

Autorité  
de la concurrence



**Décision n° 16-DCC-167 du 31 octobre 2016  
relative à la prise de contrôle exclusif de la société Aéroports de Lyon  
par la société Vinci Airports**

L'Autorité de la concurrence,

Vu le dossier de notification adressé complet au service des concentrations le 6 septembre 2016, relatif à la prise de contrôle exclusif de la société Aéroports de Lyon SA par la société Vinci Airports SAS, formalisée par l'offre finale retenue par l'Agence des Participations de l'Etat, le 28 juillet 2016, dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres portant sur le transfert de la participation majoritaire de l'Etat au capital d'Aéroports de Lyon SA ;

Vu le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence, et notamment ses articles L. 430-1 à L. 430-7 ;

Vu les engagements présentés le 20 septembre 2016 et modifiés en dernier lieu le 28 octobre 2016 par la partie notifiante ;

Vu les éléments complémentaires transmis par la partie notifiante au cours de l'instruction ;

Adopte la décision suivante :

## **I. Les entreprises concernées et l'opération**

1. Vinci Airports est une société par actions simplifiée, filiale de la société Vinci SA à la tête du groupe Vinci. Le groupe Vinci comprend deux branches principales : (i) la branche « Concessions » qui se concentre sur les activités de concession de transport (autoroutières, ferroviaires et aéroportuaires) et d'autres équipements (stades et barrages), et (ii) la branche « Contracting » qui regroupe les métiers du bâtiment, des travaux routiers et de l'énergie. Vinci Airports assure le développement et l'exploitation de 34 aéroports dans le monde, dont 12 en

France<sup>1</sup>, 10 au Portugal<sup>2</sup>, 6 en République Dominicaine<sup>3</sup>, 3 au Cambodge<sup>4</sup>, 2 au Japon<sup>5</sup> ainsi que l'aéroport de Santiago du Chili<sup>6</sup>, totalisant en 2015 un trafic annuel de près de 115 millions de passagers. Vinci Airports est également actionnaire à hauteur de 8 % d'Aéroports de Paris SA.

2. Aéroports de Lyon (ci-après, « ADL ») est une société anonyme à directoire et conseil de surveillance, créée le 6 mars 2007. ADL est une société concessionnaire aéroportuaire qui aménage, exploite et développe les aéroports de Lyon-Saint-Exupéry et de Lyon-Bron<sup>7</sup>. ADL est d'une part détenue à 60 % par l'Etat français, et d'autre part à 25 % par la chambre de commerce et d'industrie Lyon Métropole, 7 % par la métropole de Lyon, 5 % par le conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes et 3 % par le département du Rhône (ci-après, ensemble « les actionnaires publics locaux »). En outre, ADL détient la filiale ADL Management & Services, active principalement à l'étranger dans le domaine de l'ingénierie et le management d'aéroports<sup>8</sup>, et l'entreprise commune Lyon Duty Free créée en 2012 aux côtés de la société Lagardère Travel Retail, qui exploite des espaces commerciaux dans l'enceinte de l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry<sup>9</sup>.
3. Les transferts au secteur privé de la majorité du capital des sociétés Aéroports de la Côte d'Azur<sup>10</sup> et Aéroports de Lyon ont été autorisés par les III et IV de l'article 191 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite « loi Macron »). L'Etat a publié le 10 mars 2016 le cahier des charges de l'appel d'offres portant sur la cession de 60 % du capital d'ADL.
4. Dans ce contexte, Vinci Airports, la Caisse des Dépôts et Consignations (ci-après, la « CDC ») et Predica Prévoyance Dialogue (ci-après, « Predica »)<sup>11</sup> ont décidé de constituer un groupement momentané d'entreprises (ci-après, le « consortium ») afin de soumettre une offre commune pour acquérir la participation majoritaire de l'Etat au capital d'ADL, laquelle a été retenue le 28 juillet 2016<sup>12</sup>.

---

<sup>1</sup> Toulon-Hyères, Ancenis, Chambéry-Savoie, Clermont-Ferrand Auvergne, Dinard-Pleurtuit, Grenoble-Isère, Nantes-Atlantique, Quimper-Cornouaille, Rennes-St Jacques, Saint-Nazaire-Montoir, Poitiers-Biard et le Castellet (aéroport d'affaires dans le département du Var).

<sup>2</sup> Voir la décision de la Commission européenne COMP/M. 6862 – Vinci/Aerportos de Portugal du 10 juin 2013 par laquelle Vinci a pris le contrôle de la société ANA concessionnaire de dix aéroports au Portugal.

<sup>3</sup> Las Americas, Gregorio Luperon, Presidente Juan Bosch, Arroyo Barril, Dr. Joaquín Balaguer et Maria Montez.

<sup>4</sup> Phnom Penh, Siem Reap, Sihanoukville.

<sup>5</sup> Osaka Itami et Kansai International.

<sup>6</sup> Voir la décision de l'Autorité n° 15-DCC-125 du 17 septembre 2015 relative à la création d'une entreprise commune entre Aéroports de Paris Management et Vinci Airports, ayant pour objet la gestion et l'exploitation de l'aéroport de Santiago du Chili sur la base d'une concession de 20 ans octroyée par l'Etat chilien.

<sup>7</sup> Dans le cadre d'une convention de concession en vigueur jusqu'en décembre 2047 et d'un cahier des charges fixé par le décret n° 2007-244 du 23 février 2007 relatif aux aérodromes appartenant à l'Etat et portant approbation du cahier des charges type applicable à la concession de ces aérodromes.

<sup>8</sup> ADL Management & Services exploite et gère depuis avril 2011 la concession de l'aéroport international de Pristina au Kosovo dans le cadre d'une concession de 20 ans via ses filiales Limak Kosovo International Airport et ADLMS-PIA Operations.

<sup>9</sup> Voir la décision de l'Autorité n° 11-DCC-171 du 25 novembre 2011 relative à la création d'une entreprise commune de plein exercice par Aélia SAS et Aéroports de Lyon.

<sup>10</sup> La prise de contrôle de la société Aéroports de la Côte d'Azur par l'entreprise Atlantia S.p.A. (via sa filiale Aeroporti di Roma) et EDF (via sa division d'investissement EDF Invest) notifiée à la Commission européenne le 16 septembre 2016 a été autorisée par une décision du 12 octobre 2016, COMP/M.8185-Atlantia/EDF/ACA.

<sup>11</sup> Prédica est une société anonyme principalement active dans le secteur de l'assurance en France. Elle est détenue à 100 % par la société Crédit Agricole Assurances, elle-même détenue à 100 % par la société Crédit Agricole SA.

<sup>12</sup> Voir le communiqué de presse disponible à l'adresse suivante : <http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/21292.pdf>

5. L'opération notifiée consiste en l'acquisition par une société dédiée (ci-après, la « société dédiée ») de 60 % du capital et des droits de vote d'ADL, les actionnaires publics locaux en conservant 40 %. Après obtention des autorisations des autorités compétentes en matière de contrôle des concentrations et d'aviation civile, la société dédiée s'est engagée à conclure avec l'Etat le contrat de vente de la participation de l'Etat ainsi qu'un pacte d'actionnaires avec les actionnaires publics locaux impliquant une modification des statuts d'ADL dans les deux mois suivant la publication de l'arrêté relatif à la cession de la participation détenue par l'Etat dans ADL.
6. S'agissant de la gouvernance d'ADL à l'issue de l'opération, il est prévu que son directoire soit composé de [...] à [...] membres nommés par le conseil de surveillance. Les décisions seront prises à la majorité des membres présents. En cas de partage des voix, celle du président, désigné par Vinci Airports, sera prépondérante. Les décisions commerciales stratégiques d'ADL (adoption du budget, du plan d'affaires pluriannuel, du plan d'investissements pluriannuel, des investissements importants et du contrat de régulation économique conclu avec l'Etat) ne pourront être adoptées par le directoire sans l'autorisation préalable du conseil de surveillance statuant à la majorité simple. Au sein du conseil de surveillance, la société dédiée détiendra la majorité simple. Conformément au pacte d'actionnaires à conclure avec les actionnaires publics locaux et aux statuts d'ADL<sup>13</sup>, les décisions dites « importantes » devront être prises à la majorité qualifiée des 10/15<sup>ème</sup> du conseil de surveillance. Cependant, aucune de ces décisions ne constitue une décision stratégique au sens du droit des concentrations. Les actionnaires publics locaux n'exerceront donc pas d'influence déterminante sur la stratégie commerciale d'ADL, telle qu'encadrée par le contrat de concession et le contrat de régulation économique.
7. Vinci Airports détiendra 51 % du capital et des droits de vote au sein de la société dédiée. Vinci Airports nommera [...] des [...] membres du comité des associés ainsi que le président de la société. Les décisions concernant la société dédiée et la position de ses représentants au sein des organes sociaux d'ADL seront prises à l'unanimité. CDC et Prédica disposeront donc d'un droit de veto leur permettant de s'opposer à l'adoption de décisions capitales pour la stratégie commerciale d'ADL puisque ces droits concernent le budget, le plan stratégique pluriannuel (y compris le plan d'affaires et le plan d'investissements pluriannuel) et la nomination des dirigeants et mandataires sociaux.
8. Néanmoins la Commission européenne rappelle dans sa communication consolidée que « l'existence d'un contrôle commun implique qu'aucune voix prépondérante ne soit accordée à une des sociétés mères, car cela déboucherait sur le contrôle exclusif de la société bénéficiant de la voix prépondérante »<sup>14</sup>. Or, Vinci Airports aura *in fine* une voix prépondérante compte tenu du mécanisme de résolution des blocages prévu par le pacte d'actionnaires.
9. Ce mécanisme consiste en une procédure d'arbitrage d'une durée maximale de [...] jours, ce qui n'apparaît pas particulièrement long ou paralysant pour la gestion de la société dédiée. En outre, en cas de désaccord, les actionnaires minoritaires disposeront d'une option de vente dont l'exercice ne représentera pas une charge financière dissuasive pour Vinci Airports. En effet, la valeur cumulée des deux options de vente –environ [...] d'euros dans l'hypothèse où la CDC et Prédica s'opposeraient de concert–, représente environ [0-5] % du chiffre d'affaires mondial du groupe Vinci en 2015 et moins de [5-10] % du résultat net de sa branche « Concessions ».

---

<sup>13</sup> Voir la liste des décisions figurant aux points (a) à (g) de l'article 4. 1 du pacte d'actionnaires et à l'article 15 des statuts d'Aéroports de Lyon.

<sup>14</sup> Voir la Communication consolidée sur la compétence de la Commission en vertu du règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises, point 82.

Au regard de ces éléments, la voix prépondérante de Vinci Airports est donc suffisamment crédible pour lui permettre d'exercer un contrôle exclusif sur la société dédiée, étant entendu que les 9 membres siégeant au sein du conseil de surveillance d'ADL (5 nommés par Vinci Airports, 2 par la CDC et 2 par Prédica) devront voter conformément aux décisions actées par la société dédiée.

