

Autorité
de la concurrence



**Avis n° 16-A-10 du 3 mai 2016
concernant un projet de décret relatif aux redevances
aéroportuaires**

L'Autorité de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre, enregistrée le 1^{er} avril 2016 sous le numéro 16/0032A, par laquelle le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique a saisi l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis sur un projet de décret relatif aux redevances aéroportuaires et modifiant le code de l'aviation civile, en application de l'article L. 410-2 du code commerce ;

Vu le livre IV du code de commerce ;

Vu la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires ;

Vu le code de l'aviation civile ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Les rapporteurs, le rapporteur général adjoint, le commissaire du Gouvernement et les représentants de la direction générale de l'aviation civile du ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer, entendus lors de la séance de l'Autorité de la concurrence du 19 avril 2016 ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

1. Par lettre enregistrée le 1^{er} avril 2016, le ministre de l'Économie, de l'industrie et du numérique a saisi pour avis l'Autorité de la concurrence (ci-après l'Autorité) sur un projet de décret en Conseil d'État relatif aux redevances aéroportuaires.
2. Ce projet de décret vise à modifier certaines dispositions réglementaires prises pour la transposition de la directive 2009/12/CE du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires, afin de répondre à une injonction prononcée par le Conseil d'État dans une décision du 29 avril 2015.
3. Après avoir présenté le contexte et les enjeux du projet de décret, en particulier la désignation d'une nouvelle autorité de supervision indépendante (I), le présent avis en analysera les enjeux concurrentiels (II).

I. La désignation d'une nouvelle autorité de supervision pour le contrôle des redevances aéroportuaires

A. CONTEXTE JURIDIQUE

4. Le projet de décret étudié résulte de la transposition de la directive européenne prévoyant une harmonisation et un contrôle des redevances aéroportuaires des États membres de l'Union européenne (1). Il modifie des dispositions du code de l'aviation civile résultant d'un décret du 23 décembre 2011, à la suite de l'annulation de certaines dispositions de ce décret par décision du Conseil d'État (2).

1. LA DIRECTIVE 2009/12/CE SUR LES REDEVANCES AÉROPORTUAIRES

5. Les redevances aéroportuaires rémunèrent les services rendus par les gestionnaires d'aéroports aux compagnies aériennes en lien avec l'atterrissage, le décollage, le stationnement et la prise en charge des passagers et du fret.
6. La directive 2009/12/CE du 11 mars 2009 définit des règles communes pour la fixation des redevances aéroportuaires. Celles-ci ne peuvent être source de discrimination entre les usagers (ie. les compagnies aériennes). Leur montant peut cependant être modulé pour des motifs d'intérêt général ou pour la protection de l'environnement. Une procédure obligatoire de consultation des usagers sur les redevances, au minimum annuelle, doit être mise en place par les gestionnaires d'aéroports. Les modifications du système ou du niveau des redevances doivent être motivées.
7. La directive prévoit qu'une autorité de supervision indépendante (ASI) est instituée dans chaque État membre. Elle veille au respect de la transparence entourant le processus de consultation des usagers préalable à la fixation du tarif des redevances ainsi qu'à leur caractère non-discriminatoire. Elle remplit au minimum les tâches assignées par l'article 6, c'est-à-dire qu'en cas de désaccord entre le gestionnaire d'aéroport et les compagnies aériennes sur une décision relative aux redevances, l'une ou l'autre des parties peut la saisir. L'autorité prend une décision sur l'entrée en vigueur des modifications envisagées. Les États membres peuvent aller au-delà de la compétence minimale de l'ASI fixée par l'article 6 en prévoyant que celle-ci détermine ou approuve le niveau des redevances.

8. L'article 11 de la directive prévoit que les États membres garantissent l'indépendance de l'ASI en veillant à ce qu'elle soit juridiquement et fonctionnellement indépendante de toutes les entités gestionnaires d'aéroports et des transporteurs aériens. Dans les États membres qui conservent la propriété d'aéroports ou de transporteurs aériens, ce qui est le cas de la France, les fonctions liées à cette propriété ne doivent pas être confiées à l'ASI. L'autorité exerce ses compétences « *d'une manière impartiale et transparente* ».
9. Les règles fixées par la directive s'appliquent à la fixation des redevances dans les aéroports de plus de cinq millions de passagers annuels ainsi qu'à la plateforme aéroportuaire principale de chaque État membre. En France, en 2015, huit aéroports représentant environ 80 % du trafic de passagers total français dépassent le seuil de 5 millions de passagers. Ces aéroports entrent dans le champ d'application de la directive : Roissy-Charles de Gaulle, Paris-Orly, Nice-Côte d'Azur, Lyon-Saint-Exupéry, Marseille-Provence, Toulouse-Blagnac, Bâle-Mulhouse et Bordeaux-Mérignac. Tous sont de la compétence de l'État. À l'avenir, il n'est pas exclu que des aéroports ne relevant pas de la compétence de l'État dépassent ce seuil (par exemple, Paris-Beauvais-Tillé).

