L'IATA s'associe au recours de la FNAM, du SCARA et du BAR-France
Publication au *Journal Officiel* du 23 mai le décret autorisant l'ouverture du capital d'ADP
- JUIN Jacques Barrot au 62^e congrès de l'IATA à Paris annonce une future proposition législative de la Commission sur les redevances pour pacifier la situation.
ADP entre en bourse.

2007

- JANV ADP propose à la CoCoÉco (où siègent les compagnies) chargée d'émettre un avis sur le tarif une augmentation de ses tarifs de 4,25% (inférieure au 5% de 2006) : l'IATA, la FNAM, le SCARA et EasyJet ont voté contre, mais l'abstention d'Air France constitue une grosse surprise. Air France justifie son geste par les progrès d'ADP sur les plans de l'exploitation et de l'avancement des chantiers.
- MARS Jean-Cyril Spinetta annonce qu'Air France se dissocie des recours, en notant un net changement dans les relations d'AF avec ADP.
- AVR Un troisième recours est déposé contre le montant des redevances 2007. Le Conseil d'État rejette le mercredi 26 la requête en annulation du CRE.
- JUIL Le Conseil d'État annule le niveau des redevances 2006 et 2007 au motif de l'insuffisance des informations fournies par ADP à la CoCoÉco. ADP annonce qu'il va reformuler sa décision en tenant compte des observations du Conseil d'État pour fixer rétroactivement les tarifs au même niveau.
- OCT Convocation par ADP d'une nouvelle CoCoÉco pour valider rétroactivement le niveau des tarifs

2008

- JUIL Le rapport public thématique de la Cour des Comptes épingle ADP sur la qualité de service.
- OCT L'État cède 8% du capital d'Aéroports de Paris pour permettre l'alliance d'ADP avec le groupe néerlandais Schiphol, le gestionnaire de l'aéroport d'Amsterdam.
- DEC Début des négociations entre ADP et les compagnies sur les tarifs 2009 : ADP demande une hausse de tarifs de 6,9%.

Bibliographie

ACI, 2008a, *ACI Policy and Recommended Practices Handbook*, 8me édition, Genève, ACI.

ACI, 2008b, « Statistics: World Airport Traffic 2007 », En ligne : http://www.aci.aero/aci/aci/file/Press%20Releases/2008/Interesting%20Stats_2007.pdf [Page consultée le 2 Février 2009].

Aéroports de Paris, 2009, « Architecture et Ingénierie : ADPi », En ligne : <http://www.aeroportsdeparis.fr/ADP/frFR/Professionnels/Expertise/ArchitectureEtIngenierie/Presentation/presentation.htm> [Page consultée le 21 Octobre 2008].

Aéroports de Paris, 2007, « Communiqué de presse du 11 juillet 2007 », En ligne : <http://www.aeroportsdeparis.fr/ADP/Resources/4c1126e7-7a84-48b6-8109-af5aba018dde-decisionCEdefFR.pdf> [Page consultée le 15 Mai 2009].

Aéroports de Paris, 2008, « Inauguration officielle du T2G », En ligne : <http://www.aeroportsdeparis.fr/ADP/fr-FR/Professionnels/News/Octobre2008/> [Page consultée le 15 Mai 2009].

Aéroports de Paris, 2009, « Management : Aéroports de Paris Management », En ligne : <http://www.aeroportsdeparis.fr/ADP/frFR/Professionnels/Expertise/Management/Presentation/Presentation.htm> [Page consultée le 21 Octobre 2008].

Aéroports de Paris, 2008, « Nouvelle campagne publicitaire d'Aéroports de Paris : "Bienvenue dans un monde de services" », En ligne : <http://www.aeroportsdeparis.fr/Adp/Resources/29ece1d2-03c6-4a44-a4a42062ccbc9619-cppub30mai08.pdf> [Page consultée le 25 Février 2009].