10. En ce qu'elle se traduit par la prise de contrôle exclusif d'ADL par Vinci Airports, l'opération notifiée constitue une concentration au sens de l'article L. 430-1 du code de commerce.
11. Les entreprises concernées réalisent ensemble un chiffre d'affaires hors taxes total sur le plan mondial de plus de 150 millions d'euros (Vinci : 38,5 milliards d'euros pour l'exercice clos le 31 décembre 2015 ; ADL : 162 millions d'euros pour le même exercice). Chacune de ces entreprises a réalisé en France un chiffre d'affaires supérieur à 50 millions d'euros (Vinci : 22,4 milliards d'euros pour l'exercice clos le 31 décembre 2015 ; ADL : 159,5 millions d'euros pour le même exercice). Compte tenu de ces chiffres d'affaires, l'opération ne relève pas de la compétence de l'Union européenne. En revanche, les seuils de contrôle mentionnés au I de l'article L. 430-2 du code de commerce sont franchis. Cette opération est donc soumise aux dispositions des articles L. 430-3 et suivants du code de commerce relatifs à la concentration économique.

## **II. Délimitation des marchés pertinents**

12. Vinci Airports et ADL sont présents dans le secteur de la gestion et l'exploitation d'aéroports qui comprend le marché amont de l'octroi des concessions aéroportuaires (A) et les marchés aval de la gestion et de l'exploitation des infrastructures aéroportuaires (B). Les marchés d'appels d'offres en travaux aéroportuaires sont également concernés par l'opération dans la mesure où il existe un lien vertical entre les activités de travaux publics du groupe Vinci et les appels d'offres lancés par ADL pour ce type de travaux (C).

### **A. LE MARCHE DE L'OCTROI DES CONCESSIONS AEROPORTUAIRES**

#### **1. LE MARCHE DE PRODUITS**

13. Le marché de l'octroi d'une concession de gestion d'un aéroport consiste en une activité économique pour laquelle l'offre est représentée par l'administration publique et la demande par des entreprises ayant un intérêt dans l'obtention de la concession. Sur un tel marché, la concurrence a lieu au moment de la procédure de mise en concurrence.
14. Dans leur pratique décisionnelle, l'Autorité de la concurrence et la Commission européenne ont envisagé l'existence d'un marché unique de l'octroi des concessions de gestion et d'exploitation d'aéroports<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Voir la décision de l'Autorité n° 15-DCC-125, précitée ; et les décisions de la Commission européenne COMP/M/6862 – Vinci/Aerportos de Portugal du 10 juin 2013 et COMP/M.7537 - ARDIAN FRANCE/ F2i SGR/ F2i AEROPORTI, du 21 avril 2015.

## **2. LE MARCHE GEOGRAPHIQUE**

15. L'Autorité<sup>16</sup> et la Commission européenne ne se sont pas prononcées sur la délimitation géographique exacte de ce marché. La Commission a considéré que ce marché pourrait être de dimension européenne, voire mondiale, les consortiums soumissionnaires étant également constitués d'entreprises non-européennes<sup>17</sup>, ce que la partie notifiante soutient au cas d'espèce.
16. La délimitation exacte de ce marché peut toutefois être laissée ouverte dans la mesure où les conclusions de l'analyse concurrentielle demeurent inchangées quelle que soit la délimitation géographique retenue.

### **B. LES MARCHES AVAL DE LA GESTION ET DE L'EXPLOITATION D'INFRASTRUCTURES AEROPORTUAIRES**

17. Dans sa pratique décisionnelle<sup>18</sup>, la Commission a considéré que le marché de la gestion et de l'exploitation des aéroports pouvait être subdivisé en trois marchés distincts : les services d'utilisation d'infrastructures aéroportuaires (1), les services d'assistance en escale (2), et les services commerciaux associés (3).
18. Les deux premiers marchés correspondent à des services rendus aux compagnies aériennes pour lesquels la demande est celle des compagnies aériennes et l'offre celle des exploitants d'aéroports. Le troisième marché correspond aux services rendus aux passagers et aux autres clients de l'aéroport par le gestionnaire d'aéroport ou par une entreprise tierce autorisée.

### **1. LE MARCHE DES SERVICES D'UTILISATION DES INFRASTRUCTURES AEROPORTUAIRES**

#### **a) Le marché de services**

19. Sur ce marché, les exploitants d'aéroports sont tenus, en tant que délégataires du service public aéroportuaire, de rendre certains services aux compagnies aériennes. L'article R. 224-1 du code de l'aviation civile dispose que « *les services publics aéroportuaires donnant lieu à la perception de redevances en application de l'article L. 6325-1 du code des transports sont les services rendus aux exploitants d'aéronefs et à leurs prestataires de service à l'occasion de l'usage de terrains, d'infrastructures, d'installations, de locaux et d'équipements aéroportuaires fournis par l'exploitant d'aérodrome, dans la mesure où cet usage est directement nécessaire, sur l'aérodrome, à l'exploitation des aéronefs ou à celle d'un service de transport aérien* ».
20. La Commission considère que ces services incluent le développement, la mise à disposition et l'entretien des pistes, des voies de circulation et d'autres infrastructures, ainsi que la supervision de l'ensemble de ces services aéroportuaires<sup>19</sup>. Par ailleurs, tout en laissant la question ouverte, elle a envisagé, face à l'essor des compagnies à bas coût, de segmenter ce marché selon les

---

<sup>16</sup> Voir la décision de l'Autorité n° 15-DCC-125, précitée, points 13 à 15.

<sup>17</sup> Voir la décision de la Commission européenne COMP/M.6862, précitée, point 13.

<sup>18</sup> Voir les décisions de la Commission européenne COMP/M. 7398 MIRAEL/ FERROVIAL/ NDH1 du 19 novembre 2014, point 19 et les décisions citées, ainsi que la décision COMP/M.6862, précitée, point 16.

<sup>19</sup> Voir les décisions de la Commission européenne COMP/M.7537 et COMP/M.7398, précitées.

catégories de clients (compagnies aériennes classiques, compagnies *low-cost* et compagnies *charter*) ou selon le type de services fournis par les aéroports (court ou long-courriers)<sup>20</sup>.

21. En France, les tarifs de ces services ne sont pas librement déterminés par l'exploitant. Ils font l'objet de redevances dont les montants sont fixés par décret en Conseil d'Etat après avis de l'Autorité de la concurrence. L'évolution de ces redevances figure par ailleurs dans les contrats de régulation économique conclus avec l'Etat.
22. En tout état de cause, la définition exacte de ce marché peut être laissée ouverte dans la mesure où les conclusions de l'analyse concurrentielle demeurent inchangées quelle que soit la segmentation retenue.

## **b) Le marché géographique**

23. Dans son avis n° 16-A-10 du 3 mai 2016 concernant un projet de décret relatif aux redevances aéroportuaires, l'Autorité a précisé que, dans ce secteur, « *la concurrence (...) est structurellement limitée. À l'exception de quelques destinations pouvant recevoir plusieurs dizaines de millions de passagers, ce qui excède les capacités de l'aéroport historique, il n'existe qu'un aéroport par ville. En outre, la construction de nouveaux aéroports doit être autorisée par les pouvoirs publics et nécessite le plus souvent l'utilisation du domaine public, ce qui rend extrêmement difficile l'entrée sur le marché aéroportuaire. Pour toutes ces raisons, la pratique décisionnelle des autorités de concurrence considère que les grands aéroports, à l'exception de ceux desservant une même ville, opèrent en monopole sur une destination donnée, même s'ils peuvent subir une certaine pression concurrentielle d'aéroports proches pour leurs activités de hub* » (point 21).
24. L'Autorité a relevé que les aéroports régionaux sont toutefois en concurrence pour attirer les compagnies aériennes à bas coût<sup>21</sup>. En effet, jusqu'à ces dernières années, les compagnies *low-cost* choisissaient de s'installer prioritairement sur des aéroports secondaires, en raison de redevances moins élevées et de mesures d'incitations prises par les collectivités locales. Toutefois, la législation européenne encadre désormais strictement les mesures d'aides au profit des aéroports et des compagnies aériennes<sup>22</sup>.
25. La Commission européenne considère, pour sa part, que le marché géographique peut être délimité en fonction de la zone d'attractivité de chaque aéroport<sup>23</sup>, en prenant en compte des critères tels que la taille et la densité de la population, le niveau de richesse et le tissu économique et industriel autour de l'aéroport<sup>24</sup>. C'est en effet principalement à partir de ces données que les compagnies aériennes décident d'ouvrir des liaisons aériennes depuis un aéroport, voire de s'en servir comme *hub*<sup>25</sup>. De manière générale, la Commission européenne

---

<sup>20</sup> Voir les décisions de la Commission européenne COMP/M.7398, précitée, et COMP/M. 5648, OTHP/Macquarie/Bristol Airport du 11 décembre 2009, point 10 et décisions précitées.

<sup>21</sup> Avis n° 10-A-04 du 22 février 2010 relatif à une demande d'avis de l'Association pour le maintien de la concurrence sur les réseaux et infrastructures (AMCRI) sur les problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation des aéroports français.

<sup>22</sup> Avis n° 10-A-04, point 31.

<sup>23</sup> Voir la décision de la Commission européenne COMP/M.7357, précitée, point 22.

<sup>24</sup> Voir la décision de la Commission européenne COMP/M. 5648, précitée, point 12.

<sup>25</sup> Pour une analyse détaillée, voir la décision de la Commission européenne COMP/M.4164 Ferrovial/Quebec/GIC/BAA du 23 mai 2005, points 18 à 21.

considère que la zone de la chalandise d'un aéroport a un rayon inférieur à 100 km pour les aéroports régionaux<sup>26</sup> et à 300 km pour les aéroports internationaux<sup>27</sup>.

26. En l'espèce, les aéroports gérés par Vinci Airports et par ADL sont des aéroports régionaux, au sens de la pratique décisionnelle de la Commission européenne : l'analyse sera donc menée dans une zone définie par un rayon de 100 km autour de l'aéroport Lyon-Saint-Exupéry.

## 2. LE MARCHÉ DES SERVICES D'ASSISTANCE EN ESCALE

### a) Le marché de services

27. Les services d'assistance en escale recouvrent l'ensemble des services qui sont nécessaires pour un avion de ligne entre son arrivée sur un aéroport et son départ, soit toutes les opérations effectuées à l'occasion de l'escale d'un avion et se rapportant à l'aéronef lui-même, aux passagers et au fret. Ces services vont de l'enregistrement des passagers et des bagages à la manutention, en passant par le guidage de l'avion au sol, le nettoyage de l'avion et son ravitaillement en carburant<sup>28</sup>.
28. A la différence des services de mise à disposition des infrastructures aéroportuaires, les services d'assistance en escale peuvent être offerts par d'autres prestataires que l'exploitant de l'aéroport. L'assistance en escale est en effet un marché concurrentiel, dont le fonctionnement est encadré par la directive n° 96/67/CE du Conseil du 15 octobre 1996 relatif à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de l'Espace économique européen (EEE). Cette directive a supprimé les restrictions à la libre prestation de services sur ce marché, permettant aux compagnies aériennes de choisir librement, sauf limitations particulières prises par le gestionnaire d'aéroport, leurs prestataires pour les services d'assistance en escale<sup>29</sup>.
29. Les autorités de concurrence nationale<sup>30</sup> et européenne<sup>31</sup> ont envisagé une segmentation des services d'assistance en escale selon la classification issue de la directive précitée. Cette liste détermine onze catégories de services (elles-mêmes subdivisées en sous-catégories) : (i) assistance administrative au sol et supervision ; (ii) assistance passagers ; (iii) assistance bagages ; (iv) assistance fret et poste ; (v) assistance opération en piste ; (vi) assistance nettoyage et service de l'avion ; (vii) assistance carburant et huile ; (viii) assistance entretien en ligne ; (ix) assistance opérations aériennes et administration des équipages ; (x) assistance transport au sol et (xi) assistance service commissariat (catering).