2. LA DÉCISION DU CONSEIL D'ÉTAT DU 29 AVRIL 2015

10. La directive précitée a été transposée en droit français par le décret n° 2011-1965 du 23 décembre 2011. L'article R. 224-3-2 du code de l'aviation civile créé par ce décret a désigné la direction du transport aérien (DTA) de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) comme ASI au sens de l'article 11 de la directive.
11. Saisi par le syndicat des compagnies aériennes autonomes d'un recours en excès de pouvoir, le Conseil d'État a annulé, le 29 avril 2015, la décision du Premier ministre du 5 mars 2014 refusant d'abroger les dispositions de l'article R. 224-3-2 du code de l'aviation civile créé par le décret précité qui ont désigné la DGAC comme ASI au sens de la directive. Il a enjoint le Premier ministre de prendre, dans un délai de huit mois, les mesures réglementaires garantissant la désignation d'une ASI conforme aux exigences d'indépendance vis-à-vis des transporteurs aériens et des gestionnaires d'aéroports formulées par l'article 11 de la directive 2009/12/CE.
12. Le Conseil d'État a considéré que si les dispositions de l'article 11 de la directive « *ne prévoient pas que les États membres doivent constituer l'autorité de supervision indépendante sous une forme juridique particulière et n'interdisent pas, par principe, que ses fonctions soient assumées par une direction relevant d'un ministère, elles imposent en revanche que des garanties soient apportées quant à l'indépendance de cette autorité et, dans le cas où un État membre conserve la propriété ou le contrôle d'aéroports ou d'entités gestionnaires d'aéroports ou de compagnies aériennes, quant au fait que les fonctions liées à cette propriété ou ce contrôle ne sont pas confiées à l'autorité de supervision indépendante* ».
13. Dans la mesure où l'État participe au capital social d'une compagnie aérienne et d'une société gestionnaire d'aéroport, et qu'il est propriétaire de plusieurs aéroports, le Conseil d'État a considéré que la désignation de la direction du transport aérien de la direction générale de l'aviation civile du ministère chargé des transports comme ASI des redevances aéroportuaires ne pouvait être compatible avec les objectifs de l'article 11 de la directive précitée que si des garanties suffisantes étaient données pour que soit assurée son indépendance par rapport aux compagnies aériennes et aux entités gestionnaires

d'aéroports et pour que ne puissent pas lui être confiées des tâches liées à la gestion ou au contrôle de compagnies aériennes ou d'aéroports.

14. En l'espèce, il a considéré que les organigrammes et éléments fournis par la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ne démontraient pas de telles garanties, et qu'en particulier, « *le fait que la gestion des participations de l'État dans le capital des sociétés soit désormais confiée à l'Agence des participations de l'État ou celle que les fonctions de propriétaire immobilier de l'État soient exercées par le service France domaine, structures relevant du ministère chargé de l'économie et des finances, ne sauraient, à elles seules, constituer des garanties suffisantes à cet égard* ».