Aéroports de Paris, 2007, « Programme d'investissements (M€ 2007) 2006-2011 », En ligne : <http://www.aeroportsdeparis.fr/ADP/Resources/f4d93abe-363a-45a0-8f7a-2787c4312d1a-Tableauprogrammeinvestissement.pdf> [Page consultée le 24 Mars 2009].

AFP, 2003, « Pierre Graff arrive avec "modestie" à la tête d'ADP pour changer les statuts (entretien) » (18 septembre 2003).

AFP, 2006, « Redevances aéroports: proposition législative UE d'ici fin 2006 (Barrot) » (5 juin 2006).

AFP, 2008, « GB: BAA va devoir céder les aéroports de Gatwick, Stansted et Edimbourg » (17 décembre 2008).

- Air France, 2009, « Roissy-CDG, le hub le plus performant d'Europe », En ligne : <http://corporate.airfrance.com/fr/strategie/reseaux-et-hubs/roissy-cdg-le-hub-le-plus-performant-d-europe/index.html> [Page consultée le 24 Avril 2009].
- Air France-KLM, 2009, « Structure du capital », En ligne : <http://www.airfranceklm-finance.com/capital-actionnariat.html> [Page consultée le 17 Mai 2009].
- Allison Graham, 1971, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown.
- Aubas Jean-Michel, 2005, « Une nouvelle organisation pour la DGAC: La réforme de l'État », *PCM le pont*, vol. 103, n° 1, pp. 20-24.
- Auby Jean-Bernard et Lombard Martine (dir.), 2007, *L'avenir des aéroports : entre décentralisation et concurrence. Actes du colloque organisé le 30 juin 2006 par la revue Droit Administratif et le Centre de recherche en droit administratif de l'Université Paris II*, Paris, Litec.
- Bauby Pierre, 1998, « Services publics : de la tutelle à la régulation », *Flux*, vol. 14, n° 31-32, pp. 25-34.
- Bel Germà et Fageda Xavier, 2006, « Patterns of Airport Policy Reform in Eastern Europe: Lessons from OECD Experience », *8th INFER Workshop on Economic Policy: Competition policy in networks industry*, Londres, 24 pp.
- Berthou Anaïs, 1999, *Les aéroports à l'aube du troisième millénaire*, Mémoire de droit, Institut de Droit aérien et spatial, Université McGill, Montréal, Canada.
- Betancor Ofelia et Rendeiro Roberto, 1999, « Regulating Privatized Infrastructures and Airport Services », En ligne : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=623941 [Page consultée le 21 Mars 2009].
- Bevir Mark, 2006, « Policy Network », in M. Bevir (dir.), *Encyclopedia of Governance*, Londres, SAGE Publications, article 398.
- Bézar Bruno et Preiss Éric, 2007, « L'agence des participations de l'État », *Revue française d'administration publique*, vol. 124, n° 4, ppp. 601-613.
- Biplan Pierre, 2004, « Les compagnies aériennes entre la nation et la mondialisation », *Hérodote*, vol. 114, n° 3, pp. 56-70.
- Bongrand Philippe et Laborier Pascale, 2005, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques: un impensé méthodologique? », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, pp. 73-111.