---

<sup>26</sup> Voir la décision de la Commission européenne COMP/M.7398, précitée, 21.

<sup>27</sup> Voir les décisions de la Commission européenne COMP/M.7398, précitée, et COMP/M.7008, précitée, point 12 et décisions citées.

<sup>28</sup> Voir la décision de l'Autorité n° 11-DCC-214 du 29 décembre 2011 relative à la prise de contrôle exclusif de la société Alyzia par G3S, point 15.

<sup>29</sup> La législation française diffère sur deux points particuliers. D'une part, en vertu de l'article R. 216-14 du code de l'aviation civile, l'obligation d'obtenir un agrément pour l'assistance en escale est applicable aux aéroports dont le trafic annuel est supérieur à 200 000 passagers ou 20 000 tonnes de fret, alors que la législation européenne fixe ces seuils respectivement à 2 000 000 de passagers ou 50 000 tonnes de fret. D'autre part, la législation française prévoit que le comité des usagers est consulté lors de la désignation d'un prestataire ou d'un gestionnaire d'aéroport pour assurer la permanence des services d'assistance en escale et lors de l'instauration d'une limitation du nombre de prestataires ou d'auto-assistants.

<sup>30</sup> Voir notamment la lettre du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie C 2004-132 du 25 juillet 2005, relative à une concentration dans le secteur des services aéroportuaires.

<sup>31</sup> Voir les décisions de la Commission européenne n° IV/M.1124, Maersk Air/LFV Holdings, du 6 juillet 1998, COMP/M.2254, Aviapartner/Maersk/Novia, du 11 janvier 2001 et COMP/M.5747, Iberia British Airways du 17 juillet 2010.

30. Elles ont par ailleurs identifié des marchés distincts selon cette segmentation, notamment pour l'assistance service commissariat ou l'assistance fret et poste<sup>32</sup>. Elles ont également envisagé une possible sous-segmentation des services d'assistance bagages entre le tri bagages (i) et la galerie bagage (ii), ou encore de l'assistance nettoyage et service de l'avion entre les prestations d'eau et vidange (i), de nettoyage (ii) et de dégivrage (iii). Elles ont enfin procédé à une distinction entre le traitement du fret aérien « côté ville » (i.e., au sein des aérogares et des entrepôts) et le traitement du fret aérien « côté piste » (i.e., le transfert du fret entre l'avion et l'aérogare ou l'entrepôt)<sup>33</sup>.
31. En l'espèce, la question de la segmentation des marchés des services d'assistance en escale peut être laissée ouverte, dans la mesure où, quelle que soit l'hypothèse retenue, les conclusions de l'analyse concurrentielle demeurent inchangées.

#### **b) Le marché géographique**

32. Conformément à la pratique décisionnelle<sup>34</sup>, les marchés des services d'assistance en escale sont limités à chaque aéroport.
33. Il n'y a pas lieu de remettre en cause cette délimitation à l'occasion de la présente décision.

### **3. LE MARCHE DE LA FOURNITURE DE SERVICES COMMERCIAUX ASSOCIES**

#### **a) Les marchés de produits et services**

34. La Commission a identifié un marché de la fourniture (ou externalisation) de services commerciaux associés comprenant notamment les services de restauration, les parkings, la location de voitures, la vente de détail, ainsi que la vente d'espaces publicitaires<sup>35</sup>. Sur ce marché, la demande provient, pour l'essentiel, des passagers et l'offre provient des exploitants commerciaux (entreprises tierces ou le gestionnaire d'aéroport lui-même).
35. La pratique décisionnelle a notamment identifié les marchés suivants : un marché amont des concessions d'espaces commerciaux de vente de détail en aéroport<sup>36</sup>, un marché aval de la vente de détail en aéroport<sup>37</sup>, et un marché de la concession de services de restauration qui correspond à l'externalisation des besoins de restauration dans les lieux de transport (gares, autoroutes,

---

<sup>32</sup> Pour l'assistance service commissariat, voir notamment les décisions de la Commission européenne COMP/M.2008, AOM/Air Liberté/Air Littoral, du 27 juillet 2000, et COMP/M.6037, Dnata/Alpha Flight Group, du 17 décembre 2010. Pour l'assistance fret et poste, voir notamment la décision de la Commission européenne n° IV/M.1665, Lufthansa/Menzies/LCC, du 30 juin 1998 et la lettre du ministre C 2004-132 précitée.

<sup>33</sup> Voir la lettre du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie C 2004-132 du 25 juillet 2005, précitée ; et l'avis du Conseil de la concurrence n° 05-A-13 du 24 juin 2005 relatif à l'acquisition de France Handling par la société Vinci Services Aéroportuaires.

<sup>34</sup> Voir notamment les décisions de la Commission européenne COMP/M.7008, COMP/M.6862 et COMP/M.4164, précitées. Voir la décision de l'Autorité n° 11-DCC-214, précitée, point 20 ; et la lettre du ministre C 2004-132 précitée.

<sup>35</sup> Voir notamment les décisions de la Commission européenne COMP/M.7357, point 22, COMP/M.7008, point 12 ; et COMP/M.6862, point 16.

<sup>36</sup> Sur ce marché, les concessions et/ou les baux commerciaux sont accordés par les gestionnaires d'aéroports aux opérateurs souvent au terme d'une procédure d'appel d'offres en vue de l'exploitation de points de vente dans l'enceinte des aéroports. En échange de telles concessions, les opérateurs commerciaux s'engagent à verser une rémunération aux gestionnaires d'aéroports, qui prend généralement la forme d'un pourcentage de leurs chiffres d'affaires assorti d'une part fixe minimale.

<sup>37</sup> Voir la décision de l'Autorité n° 16-DCC-88 du 22 juin 2016 relative à la prise de contrôle exclusif par la Société de Distribution Aéroportuaire de 8 points de vente sous enseigne Fnac situés dans les aéroports de Paris-Charles-de-Gaulle et Paris-Orly ; voir aussi la décision de la Commission européenne du 16 mai 2008, COMP/M.5123-Autogrill/World Duty Free, point 15.

aéroports) sans toutefois identifier un segment propre aux concessions de services de restauration en aéroport<sup>38</sup>.

36. Il n'y a pas lieu de remettre en cause ces délimitations à l'occasion de la présente décision.

#### **b) Les marchés géographiques**

37. A l'exception du marché amont des concessions pour la fourniture de services de vente de détail en aéroport, pour lequel la pratique décisionnelle tend à retenir une dimension au moins européenne<sup>39</sup>, les autorités de concurrence considèrent que les marchés géographiques pour l'ensemble des services fournis au sein des installations aéroportuaires se limitent à chaque aéroport<sup>40</sup>.

38. Il n'y a pas lieu de remettre en cause ces délimitations à l'occasion de la présente décision.

### **C. LES MARCHES D'APPELS D'OFFRES EN TRAVAUX AEROPORTUAIRES**

#### **a) Le statut d'entité adjudicatrice d'Aéroports de Lyon**

39. Dans son avis n° 10-A-04 précité, l'Autorité a rappelé que les sociétés aéroportuaires régionales (ci-après, « SAR ») sont des entités adjudicatrices soumises aux règles de mise en concurrence prévues par la directive 2004/17/CE portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux<sup>41</sup>. En France, cette directive a été transposée par l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, laquelle s'applique aux SAR.

40. Dans ce même avis, l'Autorité s'était interrogée sur le maintien du statut d'entité adjudicatrice en cas de privatisation du capital des SAR. Elle avait relevé que leur actionnariat majoritairement privé ne leur ferait pas perdre ce statut, pour deux raisons. D'une part, en vertu de la directive 2004/17/CE et de l'ordonnance du 6 juin 2005 précitée, ces sociétés demeureraient des entités bénéficiant de « *droits spéciaux ou exclusifs* ». D'autre part, les concessions aéroportuaires ayant été transférées par les CCI au profit des SAR en application de la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 en dérogeant aux obligations de publicité et de mise en concurrence, l'octroi de ces droits exclusifs ou spéciaux n'a pas fait l'objet d'une « *publicité adéquate* » au sens de la jurisprudence européenne<sup>42</sup>.

41. La qualification d'entité adjudicatrice suppose de remplir un critère organique et un critère matériel. Ainsi, les entités adjudicatrices sont les pouvoirs adjudicateurs, les entreprises publiques ou les organismes de droit privé bénéficiant de droits spéciaux ou exclusifs qui exercent une activité d'opérateur de réseaux dans les secteurs de l'énergie, de l'eau, des transports ou des services postaux.

---

<sup>38</sup> Voir la décision de la Commission européenne du 10 août 2007, COMP/M.4762-Autogrill / Alpha Airports Group, points 10 à 13.

<sup>39</sup> Voir la décision de l'Autorité n° 16-DCC-88, précitée, point 13. Voir les décisions de la Commission européenne COMP/M.6263, précitée, point 34 ; COMP/M.5389, précitée, point 34 ; COMP/M.5123, précitée, point 23. Dans le cadre de l'affaire COMP/M.7622-Dufry/World Duty Free, les résultats du test de marché ont confirmé la dimension au moins européenne du marché.

<sup>40</sup> Voir la décision de la Commission européenne COMP/M.7398, précitée, point 23.

<sup>41</sup> Voir le point 69 de l'avis.

<sup>42</sup> Voir les points 91 à 102 de l'avis n° 10-A-04.