B. LE PROJET DE DÉCRET SOUMIS À L'AUTORITÉ POUR AVIS

1. LA CRÉATION D'UNE INSTANCE PLACÉE AUPRÈS DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

15. Le projet de décret soumis pour avis à l'Autorité désigne une nouvelle ASI. Son article 10 crée un article R. 224-8 du code de l'aviation civile qui prévoit comme ASI un collège placé auprès du vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).
16. Le CGEDD est une instance consultative placée sous l'autorité directe du ministre chargé de l'environnement et du développement durable qui le préside. Il est composé, outre de personnalités qualifiées nommées pour trois ans par le ministre chargé de l'environnement et du développement durable, de membres permanents, notamment les inspecteurs généraux de l'administration du développement durable et les anciens directeurs d'administration centrale. Il informe et conseille les ministres dans les domaines dont les ministres chargés respectivement de l'environnement et du développement durable, de la transition énergétique, du logement, de l'urbanisme, de la politique de la ville, de l'aménagement du territoire, des transports et de la mer ont la responsabilité. Il siège par ailleurs en formation d'autorité environnementale.
17. L'ASI créée est composée de cinq membres désignés pour cinq ans par le ministre chargé de l'environnement et du développement durable. Le président de l'autorité de supervision et deux membres sont choisis parmi les membres permanents du CGEDD, deux autres sont des experts de la régulation économique ou du secteur aérien. Le projet prévoit que l'ASI exerce ses compétences de manière impartiale et arrête librement ses décisions. Elle ne dispose pas de moyens propres : les services du ministre chargé de l'aviation civile sont placés sous son autorité pour l'instruction des affaires dont elle est saisie.

2. LES COMPÉTENCES DE L'AUTORITÉ DE SUPERVISION INDÉPENDANTE

18. Par rapport à l'actuelle ASI que constitue la direction des transports aériens, le projet de décret étend la compétence de la nouvelle autorité à tous les aéroports de plus de 5 millions de passagers annuels, qu'ils relèvent ou non de la compétence de l'État, conformément à la directive. Le projet de décret prévoit que la nouvelle ASI homologue les tarifs des redevances aéroportuaires et leurs modulations pour ces aéroports, après avis de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

(DGCCRF). Les redevances des aéroports de moins de 5 millions de passagers par an relevant de la compétence de l'État restent homologuées par le ministre chargé de l'aviation civile, après avis de la DGCCRF.

19. De plus, l'ASI rend un avis conforme sur les contrats de régulation économique passés entre l'État et les aéroports de sa compétence. Définis à l'article L. 6325-2 du code des transports, ces contrats pluriannuels déterminent les conditions d'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires des aérodromes civils relevant de la compétence de l'État, tenant compte, notamment, des prévisions de coûts, de recettes, d'investissements ainsi que d'objectifs de qualité des services publics rendus par l'exploitant d'aérodrome.

II. Analyse concurrentielle

20. L'examen d'un dispositif institutionnel de régulation dépend de la nature de la régulation souhaitée et des conditions concrètes dans lesquels elle s'exerce. C'est pourquoi, après avoir décrit le cadre général dans lequel s'inscrit la régulation des secteurs aérien et aéroportuaire (A), l'avis formule un certain nombre d'observations en lien avec ce cadre de réflexion et propose certaines améliorations au projet de décret qui lui est soumis (B).

A. LE CADRE GÉNÉRAL DE LA RÉGULATION TARIFAIRE DES AÉROPORTS

1. LES OBJECTIFS DE LA RÉGULATION TARIFAIRE

21. La régulation prévue par la directive s'applique à environ 75 aéroports européens accueillant plus de 5 millions de passagers par an, dont huit aéroports français : Roissy CDG, Paris-Orly, Nice, Lyon, Marseille, Mulhouse-Bâle, Toulouse et Bordeaux.
22. La première caractéristique de ce secteur est que la concurrence y 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.
23. La seconde caractéristique du secteur est que ces services en monopole s'adressent à des utilisateurs, les compagnies aériennes, qui opèrent sur un marché fortement concurrentiel. Cette situation diffère donc de celle des secteurs qui ont été ouverts à la concurrence par la séparation, au sein de l'opérateur historique, d'une activité régulée restant en monopole et d'une activité concurrentielle.