- Bricq Nicole et Collin, Yvon (dir.), 2001, *Activités aéroportuaires, aménagement du territoire et développement durable. Actes du colloque tenu le 7 février 2001 à l'Assemblée nationale*, Paris, Assemblée Nationale.
- Brouard Sylvain, 2006, « Principal/agent », in L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.) *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 341-348.
- Cafaggi Fabrizio, 2004, « Le rôle des acteurs privés dans les processus de régulation : participation, autorégulation et régulation privée », *Revue française d'administration publique*, vol. 109, n° 1, pp. 23-35.
- Carney Michael et Mew Keith, 2003, « Airport Governance Reform: a Strategic Management Perspective », *Journal of Air Transport Management*, vol. 9, n° 4, pp. 221-232.
- Chapier-Granier Nadège, 2006, *Les aéroports commerciaux entre économie administrée et économie de marché : aspects juridiques d'une mutation*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille.
- Churchman Charles West, 1971, *The design of inquiring systems: basic concepts of systems and organization*, New-York, Basic Books.
- Clifton Judith, Comín Francisco Comín et Fuentes Daniel Díaz, 2003, *Privatisation in the European Union*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Coase Robert, 1946, « The marginal cost controversy », *Economica*, vol. 13, n° 51, pp. 169-182.
- Cochennec Yann, 2009, « ADP n'a pas fini de subir les recours », *Air & Cosmos*, n° 2163 (mars), pp. 38-39.
- Coen David, 2005, « Business-regulatory relations: learning to play regulatory games in European utility markets », *Governance*, vol. 18, n° 3, pp. 375-398.
- Commaille Jacques, 2006, « Sociologie de l'action publique », in L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.) *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 415-422.
- Conseil économique et social, 2002, *Aéroports de proximité et aménagement du territoire*, Paris, La Documentation Française.
- Cour des Comptes, 2008, *Les aéroports français face aux mutations du transport aérien : Rapport public thématique*, Paris, La Documentation Française.
- Cour des Comptes, 2002, *Rapport public annuel*, Paris, La Documentation Française.

- Crozet Yves, 2003, « Industries de réseau et politiques publiques: pour une approche stratégique », *Flux*, vol. 54, n° 4, pp. 6-14.
- Curien Nicolas, 1993, « Économie des services en réseau : principes et méthodes », *Communications et Stratégies*, vol. 10, n° 2, pp. 13-30.
- De Montricher Nicole, 2004, « La modernisation en transition : Le cas aéroports de paris entre 1979 et 1991 », *Revue française d'administration publique*, vol. 111, n° 3, pp. 501-515.
- De Montricher Nicole (dir.), 1993, *Le modèle « Aéroports de Paris »*, Paris, rapport dactylographié pour l'OIP, l'ANVI et Aéroports de Paris.
- Delion André, 2007, « De l'État tuteur à l'État actionnaire », *Revue française d'administration publique*, vol. 124, n° 4, pp. 537-572.
- Delion André et Durupty Michel, 2006, « Chronique du secteur public économique », *Revue française d'administration publique*, vol. 119, n° 3, pp. 589-598.
- DGAC, 2008, *Quelles capacités disponibles pour un développement durable du transport aérien? Actes du séminaire du 13 décembre 2007*, Paris, Direction Générale de l'Aviation Civile.
- DGAC, 1999, *Note sur les « hub and spokes » ou réseaux en étoile*, Paris, Direction Générale de l'Aviation Civile, Service des bases aériennes.
- DiMaggio Paul et Powell Walter, 1983, « The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields », *American Sociological Review*, vol. 48, n° 2, pp. 147-160.
- Dumez Hervé et Jeunemaître Alain, 2004, « Montée en puissance passée et impasses actuelles de la régulation économique européenne des industries de réseau », in M-A. Frison-Roche, *Droit et économie de la régulation - Volume 2 : Règles et pouvoirs dans les systèmes de régulation*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, pp. 1-16.
- Dupuy François et Thoenig Jean-Claude, 1985, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard.
- Durupty Michel, 2007, « Les ouvertures de capital des entreprises publiques », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 2, n° 2, pp. 108-115.
- Eberlein Burkard, 1999, « L'État régulateur en Europe », *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 2, pp. 205-230.