42. La directive 2004/17/CE a depuis été abrogée et remplacée par la directive 2014/25/UE du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux. En droit français, l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, transposant les nouvelles directives européennes, a abrogé à compter du 1<sup>er</sup> avril 2016 le code des marchés publics ainsi que l'ordonnance n° 2005-1308 du 20 octobre 2005 précitée et son décret d'application n° 2005-1308 du 20 octobre 2005. Le décret n° 2016-360 du 28 mars 2016 relatif aux marchés publics, pris sur le fondement de l'ordonnance n° 2015-899 précitée, a parachevé l'unification au sein d'un même corpus juridique des règles relatives aux marchés publics, dans le respect des spécificités propres à chaque catégorie de contrats et d'acheteurs.
43. Il en résulte que la gestion d'un aéroport, considérée comme une activité d'opérateurs de réseaux<sup>43</sup>, par une entreprise privée bénéficiant de droits spéciaux ou exclusifs confère à cette dernière le statut d'entité adjudicatrice au sens des textes susmentionnés.
44. A cet égard, la possibilité de soumettre à des procédures de mise en concurrence des entreprises détenues par des intérêts purement privés constitue une spécificité notable de la réglementation des marchés passés dans les secteurs spéciaux, justifiée par le fait que les détenteurs des droits spéciaux ou exclusifs sont en situation de monopole sur le réseau ou l'infrastructure non reproductible qu'ils exploitent dans le cadre d'une mission de service public.
45. A l'issue de l'opération, ADL demeurera donc une entité adjudicatrice soumise à certaines obligations de mise en concurrence applicables aux concessionnaires d'aéroports.

#### **b) Le secteur de la construction et de l'entretien d'infrastructures aéroportuaires**

46. En l'espèce, compte tenu des caractéristiques propres à ADL, agissant comme entité adjudicatrice, les marchés des travaux de construction et d'entretien des infrastructures aéroportuaires pour les aéroports de Lyon-Saint-Exupéry et Lyon-Bron sont des marchés concernés par l'opération.
47. Dans son avis n° 10-A-04 précité, l'Autorité a identifié les marchés de travaux de construction et d'entretien des infrastructures présentes sur les plateformes aéroportuaires ainsi que des marchés de fourniture d'équipements<sup>44</sup>. Sur ces marchés, la demande est celle des gestionnaires d'aéroport en tant qu'entités adjudicatrices, et l'offre est constituée par des opérateurs privés actifs dans les secteurs des travaux publics, du bâtiment et de l'équipement.
48. Les travaux de construction et d'entretien des infrastructures aéroportuaires s'effectuent soit lors de la création (ou extension) d'un aéroport, soit pour l'entretien ou l'amélioration des infrastructures existantes. L'ampleur et les conditions de ces travaux sont en principe différentes. La construction nécessite en particulier de grands travaux de terrassement, d'assainissement, de confection de pistes, de construction d'ouvrages d'art et de divers bâtiments (aérogares, hangars d'avion, zone de stockage, etc.). L'entretien et l'amélioration impliquent en général des travaux de moindre ampleur, sans interruption du trafic aérien, ce qui nécessite des savoir-faire particuliers, voire des habilitations spécifiques.
49. La Commission européenne a notamment segmenté ces marchés en fonction de la taille des projets, considérant que les conditions de concurrence diffèrent de manière significative entre les petits et les grands projets. En effet, tout en indiquant qu'il n'existe pas de seuil pour distinguer la taille des projets, dans sa décision COMP/M.4623 *Vinci Construction/Solétanche*

---

<sup>43</sup> En vertu des articles 12 de la directive 2014/25/UE et 12-I-5° de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015.

<sup>44</sup> Voir l'avis n° 10-A-04, précité, point 45.

du 24 juillet 2007, elle a relevé, s'agissant de divers marchés de travaux publics, « *qu'il n'existe pas de seuils précis à partir duquel il serait possible de définir des marchés distincts, d'autant que les aléas de chaque chantier peuvent faire sensiblement évoluer le montant initialement estimé. Vinci fournit toutefois ses parts de marché et celles de Solétanche en distinguant les chantiers d'un montant de moins de 5 millions d'euros et les chantiers d'un montant de plus de 5 millions d'euros* ». La Commission européenne a rappelé que ce seuil avait été retenu dans d'autres décisions et qu'il correspondait approximativement au montant à partir duquel en France la procédure formalisée d'appel d'offres au niveau européen devenait obligatoire. A cet égard, la moitié des répondants au test de marché mené à l'occasion de l'examen de cette opération avait estimé « *qu'il pouvait s'agir d'un facteur de différenciation dans la mesure où l'accès aux grands chantiers pouvait être plus difficile pour les entreprises de petite taille dont les capacités financières et/ou technologiques (détection d'équipements) sont plus limitées* »<sup>45</sup>.

50. En effet, de manière générale, plus le montant d'un projet de construction ou de rénovation est élevé et moins le nombre d'entreprises techniquement capables de répondre est important. Inversement, lorsque les projets portent sur des marchés de travaux ou d'entretien d'infrastructures/bâtiments de faible valeur, davantage d'entreprises de travaux dont des petites et moyennes entreprises d'envergure locale ou régionale sont susceptibles de prendre part aux appels d'offres.

### **III. Analyse concurrentielle**

51. L'opération est susceptible de produire des effets horizontaux sur les marchés amont de l'octroi des concessions aéroportuaires et les marchés aval des services d'utilisation des infrastructures aéroportuaires (A). Par ailleurs, dans la mesure où la prise de contrôle d'ADL par un opérateur privé, acquérant ainsi une position de monopole sur les marchés délimités aux aéroports qu'il gère, est susceptible de produire des effets anticoncurrentiels, l'opération sera également analysée sur les marchés aval des services d'utilisation, de la gestion et de l'exploitation des infrastructures aéroportuaires (B). Enfin, en ce que l'opération projetée aboutit à confier la gestion de l'aéroport à une entreprise également active sur des marchés amont de travaux publics, l'opération est susceptible de réduire la concurrence lors de la passation des marchés de travaux, de fournitures et de services sur les emprises aéroportuaires (C).

#### **A. ANALYSE DES EFFETS HORIZONTAUX**

##### **1. SUR LE MARCHE AMONT DE L'OCTROI DES CONCESSIONS AEROPORTUAIRES**

52. Vinci Airports gère 34 aéroports dans le monde, représentant un trafic de 115 millions de passagers en 2015, dont 12 aéroports en France, pour un trafic de 6,7 millions de passagers. A l'exception de l'aéroport de Nantes-Atlantique, les aéroports français jusqu'à présent gérés par Vinci Airports sont des aéroports décentralisés de petite taille ayant un trafic très inférieur à un

---

<sup>45</sup> Voir les points 12 et 13 de la décision.

million de passagers par an<sup>46</sup>. En prenant le contrôle d'ADL, quatrième aéroport français avec un trafic de 8,7 millions de passagers en 2015, Vinci Airports doublera sa présence en France.

53. Néanmoins, à l'issue de l'opération, la part de marché de Vinci Airports restera de l'ordre de [0-5] % sur un marché de dimension européenne, l'incrément de part de marché occasionné par l'opération restant inférieur à [0-5] point. Dans l'hypothèse d'un marché national, le nouvel ensemble représente [5-10] % du trafic annuel de passagers en 2015<sup>47</sup>.
54. Par conséquent, l'opération n'est pas susceptible de porter atteinte à la concurrence sur le marché de l'octroi des concessions aéroportuaires par le biais d'effets horizontaux.

## **2. SUR LES MARCHES AVAL DES SERVICES D'UTILISATION DES INFRASTRUCTURES AEROPORTUAIRES**

55. Dans un rayon de 100 km autour de l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry, Vinci Airports gère les aéroports de Chambéry-Savoie et Grenoble-Isère dont les flux de passagers ont été respectivement de 220 000 passagers et 290 000 passagers en 2015, contre 8,7 millions de passagers pour l'aéroport Lyon-Saint-Exupéry.
56. Toutefois, les éléments recueillis au cours de l'instruction permettent d'exclure l'existence d'un rapport de substitution entre les plateformes aéroportuaires de Lyon et celles de Chambéry et Grenoble, y compris sur le segment le plus étroit du marché selon les catégories de clients (compagnies aériennes classiques, compagnies *low-cost* et compagnies *charter*).
57. En effet, les aéroports de Chambéry et Grenoble s'adressent à une clientèle spécifique, à savoir les compagnies à bas coût et charter transportant uniquement des touristiques étrangers (principalement britanniques) se rendant dans les stations de ski des Alpes du nord entre décembre et avril, et dont les vols se concentrent sur les samedis et dimanches. Cette clientèle représente moins de 3 % du trafic passagers de l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry.
58. L'instruction a montré que le principal aéroport concurrent de ceux de Grenoble et Chambéry pour cette clientèle est l'aéroport de Genève. L'analyse de l'activité hivernale de l'aéroport de Genève confirme ce positionnement. En effet, l'analyse des offres de sièges des compagnies présentes à l'aéroport de Genève durant cette période fait ressortir qu'elles opèrent en majorité les samedis et dimanches en lien avec les réservations hôtelières et les contraintes de planning des tour-opérateurs. Ainsi, en cas de hausse des redevances sur les aéroports gérés par Vinci Airports, les compagnies aériennes s'orienteraient vers l'aéroport de Genève dont les redevances sont par ailleurs moins élevées que celles de l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry.
59. Par conséquent, l'opération n'est pas susceptible de porter atteinte à la concurrence sur les marchés des services d'utilisation des infrastructures aéroportuaires par le biais d'effets horizontaux.

---

<sup>46</sup> Voir le dossier de presse de l'Union des Aéroports français du 17 février 2016 disponible à l'adresse suivante : <http://www.aeroport.fr/uploads/documents/dossier%20de%20presse%20Conf%202015.pdf>

<sup>47</sup> Le trafic annuel de passagers en 2015 est estimé à 181 millions de passagers par l'Union des Aéroports Français. Créée en 1938 sous le nom d'UCCEGA puis d'Union des Aéroports Français, cette association professionnelle regroupe 149 membres qui exploitent 166 aéroports en France métropolitaine et Outre-mer, soit la totalité du trafic commercial français.