- EDF, 2009, « De l'ÉPIC à la S.A. », En ligne : <http://actionnaires.edf.com/accueil-com-fr/actionnaires/groupe/statuts-97148.html> [Page consultée le 2 Février 2009].
- ÉNA, 1997, *Services publics comparés en Europe : exception française, exigence européenne. Rapports de séminaires établis par les élèves de la promotion Marc Bloch sous la direction de Christian Stoffaës*, Paris, La Documentation Française.
- Faure Alain, Pollet Gilles et Warin Philippe (dir.), 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan.
- Fayolle Corinne, 2003, « La dérégulation du transport aérien en Europe (1987-1997) », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, vol. 209, n° 1, pp. 75-90.
- Feigenbaum Harvey B. et Henig Jeffrey, 1994, « The Political Underpinnings of Privatization: A Typology », *World Politics*, vol. 46, n° 2, pp. 185-208.
- Finger Matthias et Varone Frédéric, 2006, « Governance of network industries: towards European regulators, differentiated regulations, or self-regulation? », *European Consortium for Political Research (Standing Group on Regulatory Governance)*, 3-10 septembre 2006, Université de Bath.
- Forsyth Peter et al., 2004, *The Economic Regulation of Airports: Recent Developments in Australasia, North America and Europe*, Aldershot (UK), Ashgate Publishing.
- Francis Graham et Humphreys Ian, 2001, « Airport Regulation: Reflecting on the Lessons from BAA plc », *Public Money & Management*, vol. 21, n° 4, pp. 49-52.
- Frison-Roche Marie-Anne, 2004, « Les nouveaux champs de la régulation », *Revue française d'administration publique*, vol. 109, n° 1, pp. 53-63.
- Gaudin Jean-Pierre, 2002, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Genoud Christophe, 2004, « Libéralisation et régulation des industries de réseau : diversité dans la convergence? », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, n° 2, pp. 187-204.
- Giblin Jean-Claude, 2004, « Les aéroports régionaux à la veille de la décentralisation », *Hérodote*, vol. 114, n° 3, pp. 101-121.
- Gillen David et Niemeier Hans-Martin, 2006, « Airport Economics, Policy and Management: The European Union », *Comparative Political Economy and Infrastructure Performance: The Case of Airports*, Madrid, Fondation Rafael del Pino, 53 p.

- Gillen David et Niemeier Hans-Martin, 2007, « Comparative Political Economy of Airport Infrastructure in the European Union: Evolution of Privatization, Regulation and Slot Reform », University of British Columbia, Working Paper 2007-6, 20 p.
- Glachant Jean-Michel, 2002, « L'approche néo-institutionnelle de la réforme des industries de réseaux », *Revue Économique*, vol. 53, n° 3, pp. 425-435.
- Golden Marissa Martino, 1998, « Interest Groups in the Rule-Making Process: Who Participates? Whose Voices Get Heard? », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, n° 2, pp. 245-270.
- Gonnot François-Michel (Député), 2005, *Rapport sur le projet de loi relatif aux aéroports*, Paris, Assemblée Nationale.
- Graham Anne, 2006, « Political economy and infrastructures: a comparative analysis of the case of airports », *Comparative Political Economy and Infrastructure Performance: The Case of Airports*, Madrid, Fondation Rafael del Pino.
- Grant A. Jordan, 1981, « Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process », *Journal of Public Policy*, vol. 1, n° 1, pp. 95-123.
- Guerrien Bernard, 2002, « Passager clandestin », in B. Guerrien, *Dictionnaire d'analyse économique*, Paris, La Découverte.
- Hall Peter et Taylor Rosemary, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3-4, pp. 469-496.
- Harris Richard et Milkis Sidney, 1989, *The Politics of Regulatory Change*, New-York, Oxford University Press.
- Hölmstrom Bengt, 1979, « Moral hazard and observability », *The Bell Journal of Economics*, vol. 10, n° 1, pp. 74-91.
- Humphreys Ian, Ison Stephen et Francis Graham, 2007, « UK Airport Policy: Does the Government Have Any Influence? », *Public Money & Management*, vol. 27, n° 5, pp. 229-244.
- Ikenberry John, 1990, « The International Spread of Privatization Policies », in E. Suleiman et J. Waterbury (dir.), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Oxford, Westview Press, pp. 88-111.
- INSEE, 2009, « Activité de service », En ligne : <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/services.htm> [Page consultée le 23 Mai 2009].

- Jobert Bruno, 1992, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2, pp. 219-234.
- Jobert Bruno et Muller Pierre, 1987, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Kornai Janos, 1986, « The Soft Budget Constraint », *Kyklos*, vol. 39, n° 1, pp. 3-30.
- Kovar Jean-Philippe, 2007, « L'incidence de la régulation sur la liberté de gestion des entreprises de réseau », *Public and Private Enforcement of EC and Greek Competition Law*, Conférence internationale tenue à Athènes les 1er et 2 juin 2007.
- La Tribune, 2003, « Feu vert officiel au changement de statut » (24 octobre 2003).
- La Tribune, 2005, « ADP réclame une hausse annuelle des redevances de 6 % sur cinq ans » (9 septembre 2005).
- La Tribune, 2005a, « La hausse de redevances d'ADP irrite les compagnies » (15 septembre 2005).
- La Tribune, 2005b, « Les compagnies préparent la riposte à une hausse des redevances d'Aéroports de Paris » (20 octobre 2005).
- La Tribune, 2005c, « Pierre Graff nommé PDG de la société ADP pour préparer ouverture de capital » (28 juillet 2005).
- La Tribune, 2007, « Air France calme le jeu avec ADP » (12 janvier 2007).
- Laffont Jean-Jacques et Tirole Jean, 1991, « Privatization and incentives », *Journal of Law, Economics, & Organization*, vol. 7, n° numéro spécial, pp. 84-105.
- Latour Michel M., 2000, « Rien de plus « sexé » qu'un aéroport qui marche », in A. Downs et G. Paquet (dir.), *Les défis de gouvernance à l'aube du XXIe siècle, Actes du congrès de l'ASDEQ*, Montréal, ASDEQ, pp. 257-265.
- Le Figaro, 2003, « ADP - Pierre Graff à la tête d'une organisation rénovée » (26 novembre 2003).
- Le Figaro, 2007, « Spinetta : Le ciel ouvert est fondamental » (31 mars 2007).
- Le Figaro, 2008, « Les compagnies aériennes refusent les augmentations d'ADP » (15 décembre 2008).

- Le Grand Jean-François (Sénateur), 2004, *Rapport sur le projet de loi relatif aux aéroports*, Paris, Sénat.
- Les Échos, 2002, « ADP - les intentions du gouvernement se précisent » (20 décembre 2002).
- Leca Jean, 1996, « La gouvernance de la France sous la V^e République. Une perspective de sociologie comparative », in F. d'Arcy et L. Rouban (dir.), *De la V^e République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Libération, 2003, « Bussereau réfléchit bien à privatiser ADP » (28 mai 2003).
- Lodge Martin, 2008, « Regulation, the Regulatory State and European Politics », *West European Politics*, vol. 31, n° 1, pp. 280-301.
- Lombard Martine, 2007, « De l'État propriétaire à l'État actionnaire : quels changements juridiques? », *Revue française d'administration publique*, vol. 124, n° 4, pp. 573-584.
- Lorrain Dominique, 2005, « Autoroutes en Europe (1) », *Flux*, vol. 62, n° 4, pp. 58-74.
- Lowi Theodore J., 1964, « American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory », *World Politics*, vol. 16, n° 4, pp. 677-715.
- Majone Giandomenico, 1997, « From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance », *Journal of Public Policy*, vol. 17, n° 2, pp. 139-167.
- Majone Giandomenico, 1996, *La Communauté européenne : un État régulateur*, Paris, Montchrestien.
- Majone Giandomenico, 1994, « The Rise of the Regulatory State in Europe », *West European Politics*, vol. 17, n° 3, pp. 77-101.
- March James G. et Olsen Johan P., 1984, « The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life », *The American Political Science Review*, vol. 78, n° 3, pp. 734-749.
- Martinand Claude (dir.), 2002, *La régulation économique des redevances aéronautiques*, rapport du groupe de travail présidé par Claude Martinand adressé à la Direction Générale d'Aéroports de Paris.
- Martres Jean-Louis, 2008, « De la nécessité d'une théorie des relations internationales. L'illusion paradigmatique », in M. Bergès (dir.), *Penser les Relations Internationales*, Paris, L'Harmattan, pp. 19-41.