## B. ANALYSE DES EFFETS LIES A L'ACQUISITION D'UNE POSITION MONOPOLISTIQUE

### 1. SUR LE MARCHÉ DES SERVICES D'UTILISATION DES INFRASTRUCTURES AEROPORTUAIRES

60. Dans son avis n° 10-A-04 précité, l'Autorité a relevé que, compte tenu de la complexité du système de fixation des tarifs de redevances aéroportuaires, « [d]ans l'hypothèse (...) d'un rachat par des groupes de travaux publics, l'asymétrie informationnelle entre le régulateur et l'opérateur intégré serait inévitablement accrue, ce qui engendrerait des difficultés significatives en matière de concurrence tant sur les marchés aval que sur les marchés amont de travaux. Les mécanismes de facturation interne à un groupe sont en effet plus difficiles à contrôler que des facturations entre entreprises indépendantes. Le risque est alors que les coûts liés à l'exploitation des aéroports soient surfacturés, conduisant à l'augmentation des redevances aéronautiques et créant une rente de monopole injustifiée permettant aux groupes concernés de subventionner leurs activités concurrentielles de travaux ou de services » (points 149 et 150).
61. En l'espèce, la politique tarifaire d'ADL demeurera régie par le mécanisme de régulation des niveaux de redevances issu de la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 et du décret du 20 juillet 2005 relatif aux redevances pour services rendus sur les aéroports. Cette régulation repose, en vertu des articles L. 6325-2 du code des transports et R. 224-4 du code de l'aviation civile, sur la conclusion d'un contrat pluriannuel de régulation économique entre les sociétés concessionnaires aéroportuaires et l'Etat.
62. En application de ces dispositions, l'Etat et ADL ont conclu, le 16 mars 2015, le premier contrat de régulation économique, qui couvre la période du 1<sup>er</sup> avril 2015 au 31 décembre 2019<sup>48</sup>. Ce contrat s'incorpore au contrat de concession d'aérodrome conclu avec l'Etat. Le contrat de régulation économique fixe en particulier, sur la période visée et en référence au programme d'investissements prévus, le plafond du taux moyen d'évolution des principales redevances pour services rendus. Il détermine, en outre, des objectifs de qualité de service et de productivité d'ADL sur cette période.
63. Comme l'a relevé l'Autorité, ces redevances aéroportuaires constituent une part non négligeable des ressources des aéroports<sup>49</sup>. Dans le cas d'ADL, elles représentent [30-40] % de son chiffre d'affaires en 2015 et sont quasi équivalentes aux redevances commerciales. En valeur absolue, le coût des redevances aéroportuaires supporté en moyenne par passager à l'aéroport Lyon-Saint-Exupéry s'élève à [...] euros fin juillet 2016, soit un niveau stable par rapport à ce qui avait été relevé par l'Autorité dans son avis de 2010<sup>50</sup>.
64. Les enjeux concurrentiels de la régulation en cas de privatisation des exploitants d'aéroports sur le marché aval des services de fourniture d'infrastructures aéroportuaires aux compagnies aériennes ont été abordés par l'Autorité dans le cadre de l'avis n° 10-A-04 précité. Elle a ainsi souligné que cette privatisation « était indissociable de la question de la régulation d'un monopole privé. L'éventuelle privatisation (...) des SAR ne paraît en effet pas de nature à modifier la situation concurrentielle existante entre les aéroports. Cette faible pression concurrentielle sera vraisemblablement insuffisante pour inciter les exploitants à rechercher une tarification efficiente des services de mise à disposition de leurs infrastructures

---

<sup>48</sup> Ce contrat a été conclu après avis de la Commission Consultative Aéroportuaire (« CoCoAéro ») du 13 novembre 2014, publié au Journal Officiel le 22 novembre 2014.

<sup>49</sup> Voir le point 137 de l'avis.

<sup>50</sup> Soit 13,10 euros en 2010. Voir le point 139 de l'avis.

*aéroportuaires aux usagers. Placées en situation de monopole de fait, les sociétés d'exploitation aéroportuaire devraient donc continuer à être soumises à une régulation de leurs tarifs par une autorité publique* » (point 62).

65. La Cour des comptes relève également que « [l]e transport aérien évolue (...) dans un environnement concurrentiel imparfait, avec des relations complexes entre acteurs économiques, qui impose à la fois une régulation de la part des autorités publiques et un encadrement des pratiques concurrentielles et commerciales »<sup>51</sup> des aéroports fournisseurs de l'infrastructure et des compagnies aériennes qui procurent le service de transport. La Cour des comptes rappelle notamment l'importance d'une régulation efficace des redevances aéroportuaires pour assurer l'équilibre entre les intérêts des aéroports et ceux des compagnies.
66. En l'espèce, le décret n° 2016-825 du 23 juin 2016 a modifié certaines dispositions réglementaires prises pour la transposition de la directive 2009/12/CE du 11 mars 2009 relatifs aux redevances aéroportuaires. Ce décret a été adopté à la suite de l'avis n° 16-A-10 du 3 mai 2016 rendu par l'Autorité sur saisine du ministre chargé de l'économie et préconisant la mise en place d'une régulation tarifaire de nature à garantir une concurrence non-fauscée entre transporteurs et l'absence de tarifs excessifs. Les recommandations formulées dans cet avis au sujet de l'autorité de supervision indépendante (ci-après, « ASI ») ont été reprises dans le décret susmentionné et transposées aux articles R. 224-8 et R. 224-10 du code de l'aviation civile.
67. L'ASI doit en particulier rendre un avis conforme sur les contrats de régulation économique et homologuer les tarifs des redevances aéroportuaires ainsi que leurs modulations pour ces aéroports (article R. 224-10 du code de l'aviation civile). L'ASI est désormais en place et ses membres ont été nommés pour une durée de 5 ans<sup>52</sup>. Elle a déjà rendu des décisions refusant l'homologation de redevances aéroportuaires formulées par des gestionnaires d'aéroports relevant de ses prérogatives<sup>53</sup>.
68. Compte tenu de cet encadrement légal et réglementaire, la substitution d'un opérateur privé à l'Etat pour la gestion d'ADL n'est pas susceptible de porter atteinte à la concurrence sur le marché des services d'utilisation des infrastructures aéroportuaires.

## **2. SUR LE MARCHÉ DES SERVICES D'ASSISTANCE EN ESCALE**

69. Vinci Airports, qui gère plusieurs aéroports français et étrangers, exerce pour certains d'entre eux des activités d'assistance en escale. Dès lors, il convient d'analyser si, à l'issue de l'opération, Vinci Airports serait en mesure d'évincer des prestataires extérieurs au profit d'une de ses filiales actives sur ce marché, dans la mesure où l'exercice de cette activité nécessite l'obtention d'une « *autorisation d'activité dans les emprises aéroportuaires* » délivrée par le gestionnaire d'aéroport.
70. A la différence des services rendus sur les aéroports, l'assistance en escale est un marché concurrentiel dont le fonctionnement est encadré par la directive 96/67/CE (cf. *supra*). Cette directive impose aux concessionnaires d'aéroports, dont le trafic annuel est supérieur ou égal à 2 millions de passagers (ou 50 000 tonnes de fret) de sélectionner les prestataires de service

---

<sup>51</sup> Le rapport a été rendu public le 12 octobre 2016 et est disponible à l'adresse suivante : <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/L-Etat-et-la-compétitivité-du-transport-aérien-un-role-complexe-une-stratégie-a-elaborer>

<sup>52</sup> [http://www.asi-aeroports.fr/sites/default/files/atoms/files/bo\\_-\\_arrete\\_nomination\\_201612\\_vf.pdf](http://www.asi-aeroports.fr/sites/default/files/atoms/files/bo_-_arrete_nomination_201612_vf.pdf)

<sup>53</sup> Voir la décision n° 1604-D1 du 17 octobre 2016 relative à la demande d'homologation des tarifs de redevances accessoires de la société Aéroport Marseille Provence, et la décision n° D-1602 du 2 août 2016 relative à la demande d'homologation des tarifs d'Aéroports de Paris SA pour la période tarifaire 2016.

d'assistance en escale *via* une procédure d'appel d'offres objective, transparente et non discriminatoire<sup>54</sup>. Elle autorise également l'auto-assistance pour les compagnies aériennes sur les aéroports dont le trafic annuel est supérieur ou égal à 1 million de passagers (ou 25 000 tonnes de fret)<sup>55</sup>. En outre, en France l'activité d'un prestataire de services d'assistance en escale et celle des sous-traitants est subordonnée à l'obtention d'un agrément valable 5 ans délivré par l'autorité préfectorale assurant la police de l'aérodrome conformément à l'article R. 216-14 du code de l'aviation civile. Les activités d'assistance en escale au sein de l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry relèvent de cette dernière réglementation.

71. D'après le rapport sur le marché de l'assistance en escale publié en septembre 2015 par le CGEDD<sup>56</sup>, le marché de l'assistance en escale à l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry est marqué par une situation quasi-monopolistique au bénéfice d'Aviapartner<sup>57</sup>. Cette société n'a aucun lien capitalistique avec le groupe Vinci<sup>58</sup>.
72. Vinci Airports a indiqué ne pas avoir d'activité autonome sur le marché français des services d'assistance en escale depuis la cession de sa filiale Vinci Services Aéroportuaires en 2006<sup>59</sup>. Les seules activités d'assistance en escale exercées par Vinci Airports sont en effet accessoires à ses activités de gestionnaire d'aéroports décentralisés (Quimper, Chambéry, Grenoble, Clermont-Ferrand et Toulon). Ces activités relèvent d'une obligation de service public au titre des contrats de délégation de service public dans la mesure où ces aéroports ont un trafic de passagers insuffisant pour être attractif auprès de prestataires extérieurs<sup>60</sup>.
73. Enfin, Vinci Airports indique que sa filiale Portway, qui exerce l'activité d'assistance en escale sur quatre des dix aéroports qu'elle gère au Portugal, n'a pas vocation à être développée à l'étranger.
74. Il résulte de ce qui précède que Vinci Airports n'est pas en mesure d'évincer, à son profit, les sociétés actuellement actives sur le marché des services d'assistance en escale au sein de l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry.

### 3. SUR LE MARCHÉ DE LA FOURNITURE DE SERVICES COMMERCIAUX ASSOCIES

75. Sur le marché amont des concessions pour la fourniture de services de vente de détail en aéroport, ADL est actif en tant que concessionnaire des emplacements commerciaux. ADL est également présent, via l'entreprise commune Lyon Duty Free qui exploite 6 des 35 boutiques présentes dans l'aéroport Lyon-Saint-Exupéry, sur le marché aval de la vente de détail en aéroport.
76. A l'issue de l'opération, Vinci Airports se substituera donc à ADL et contrôlera indirectement Lyon Duty Free aux côtés de Lagardère Travel Retail. Il convient dès lors d'analyser si

---

<sup>54</sup> Toutefois, à la demande du gestionnaire de l'aérodrome, le ministre chargé de l'aviation civile peut décider de limiter le nombre de prestataires autorisés à fournir certains services d'assistance en escale (article R. 216-5 du code de l'aviation civile), après consultation du comité des usagers (articles R. 216-8 et R. 216-16 du code de l'aviation civile). L'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry n'est pas concerné.

<sup>55</sup> Toutefois, pour quatre catégories de services (assistance «bagages», assistance «opérations en piste», assistance «carburant et huile», assistance «Transport du fret et de la poste sur les aires de trafic»), les États membres peuvent réserver l'exercice de l'auto-assistance à un minimum de deux usagers dans ces aéroports (article R. 216-3 du code de l'aviation civile).

<sup>56</sup> Le rapport est disponible à l'adresse suivante : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000744.pdf>

<sup>57</sup> *Ibid.*, page 28.

<sup>58</sup> Aviapartner est le leader européen du marché de l'assistance en escale. Cette société est contrôlée par le fond d'investissement H.I.G. Capital LLC : voir la décision de la Commission européenne COMP/M.7362-HIG/Aviapartner du 3 septembre 2014.

<sup>59</sup> Voir la décision de la Commission européenne COMP/M.4399-LBO France/Vinci Airports Services du 16 octobre 2006.

<sup>60</sup> Cette possibilité est expressément prévue par l'article R. 216-6 du code de l'aviation civile.

Vinci Airports pourrait être incité à réserver ces emplacements à sa filiale commune à l'issue de l'opération.