- Marty Frédéric, 2004, « Analyse de la libéralisation des industries de réseaux au travers de la jurisprudence du Conseil de la Concurrence Français », *Revue Internationale de Droit Économique*, vol. 18, n° 4, pp. 435-460.
- Marty Frédéric, 2006, « Collectivités territoriales et entreprises : nouvelles compétences ou nouvelles politiques? », in GRALE, *La décentralisation en mouvement, Actes du colloque tenu à l'Assemblée Nationale les 12 et 13 janvier 2006*, Paris, La Documentation Française.
- Marty Frédéric, 2007, « La privatisation des services publics: fondements et enjeux », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 2, n° 2, pp. 90-105.
- Mauroy Pierre (dir.), 2000, *Refonder l'action publique locale : rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation Française.
- Merlin Pierre, 2002, *Le transport aérien*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Molin Bénédicte, 1997, *Éléments d'économie des réseaux hub-and-spokes aériens - Expérience américaine; perspectives européennes*, Thèse de doctorat en Sciences Économiques, Laboratoire d'Économie des Transports, Université Lumière-Lyon II.
- Moran Michael, 2003, *British Regulatory State: High Modernism and Hyper-Innovation*, Oxford, Oxford University Press.
- Morrison Steven et Winston Clifford, 2000, « The Remaining Role for Government Policy in the Deregulated Airline Industry », *Deregulation of Network Industries: What's Next?*, Washington DC, Brookings Institution Press, pp. 1-40.
- Mouhot Pierre, 1990, « Compagnies aériennes et réseaux aux États-Unis : évolution et typologie », *Bulletin de l'Association des Géographes français*, vol. 3, pp. 221-236.
- Muller Pierre, 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques: Vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, pp. 189-207.
- Muller Pierre, 2007, *Les politiques publiques*, 7^{me} édition Paris, Presses universitaires de France.
- OACI, 2006, « Convention relative à l'aviation civile internationale », En ligne : http://www.icao.int/icaonet/dcs/7300_cons.pdf [Page consultée le 11 Février 2009].

- OACI, 2001, « ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services », En ligne : <http://www.icao.int/icaoet/dcs/9082.html> [Page consultée le 20 Janvier 2009].
- OACI, 2009, *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne*, Montréal, OACI - Huitième édition.
- OCDE, 2004, *La réforme de la réglementation dans le secteur de l'aviation civile*, Paris, OCDE. En ligne : <http://www.oecd.org/dataoecd/36/32/32482747.pdf> [Page consultée le 23 Février 2008].
- OCDE, 2000, « La réforme de la réglementation dans les industries de réseau : enseignements à tirer et problèmes actuels », *Perspectives économiques de l'OCDE*, vol. 67, n° 1, pp. 167-189.
- Oum Tae H., Adler Nicole et Yu Chunyan, 2006, « Privatization, corporatization, ownership forms and their effects on the performance of the world's major airports », *Journal of Air Transport Management*, vol. 12, n° 3, pp. 109-121.
- Oum Tae H. et Fu Xiaowen, 2008, *Influence des aéroports sur la concurrence dans le transport aérien. Regard sur les performances des aéroports et les relations verticales entre aéroports et compagnies aériennes*, OCDE - International Transport Forum (Centre conjoint de recherche sur les transports), document de référence n° 2008-17.
- Overman Sam et Simanton Don F., 1986, « Iron triangles and issue networks of information policy », *Public Administration Review*, vol. 46, n° spécial : public management information systems, pp. 584-589.
- Packiarajah Kobika, Wang Xin et Xu Kejie, 2006, « Les hub and spokes : atouts et limites », En ligne : www.transports.com/fichiers/travaux/grand_oral_2006/Hub%20and%20spokes.pdf [Page consultée le 7 Mai 2009].
- Padova Allison, 2007, *Airport Governance Reform in Canada and Abroad*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement – Division de l'Économie, PRB 07-12F.
- Peters Guy, 1999, *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, Londres - New-York, Pinter.
- Pollitt Christopher et al., 2004, *Agencies: How Governments Do Things Through Semi-autonomous Organizations*, New-York, Palgrave Macmillan.

- Présidence de la République, 2007, « Allocution du Président de la République à l'occasion de l'inauguration du Satellite n°3 de Roissy Charles-de-Gaulle. », En ligne : http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/2007/juin/allocution_du_president_de_la_republique_a_l_occasion_de_l_inauguration_du_satellite_n3_de_roissy_charles-de-gaulle.78990.html [Page consultée le 27 Mai 2009].
- Prosser Tony, 2005, « Regulatory Contracts and Stakeholder Regulation », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 76, n° 1, pp. 35-57.
- Rachline François, 1997, « Le dispositif de la gestion déléguée », *Revue française de gestion*, n° 115, pp. 69-76.
- Revol René (dir.), 2002, *Dictionnaire des sciences économiques et sociales*, Paris, Hachette.
- Roth Gabriel, 1987, « Airport Privatization », *Proceedings of the Academy of Political Science*, vol. 36, n° 3, pp. 74-82.
- SH & E International Air Transport Consultancy, 2002, *Study on the quality and efficiency of ground handling services at EU airports as a result of the implementation of Council Directive 96/67/EC*, Londres, SH & E.
- Smyrl Marc, 2005, « Vers un retour du politique dans le néo-institutionnalisme », *Pôle Sud*, vol. 23, n° 2, pp. 115-130.
- Steinmo Sven, 2006, « Néo-institutionnalismes », in L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 293-300.
- Suleiman Ezra et Waterbury John (dir.), 1990, *The Political Economy Of Public Sector Reform And Privatization*, Oxford, Westview Press.
- Surel Yves, 2006, « Approches cognitives », in L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 80-88.
- Thatcher Mark, 2002, « Analysing Regulatory Reform in Europe », *Journal of European Public Policy*, vol. 9, n° 6, pp. 859-872.
- Thatcher Mark, 2004, « Concurrence ou complémentarité? A propos de la délégation des pouvoirs », *Revue française d'administration publique*, vol. 109, n° 1, pp. 49-52.
- Thatcher Mark, 2007, *Internationalisation and Economic Institutions: Comparing the European Experience*, Oxford, Oxford University Press.

- Thatcher Mark, 2005, « The third force? Independent regulatory agencies and elected politicians in Europe », *Governance*, vol. 18, n° 3, pp. 347-373.
- Thoenig Jean-Claude, 1987, *L'ère des technocrates : le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan.
- Truitt Lawrence J. et Esler Michael, 1996, « Airport Privatization », *Policy Studies Journal*, vol. 24, n° 1, pp. 100-110.
- UAF et Aéroport, 2009, « Les pages trafic », *Aéroport, le mag des aéroports francophones*, n° 21, pp. 12-15.
- UCCEGA, 2002, *Le livre blanc des grands aéroports régionaux français*, Paris, UCCEGA.
- Valin Jean-Yves, 2007, « La stratégie territoriale des aéroports », in IHEDATE, *Infrastructures et territoire, Actes du séminaire tenu le 27 avril 2007*, Paris, IHEDATE.
- Varlet Jean, 1997, « La déréglementation du transport aérien et ses conséquences sur les réseaux et sur les aéroports », *Annales de Géographie*, vol. 106, n° 593, pp. 205-217.
- Williamson Oliver E., 1979, « Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations », *The Journal of Law and Economics*, vol. 22, n° 2, pp. 233-261.
- Zembri Pierre, 2005, « Structure des réseaux de transport et déréglementation », *Flux*, vol. 62, n° 4, pp. 21-30.