77. La prise de contrôle d'ADL par Vinci Airports est toutefois sans incidence sur les paramètres de la concurrence du marché aval de la vente de détail en aéroport. En effet, pour les SAR, telle qu'ADL, l'Etat a organisé un régime protecteur de la concurrence dans le cadre des contrats de concessions de services et, notamment, ceux des espaces commerciaux. L'article 11 du cahier des charges type prévoit que « *les autorisations d'occupation sont délivrées à l'issue d'une procédure permettant une mise en concurrence effective. Les autorisations sont attribuées aux candidats présentant les offres économiquement les plus avantageuses pour la concession, selon des critères définis par le concessionnaire et communiqués aux pétitionnaires* »<sup>61</sup>.
78. Ainsi, l'allocation des nouveaux espaces commerciaux au sein de l'aéroport Lyon-Saint-Exupéry situés dans le futur terminal 1 opérationnel en 2019 (+ 59 % d'espaces commerciaux, notamment 1 400 m<sup>2</sup> en *duty free*) devra respecter les règles d'une mise en concurrence non faussée.
79. Il résulte de ce qui précède que l'opération n'est pas susceptible de porter atteinte à la concurrence sur le marché de la fourniture de services commerciaux associés au sein de l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry.

#### **C. ANALYSE DES EFFETS VERTICAUX SUR LES MARCHES DE TRAVAUX ET D'ENTRETIEN DES INFRASTRUCTURES AEROPORTUAIRES**

80. Il convient d'examiner les effets résultants de l'intégration verticale qui découle de l'acquisition d'une société concessionnaire aéroportuaire par un groupe actif dans le secteur des travaux publics. Conformément à la pratique décisionnelle, la probabilité que l'opération fausse le jeu de la concurrence par des effets verticaux dépendra de la capacité de la nouvelle entité à restreindre l'accès de ses concurrents aux marchés de travaux et d'entretien des infrastructures aéroportuaires (a), de son incitation à mettre en œuvre une telle stratégie (b) et des effets de cette stratégie sur les marchés en cause (c).
81. En l'espèce, les obligations de mise en concurrence existantes sont susceptibles de permettre au groupe Vinci de verrouiller l'accès aux marchés passés par ADL après sa privatisation (a). Compte tenu du modèle économique et du cadre réglementaire propre aux activités aéroportuaires, les incitations à adopter une telle stratégie sont par ailleurs crédibles (b). Un tel comportement aurait par ailleurs des effets négatifs sur la concurrence pour les marchés passés dans le cadre de la construction et de l'entretien des infrastructures aéroportuaires de l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry (c).

##### **a) Les obligations de concurrence dans le contexte d'une privatisation au bénéfice d'un groupe de travaux publics**

82. Dans son avis n° 10-A-04 précité, l'Autorité a souligné que la possibilité de soumettre à des procédures de mise en concurrence des entreprises détenues par des intérêts privés constitue une spécificité notable de la réglementation des marchés passés dans les secteurs spéciaux. Ceci est justifié par le fait que les détenteurs des droits spéciaux ou exclusifs sont en situation de

---

<sup>61</sup> Voir également l'avis n° 10-A-04, précité, point 182.

monopole sur le réseau ou l'infrastructure non reproductible qu'ils exploitent dans le cadre d'une mission de service public<sup>62</sup>.

83. Le régime issu de l'ordonnance du 23 juillet 2015 et de son décret d'application du 25 mars 2016 transpose les obligations issues de la directive 2014/25/UE en ce qui concerne les critères d'attribution des marchés passés par les entités adjudicatrices. Les seuils de mise en concurrence sont fixés, pour 2016 et 2017, à 5 225 000 euros HT pour les marchés de travaux et 418 000 euros HT pour les marchés de fournitures et de services.
84. Pour des marchés au-delà de ces seuils, l'article 42 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 impose le recours à l'une des procédures formalisées : l'appel d'offres, la procédure négociée avec mise en concurrence préalable ou le dialogue compétitif. Pour ces marchés, les règles de publicité sont larges : les avis de marché sont d'abord publiés au Journal officiel de l'Union européenne et 48 heures plus tard, au niveau national au Bulletin Officiel des Annonces de Marchés Publics (BOAMP).
85. En-deçà de ces seuils, en revanche, l'acheteur peut recourir à une procédure adaptée dont il détermine librement les modalités en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin. En outre, la réglementation actuelle n'impose pas à une entité adjudicatrice telle qu'ADL une mesure de publicité au BOAMP ou dans un journal d'annonces légales pour les marchés d'un montant supérieur à 90 000 euros HT et inférieurs aux seuils de procédure formalisée.
86. Le cahier des charges type du contrat de concessionnaire aéroportuaire ne comporte qu'une seule référence aux obligations de mise en concurrence. L'article 62 prévoit que « [L]es marchés de travaux du concessionnaire sont soumis aux procédures de publicité et de mise en concurrence prévues par l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, même dans les cas où ils sont passés avec une entreprise liée au sens de l'article 29 de cette même ordonnance ».
87. Ainsi, l'Etat a neutralisé par la voie contractuelle l'article 19 de l'ordonnance n° 2015-899 qui permet aux entités adjudicatrices de ne pas recourir aux procédures de mises en concurrence lorsque les marchés sont conclus avec une entreprise liée. Toutefois, comme l'a relevé l'Autorité dans son avis n° 10-A-04 précité, cette règle plus stricte ne s'applique qu'aux seuls marchés de travaux, à l'exception des marchés de fournitures et de services.
88. Les préoccupations concurrentielles énoncées par l'Autorité en 2010 ont été confirmées dans le cas présent.
89. Premièrement, l'article 62 du cahier des charges type à la concession d'aéroport n'impose pas que les marchés de fournitures et de services, à la différence des marchés de travaux, fassent l'objet d'une procédure de mise en concurrence lorsqu'ils sont confiés par l'entité adjudicatrice à une « entreprise liée » comme le permet l'ordonnance n° 2015-899 précitée<sup>63</sup>.
90. En l'espèce, il ressort des données communiquées par la partie notifiante qu'ADL a eu recours à la procédure négociée, en matière de fournitures et de services, en moyenne [...] fois par an

---

<sup>62</sup> Voir l'avis n° 10-A-04, précité, point 68.

<sup>63</sup> Conformément à l'article 19-II de ladite ordonnance, sont des entreprises liées à une entité adjudicatrice :

« 1° Les entreprises dont les comptes annuels sont consolidés avec ceux de l'entité adjudicatrice ;

2° Les entreprises qui sont susceptibles d'être, directement ou indirectement, soumises à l'influence dominante de l'entité adjudicatrice au sens du troisième alinéa du 2° de l'article 11 ;

3° Les entreprises qui sont susceptibles d'exercer une influence dominante sur l'entité adjudicatrice au sens du troisième alinéa du 2° de l'article 11 ;

4° Les entreprises qui sont soumises à l'influence dominante d'une entreprise exerçant elle-même une telle influence dominante sur l'entité adjudicatrice au sens du troisième alinéa du 2° de l'article 11 ».

sur la période 2011-2015. Le cumul de ces marchés a représenté environ [...] millions d'euros de marchés passés, soit 80 % du total des marchés (en valeur).

91. Dès lors, à l'issue de l'opération, Vinci Airports, agissant en tant qu'entité adjudicatrice, serait en mesure d'allouer la très grande majorité des besoins en fournitures et en services d'ADL à une filiale du groupe Vinci, quel que soit le montant du marché. Par exemple, l'intégralité des besoins en matière de génie climatique, de génie électrique ou les prestations d'ingénierie d'infrastructures pourrait être confiée à des filiales du groupe Vinci présentes dans ces secteurs d'activités alors que, préalablement à l'opération, elles n'ont remporté qu'une partie de ces appels d'offres. A titre d'exemple, s'agissant des marchés de prestations en matière de génie électrique, Vinci Energie a remporté [...] des [...] appels d'offres lancés par ADL entre 2011 et 2015.
92. Deuxièmement, si la partie notifiante a précisé qu'ADL privilégie, pour les marchés publics supérieurs aux seuils fixés, la procédure négociée avec mise en concurrence préalable, le cadre réglementaire en vigueur ne garantit pas la préservation d'une concurrence non faussée pour deux raisons.
93. D'une part, si la procédure négociée présente un intérêt financier du fait de la négociation possible du montant des marchés à la baisse, il n'existe pas de commission d'appels d'offres indépendante placée auprès du gestionnaire d'aéroport. Dès lors, la procédure de mise en concurrence perdra de son effectivité si le concessionnaire d'aéroport assure à la fois les rôles d'entité adjudicatrice et de soumissionnaire, compte tenu de l'incitation du concessionnaire de favoriser ses propres activités.
94. Au cas d'espèce, ADL a mis en place un « comité des achats » qui se réunit pour tout marché d'un montant supérieur à 90 000 euros HT. Celui-ci est composé de cinq membres ayant voix délibérative : le président du directoire, le directeur administratif et financier et trois cadres d'ADL. [...] <sup>64</sup>.
95. Par conséquent, tant dans sa composition actuelle et future que dans son mode de fonctionnement, ce comité des achats ne peut être assimilé à une commission d'appels d'offres indépendante garantissant que les offres des filiales du groupe Vinci ne soient pas traitées plus favorablement que celles d'opérateurs tiers dans le cadre d'une procédure négociée.
96. D'autre part, s'agissant des marchés de travaux, en l'état actuel de la réglementation, l'essentiel des marchés d'ADL sur la période 2013-2015<sup>65</sup> sont en-deçà des seuils qui déclenchent une mise en concurrence et relèvent donc de la procédure adaptée pour laquelle l'entité adjudicatrice en détermine librement les modalités. En effet, la procédure de mise en concurrence ne s'impose qu'à partir de seuils de commande élevés, à savoir 5 225 000 euros HT pour les marchés de travaux (418 000 euros HT pour les marchés de fournitures et de services), ce qui a pour conséquence que la majorité des marchés d'ADL échappent à cette obligation de mise en concurrence<sup>66</sup>.
97. En l'espèce, entre 2011 et 2015 seulement [...] des [...] consultations d'ADL en matière de travaux ont fait l'objet d'une procédure négociée (hors consultation sur le nouveau terminal FT1 lancée en 2013). Sur cette période, l'essentiel des marchés de travaux d'ADL<sup>67</sup>, pour un volume de [...] millions d'euros sur un total de [...] millions d'euros, ont relevé de la procédure

---

<sup>64</sup> Voir annexe 1 de l'accord de groupement signé le 4 juillet 2016 entre les membres du Consortium.

<sup>65</sup> Si l'on exclut la consultation exceptionnelle lancée en 2013 pour la construction du nouveau terminal T1.

<sup>66</sup> Voir le point 176 de l'avis n° 10-A-04.

<sup>67</sup> Hors consultation pour le nouveau terminal T1 lancée en 2013.

adaptée pour laquelle l'entité adjudicatrice détermine librement les modalités de publicité (voir *supra*). De plus, lorsqu'ils dépassent le montant de 90 000 euros, ces marchés sont soumis au comité des achats d'ADL dont l'impartialité n'est pas garantie. Ainsi, à l'issue de l'opération, ADL pourrait favoriser les offres des filiales du groupe Vinci en matière de marchés de travaux dans la mesure où la portée de l'article 62 du cahier des charges d'ADL se trouve sensiblement limitée.

98. Compte tenu du cadre juridique applicable, le groupe Vinci sera donc en mesure, s'il le souhaite, de s'arroger l'essentiel des marchés de travaux, de fournitures et de services pour l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry, quels que soient leurs montants.

#### **b) Sur les incitations à mettre en œuvre une stratégie de verrouillage**

99. Dans son avis n° 10-A-04 précité, l'Autorité a estimé que *« l'intégration verticale entre un gestionnaire d'aéroport et une entreprise de travaux publics peut avoir un double effet. Elle peut entraîner un gain d'efficacité lié à la suppression de la double marge qui serait facturée par des entreprises non intégrées. Mais l'intégration verticale peut aussi conduire à l'augmentation des coûts des travaux du fait d'une absence de mise en concurrence. Ce risque est d'autant plus important que la régulation des redevances aéroportuaires permet au gestionnaire de répercuter intégralement la hausse des coûts sur ces redevances : l'entreprise intégrée serait alors incitée à augmenter artificiellement le prix proposé par l'entreprise de travaux publics, permettant ainsi à cette dernière de se constituer une rente injustifiée »*<sup>68</sup>.
100. En 2010, l'Autorité avait ainsi constaté la grande disparité entre le programme d'investissements d'Aéroports de Paris et ceux de moindre importance des aéroports régionaux. En 2008, l'ensemble des investissements prévus par les SAR s'élevait à 171 millions (dont 29 millions d'euros pour ADL). Toutefois, l'essor continu du trafic aérien sur ces plateformes régionales grâce aux offres des compagnies aériennes *low-cost*<sup>69</sup> requiert de vastes chantiers d'extension et de rénovation exigeant des investissements beaucoup plus importants pour les années à venir. Ainsi, le contrat de régulation économique d'ADL pour la période 2015-2019, indique que : *« après une période 2008-2011 où les investissements ont été volontairement très limités (...) le programme d'investissement initié en 2012 et qui doit se poursuivre sur la période 2015-2019 a pour objectif de doter l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry d'une capacité d'accueil pour les terminaux adaptés au trafic attendu à l'horizon 2015 »*. Pour la période 2015-2019, le programme d'investissements d'ADL est de l'ordre de 300 millions d'euros dont 223 millions d'euros d'investissements de capacité et 59 millions d'euros d'investissements de renouvellement. A plus long terme, la construction de deux pistes supplémentaires est envisagée.
101. Or, le groupe Vinci intervient régulièrement en matière de travaux d'infrastructures aéroportuaires. Par exemple, sa filiale Eurovia a récemment remporté des appels d'offres pour des travaux au sein des aéroports de Roissy-Charles-de-Gaulle (réhabilitation de voies, construction d'un passage souterrain) et de Toulouse-Blagnac (rénovation de taxiways)<sup>70</sup>.
102. Enfin, le retour d'expérience dans le secteur des concessions autoroutières, pourtant soumis depuis 2006 à des obligations de publicité et de mise en concurrence renforcées et plus strictes

---

<sup>68</sup> Voir le point 49 de l'avis.

<sup>69</sup> Il ressort de l'Information Memorandum d'ADL (page 15) que la part de marché de ces compagnies est passée de 2 % en 2003 à près 29 % en 2015 grâce notamment à Easyjet (77 % sur ce segment). En 2016, l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry est l'aéroport français qui bénéficie le plus de l'expansion de la compagnie en France en captant 20 % des nouvelles routes.

<sup>70</sup> Voir le document de référence du groupe Vinci pour l'année 2015, page 92.

que celles existantes dans le secteur des concessions aéroportuaires, permet de constater que ces sociétés attribuent toujours une part importante des marchés de travaux à une entreprise liée ou à un groupement incluant une entreprise liée, qu'ils soient supérieurs ou inférieurs au seuil de mise en concurrence. Dans son avis n° 14-A-13 du 17 septembre 2014 sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires, l'Autorité avait notamment relevé que tel était particulièrement le cas pour les concessions autoroutières appartenant au groupe Vinci sur la période 2006 à 2013<sup>71</sup>. Le premier rapport sur l'activité des commissions des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes portant sur l'année 2015 publié le 29 juillet 2016 par l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ci-après, « Arafer ») ne relève pas d'évolutions significatives sur ce point<sup>72</sup>.

103. Le groupe Vinci dispose donc des incitations économiques pour mettre en œuvre une stratégie d'éviction de ses concurrents dans le cadre des marchés de travaux, de fournitures et de services passés par ADL.

### **c) Risques de réduction de la concurrence sur les marchés de la construction et de l'entretien d'infrastructures aéroportuaires passés par ADL**

104. L'attribution des marchés publics à des entreprises liées ainsi que l'absence de recours à une procédure formalisée seraient particulièrement préjudiciables à l'égard des petites et moyennes entreprises (PME) soumissionnaires aux « petits » appels d'offres d'ADL au sens de la pratique décisionnelle exposée *supra*.
105. En l'espèce, les PME représentent 40 % de ses achats d'ADL selon le rapport annuel des achats pour 2014. L'implantation géographique des fournisseurs (en montant) fait également ressortir que 49 % d'entre eux sont implantés dans le département du Rhône et 15 % dans la région Rhône-Alpes, soit près des deux tiers des fournisseurs d'ADL. En 2012 et 2013, les fournisseurs situés dans le département du Rhône représentaient également 50 % des fournisseurs. ADL est ainsi une entité adjudicatrice importante pour les entreprises locales et régionales<sup>73</sup> en matière d'appels d'offres.
106. En outre, il ressort de l'instruction que, même lorsque les marchés sont de grande envergure, la politique d'achat d'ADL vise à promouvoir l'accès des PME aux marchés. Ainsi, GFC Construction, filiale de Bouygues Construction, qui a remporté en 2013 la consultation pour la construction du nouveau terminal T1 de l'aéroport Lyon-Saint-Exupéry (142 millions d'euros) a dû allouer 25 % du montant des travaux à des sous-traitants locaux dans le cadre de la consultation. En effet, depuis 2005 la CGPME du Rhône, la CCI de Lyon, la Métropole de Lyon, Aéroports de Lyon, et BPI France ont constitué « le Club Acheteurs-PME » visant à favoriser l'accès des PME aux consultations et appels d'offres lancés par ADL. La garantie d'un accès large, transparent et non-discriminatoire des PME aux consultations d'ADL est donc un enjeu économique important et contribue de manière significative à l'animation concurrentielle des marchés d'appels d'offres.
107. En conséquence, au vu de l'ensemble de ces éléments, l'opération risque de réduire l'intensité concurrentielle, au détriment direct des PME et indirectement aux usagers de l'aéroport (voir *supra*, §60 et s.), sur les marchés de la construction et de l'entretien d'infrastructures aéroportuaires passés par ADL.

---

<sup>71</sup> Voir les points 246 à 268 de l'avis.

<sup>72</sup> Voir la page 22 du rapport disponible à l'adresse suivante : <http://www.arafer.fr/wp-content/uploads/2016/07/Rapport-commissions-des-marches-SCAI.pdf>

<sup>73</sup> Ces entreprises peuvent évidemment être des filiales ou agences d'entreprises d'envergure nationale ou internationale.

108. Toutefois, pour remédier aux risques d'atteinte à la concurrence identifiés, la partie notifiante a proposé des engagements qui sont analysés ci-dessous.

## IV. Les engagements

109. Afin de remédier aux risques d'atteinte à la concurrence identifiés, la partie notifiante a déposé, le 20 septembre 2016, une proposition d'engagements qui a été modifiée en dernier lieu le 28 octobre 2016. C'est dans cette dernière version que les engagements sont présentés ci-dessous. Le texte intégral de ceux-ci, joint en annexe, fait partie intégrante de la présente décision. Le contenu de ces engagements a fait l'objet d'un test de marché auprès d'un panel d'entreprises ayant remporté des appels d'offres d'ADL entre 2011 et 2015 pour l'obtention de marchés de travaux, de fournitures ou de services de montants supérieurs et inférieurs à 90 000 euros HT.

### A. L'ENGAGEMENT PROPOSÉ

110. L'engagement proposé porte sur la composition et le suivi des actions du comité des achats institué par ADL et que Vinci Airports s'engage à maintenir. En particulier, Vinci Airport s'engage à ce que :

(i) le comité des achats d'ADL demeure, comme c'est le cas actuellement, seul compétent pour l'attribution des marchés de travaux, de fournitures et de services représentant pour ADL un engagement annuel d'au moins 90 000 euros HT ;

(ii) le comité des achats d'ADL ne soit composé d'aucun dirigeant ou salarié des entités du groupe Vinci répondant aux appels d'offres, mises en concurrence ou concours relevant de sa compétence ;

(iii) avant de siéger à l'avenir au sein du comité des achats d'ADL, ses membres souscrivent un engagement de confidentialité vis-à-vis des tiers, y compris les autres entités du groupe Vinci, qui leur interdit de « *communiquer à des tiers extérieurs au Comité des achats d'ADL, notamment les autres entités du groupe VINCI, (i) toute information non publique concernant les offres des tiers examinées par ledit Comité et (ii) plus généralement toute information de nature à fausser la concurrence entre prestataires ou candidats prestataires d'ADL* » ;

(iv) le comité des achats d'ADL invite systématiquement à siéger en son sein, au moins un représentant de la CCI de Lyon Métropole qui aura les mêmes droits et obligations que les autres membres du comité des achats d'ADL, notamment une voix délibérative et un droit d'accès aux mêmes informations, ainsi qu'à titre d'observateur un représentant du Pôle C de la DIRECCTE Auvergne-Rhône-Alpes.

111. Pour veiller au respect de la mise en œuvre de cet engagement postérieurement à la prise de contrôle d'ADL par Vinci Airports, le mandataire recevra, avant la première réunion du comité des achats, communication de la composition du comité accompagnée de l'engagement de confidentialité signé par chacun des membres ainsi que la copie des lettres, qui devront avoir été adressées par ADL au pôle C de la DIRECCTE Auvergne-Rhône-Alpes et à la CCI de Lyon

Métropole, afin de les inviter à désigner un représentant, respectivement pour participer et assister, au sein du comité des achats d'ADL.

112. Dans l'hypothèse où un représentant de la CCI de Lyon Métropole ne pourrait siéger au sein du comité des achats d'ADL, Vinci Airports s'engage à demander au mandataire, disposant des mêmes droits, d'assister aux réunions du comité des achats d'ADL, avec pour mission de vérifier le respect, lors de ces réunions, des engagements pris par ADL, ainsi que de s'assurer de l'impartialité et du caractère non discriminatoire du traitement réservé aux offres présentées par les fournisseurs.
113. Enfin, Vinci Airports s'engage à communiquer au mandataire, au plus tard le 15 du mois suivant, les comptes rendus des réunions du comité des achats qui devront mentionner (i) les noms des membres siégeant (y compris le représentant de la CCI de Lyon Métropole, ou à défaut le Mandataire) (ii) les marchés de travaux, de fournitures et de services attribués, (iii) les noms des entreprises auxquels ils auront été attribués et (iv) le détail des votes des membres du comité des achats lorsqu'ils ne seront pas unanimes. A l'issue de la mission de suivi du mandataire, ces comptes rendus seront adressés au Pôle C de la DIRECCTE Auvergne-Rhône-Alpes. De plus, Vinci Airports établira et fournira à l'Autorité et au Pôle C de la DIRECCTE Auvergne-Rhône-Alpes un rapport annuel détaillant les votes des membres du comité des achats lorsqu'ils ne seront pas unanimes et listant l'ensemble des marchés de travaux, de fournitures et de services dont l'attribution dépend du Comité des achats ainsi que les lauréats de ces marchés.
114. Cet engagement est souscrit pour la durée de la concession, qui s'achève le 31 décembre 2047.
115. Un mandataire indépendant (ci-après, « le mandataire ») aura pour mission de veiller au respect des obligations résultant de la présente décision et rédigera notamment un rapport annuel de suivi du fonctionnement du comité des achats qui sera transmis à l'Autorité. Le mandataire exercera ses missions pour une durée de 5 ans. A l'issue de cette période, les mesures requises par les engagements auront été mises en œuvre pour une durée suffisante pour que leur contrôle puisse être efficacement laissé à l'Autorité et à la DGCCRF, dans le cadre des dispositions souscrites.

## **B. APPRÉCIATION DE L'ENGAGEMENT PROPOSÉ**

116. Conformément aux dispositions de ses lignes directrices relatives au contrôle des concentrations<sup>74</sup>, l'Autorité recherche en priorité des mesures structurelles pour remédier aux risques d'atteinte à la concurrence. Toutefois, dans la mesure où un remède de nature comportementale apparaît au cas d'espèce plus approprié pour compenser les atteintes à la concurrence résultant de l'opération, il convient de définir un tel remède de manière à assurer son efficacité et sa contrôlabilité.
117. En effet, quelle que soit la nature des mesures proposées, elles doivent être efficaces en permettant de remédier pleinement aux atteintes à la concurrence identifiées. A cette fin, leur mise en œuvre ne doit pas soulever de doute, ce qui implique qu'elles soient rédigées de manière suffisamment claire et précise et que les modalités opérationnelles pour les réaliser soient suffisamment détaillées pour en assurer le suivi. Leur mise en œuvre doit également être rapide, la concurrence n'étant pas préservée tant qu'elles ne sont pas réalisées.

---

<sup>74</sup> Lignes directrices de l'Autorité, paragraphe 575.

118. A titre liminaire, dans le cadre de son avis n° 10-A-04, l’Autorité avait émis des propositions visant à soumettre les exploitants aéroportuaires, en particulier les SAR, à des règles de concurrence renforcées<sup>75</sup>. L’Autorité souhaitait ainsi que soit formalisée, dans les cahiers des charges des exploitants aéroportuaires privatisés, l’existence de commissions d’appel d’offres placées auprès de chaque gestionnaire d’aéroports. Celles-ci seraient composées majoritairement de membres indépendants des concessionnaires ou, à défaut, un représentant de la DGCCRF devrait y disposer d’un droit de veto. Elles seraient appelées à se prononcer pour avis conforme sur les marchés conclus par les sociétés aéroportuaires à partir de seuils définis de telle sorte que l’essentiel des commandes en valeur soit effectivement contrôlé par le dispositif<sup>76</sup>.
119. Ces recommandations n’ont pas été reprises dans les cahiers des charges des aéroports régionaux visés par le décret n° 2007-244 du 23 février 2007 avant que ne soient engagées les procédures de privatisation des plus importants d’entre eux (Toulouse-Blagnac<sup>77</sup>, Lyon et Nice).
120. Au cas d’espèce, ADL a mis en place un comité des achats compétent pour l’attribution des marchés d’un montant supérieur à 90 000 euros HT et, dans un objectif de transparence, publie les avis de marché sur son site internet dès lors que la dépense est supérieure à 15 000 euros HT. Ce dispositif mis en place de manière volontaire par ADL va au-delà des règles fixées en matière de commande publique puisque les marchés publics d’un montant inférieur à 25 000 euros HT ne sont pas considérés comme des marchés à procédure adaptée et sont dispensés des obligations de publicité et de mise en concurrence<sup>78</sup>.
121. Ces mesures s’inscrivent dans le cadre juridique applicable aux procédures de passation des marchés publics, tenues de respecter les principes de liberté d’accès à la commande publique, d’égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures<sup>79</sup>. La marge de manœuvre laissée aux entités adjudicatrices, et ADL en particulier, pour la passation des marchés publics doit ainsi leur permettre d’adapter les moyens mis en œuvre aux enjeux des achats tout en assurant une mise en concurrence effective.
122. Le système mis en place par ADL au regard des textes applicables contribue donc utilement aux objectifs de liberté d’accès de la commande publique et de protection d’une concurrence effective. Il est néanmoins approprié, au cas d’espèce, que ce système soit maintenu et renforcé à l’issue de l’opération, compte tenu des incitations de Vinci Airports à privilégier les offres des entités du groupe Vinci, dans un souci d’assurer l’égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures.
123. En premier lieu, cet engagement oblige Vinci Airports à procéder à des consultations pour tout marché de fournitures et de services d’un montant supérieur à 90 000 euros HT dont l’attribution restera de la seule compétence du comité des achats. Ce faisant, l’engagement fait échec à la possibilité pour l’entité adjudicatrice de se prévaloir de la notion d’entreprise liée

---

<sup>75</sup> Voir en particulier l’annexe II de l’avis, page 39.

<sup>76</sup> *Ibid.*, point 179.

<sup>77</sup> En vertu de l’arrêté du 15 avril 2015, l’Etat a cédé 49,99 % de sa participation au capital de la société Aéroport Toulouse Blagnac (ATB) au profit du consortium Symbiose constitué de Shandong Hi-Speed Group et Friedmann Pacific Asset Management (via la société Casil Europe SAS). L’Etat disposera d’une option de vente de sa participation résiduelle de 10,01 % au capital de la société ATB. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030487232>

<sup>78</sup> En application des articles 30-8° du décret n° 2016-360 précité.

<sup>79</sup> Conseil d’Etat, avis du 29 juillet 2002, Société MAJ Blanchisseries de Pantin, n° 246921 ; Conseil constitutionnel, décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003 Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit. Voir également l’article 1<sup>er</sup> de l’ordonnance n° 2015-899 précitée.

visée à l'article 19 de l'ordonnance n° 2015-899 précitée pour se dispenser d'une procédure de mise en concurrence.

124. En deuxième lieu, le seuil de 90 000 euros à partir duquel le comité des achats est compétent pour attribuer les marchés de travaux, fournitures et services est suffisamment bas pour viser (en valeur) les appels d'offres les plus importants. En outre, si ADL procède à de nombreux appels d'offres d'un montant inférieur à 90 000 euros, tous les marchés d'un montant supérieur à 25 000 euros et inférieurs aux seuils de procédures formalisées doivent faire l'objet d'une mesure de publicité appropriée assurant une mise en concurrence compte tenu de la nature du besoin<sup>80</sup>. Pour sa part, ADL publie un avis de consultation sur son site Internet dès lors que la dépense est supérieure à 15 000 euros HT<sup>81</sup>.
125. En dernier lieu, l'engagement souscrit, s'il n'a pas pour objet de conférer à un tiers, en l'espèce au représentant de la CCI de Lyon Métropole ou au représentant du Pôle C de la DIRECCTE de la région Auvergne-Rhône-Alpes, un droit de veto sur les décisions d'ADL en matière d'achat, il garantit qu'un tiers indépendant du groupe Vinci pourra siéger au sein du comité des achats, afin de pouvoir détecter en temps utile, et dissuader Vinci Airports, de déroger aux principes de la commande publique évoqués ci-dessus.
126. En particulier, la présence d'un représentant de la CCI de Lyon Métropole, principal actionnaire minoritaire d'ADL et acteur institutionnel représentant les intérêts économiques locaux de leurs membres auprès des pouvoirs publics, permettra de contribuer à la vérification que le comité des achats examinera l'ensemble des offres des soumissionnaires et attribuera chaque marché à l'offre économiquement la plus avantageuse dans l'intérêt du gestionnaire de l'aéroport. Le fait que tout vote défavorable soit inscrit dans les comptes rendus du comité des achats transmis par le mandataire à l'Autorité permet d'assurer une transparence dans les modalités de passation des marchés publics d'ADL en attirant leur attention sur d'éventuels conflits dans l'attribution d'un marché.
127. Enfin, la présence d'un agent de la DGCCRF invité à siéger à chaque réunion du comité des achats satisfait à la préconisation de l'Autorité dans son avis n° 10-A-04 précité. En effet, dans l'exercice de ses missions de régulation de l'ordre public économique, la DGCCRF veille au maintien d'une concurrence loyale dans l'accès à la commande publique. L'ensemble des services déconcentrés chargés de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes participent donc à la surveillance du marché par le biais d'une présence lors des commissions d'appel d'offres ou d'un suivi des appels d'offres publics. Au niveau de la région Auvergne-Rhône-Alpes, cette surveillance est notamment exercée par des agents en poste au Pôle C de la DIRECCTE. Ces agents, en charge de la commande publique, sont donc en mesure de détecter toute anomalie, liée, par exemple, à l'avantage conféré à un candidat au regard des cahiers des charges et des besoins exprimés par l'entité adjudicatrice.
128. Au surplus, l'Autorité prend acte du fait que les membres du consortium se sont engagés vis-à-vis de l'Etat à satisfaire les objectifs d'intérêt général mentionnés au II de l'article 191 de la loi Macron, et figurant en annexe 9 de l'Offre Ferme (la « Lettre d'Engagements »). Parmi ces engagements, figure l'article 7.4 aux termes duquel il est prévu que : « *sous réserve du respect des principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement et de transparence lors de la passation des marchés*<sup>82</sup> devant être conclus par la Société [Aéroports de Lyon], les Actionnaires s'engage à ce que la Société développe dans la mesure du possible une politique d'achat tourné

---

<sup>80</sup> Conformément au 2° du I de l'article 34 du décret n°2016-360 précité.

<sup>81</sup> <https://www.lyonaeroports.com/Espace-partenaires/Fournisseurs/Avis-en-ligne>

<sup>82</sup> Voir également l'article 10 de la lettre d'engagements à l'égard de l'Etat.

*vers le territoire et les petites et moyennes entreprises* ». Ces engagements auront la même durée que le contrat de concession.

129. En conséquence, l'Autorité considère que l'engagement proposé par la partie notifiante est suffisant pour éliminer les atteintes à la concurrence résultant de l'opération.

### **DECIDE**

**Article unique :** L'opération notifiée sous le numéro 16-160 est autorisée sous réserve des engagements décrits ci-dessus et annexés à la présente décision.

La présidente,

Isabelle de Silva

---

© Autorité de la concurrence