24. La régulation tarifaire des services aéroportuaires poursuit dans ce contexte deux objectifs essentiels : ne pas fausser la concurrence entre les transporteurs par des tarifs discriminatoires et ne pas pratiquer des tarifs excessifs. Ces objectifs, tirés de la théorie des facilités essentielles, sont bien connus du droit de la concurrence. La régulation tarifaire peut prendre diverses formes suivant les modalités techniques retenues, par plafonnement des prix (*price cap*) ou par encadrement de la rémunération du capital investi, et suivant le rôle que l'on fait jouer aux recettes commerciales non régulées (caisse simple, double ou aménagée).
25. Toutefois, trois caractéristiques sont de nature à affecter l'exercice de la régulation des tarifs aéroportuaires.
26. La première est que, sur un plan juridique, un aéroport est constitué de deux monopoles successifs. Non seulement les services aéroportuaires offerts aux transporteurs sont rendus en monopole (à la différence de l'activité des galeries commerciales des aéroports) mais le foncier correspondant à l'enceinte de l'aéroport est presque toujours un bien public dont l'usage est concédé en monopole. Ainsi, les aéroports payent des redevances liées à l'utilisation du domaine public lorsqu'ils ne sont pas propriétaires de leur emprise foncière. Ce point est neutre lorsque l'exploitant de l'aéroport appartient lui-même à la sphère publique mais ne l'est plus lorsqu'il est une entreprise à capitaux privés. Le plafonnement des prix ou des profits traduit alors en partie le partage des revenus tirés de l'exploitation du domaine public.
27. La deuxième est que l'évolution du programme d'investissements de l'aéroport a des effets directs sur la rémunération du capital de l'exploitant. Un aéroport qui investit moins, soit parce que sa fréquentation stagne, soit parce ses contraintes urbanistiques ou foncières limitent ses capacités d'extension, devrait voir ses tarifs baisser ou sa redevance foncière augmenter. À défaut, la rémunération du capital de l'exploitant augmenterait mécaniquement au-delà de la limite prévue par la régulation tarifaire.
28. La troisième est que la concurrence tarifaire résiduelle entre aéroports ne joue pas pour ceux d'entre eux qui jouissent d'une rente de situation parce qu'ils desservent une destination touristique majeure ou un pôle économique incontournable. Cette rente peut exister même lorsqu'il existe une concurrence potentielle entre aéroports d'une même ville, notamment lorsque l'un d'entre eux bénéficie d'un avantage recherché par les usagers, par exemple une plus grande proximité avec la ville desservie. Dans ces cas, les incitations à une baisse des tarifs sont faibles même si les investissements stagnent.
29. Ainsi, la régulation tarifaire peut prendre une physionomie différente suivant les configurations issues de la combinaison de ces trois caractéristiques et de la politique de l'État en matière de redevance foncière pour atteindre des objectifs d'attractivité internationale ou d'aménagement du territoire. Un aéroport bénéficiant d'une rente de situation naturelle et dont les investissements stagnent devrait payer des redevances d'occupation du domaine public élevées ou baisser ses tarifs. À l'inverse, un aéroport en croissance qui engage un cycle d'investissements importants pour capter des flux aériens devrait voir ses redevances foncières contenues pour éviter de pénaliser son développement par une augmentation des tarifs. Ces configurations sont déjà observées en Europe avec des politiques tarifaires très divergentes entre, par exemple, l'aéroport d'Heathrow à Londres, plutôt cher, et celui de Schiphol à Amsterdam qui a baissé de près de 20 % ses tarifs en deux ans selon les chiffres fournis par la DGAC.

2. LE RÔLE DE L'AUTORITÉ DE SUPERVISION INDÉPENDANTE (ASI)

30. Dans ces conditions, le rôle de l'ASI en tant qu'autorité de régulation apparaît dépendant des choix de politique publique qui dépassent les seules recommandations de la théorie économique en matière de régulation tarifaire. Mais une orientation claire des pouvoirs publics sur les finalités de la régulation ne peut relever d'un texte réglementaire car, comme cela a été dit plus haut, la situation de chaque aéroport régulé est différente et appelle des solutions différentes.
31. Le point d'articulation entre les orientations de politique publique et la régulation tarifaire est l'approbation du contrat de régulation économique pluriannuel qui fixe notamment les besoins d'investissement de l'aéroport. La trajectoire d'investissement ainsi approuvée est l'élément déterminant de la régulation tarifaire annuelle pendant la durée d'exécution du contrat puisqu'elle permet de fixer les tarifs pour atteindre un taux cible de rémunération du capital et éviter la rente. Ce point est d'autant plus important que les représentants de l'administration ont indiqué, lors de la séance, que le niveau des tarifs était très sensible au mode de calcul de la rémunération du capital investi.
32. Mais lors de la privatisation d'un aéroport, il est possible que les conditions de rémunération du capital soient fixées dans des conditions autres que celles de la régulation issue du contrat pluriannuel, notamment sous la forme de garanties données en matière de redevance de domanialité publique ou de répercussion automatique de la fiscalité, sans que l'on soit assuré que les deux démarches juridiques, le contrat de concession et la régulation, soient compatibles.
33. La cession d'infrastructures aéroportuaires en monopole à des opérateurs privés soulève donc la problématique qui a déjà été rencontrée dans le cas des autoroutes pour lesquels la tentative de mise en place tardive d'une régulation tarifaire pour prévenir la rente s'est rapidement heurtée à la rigidité des contrats de concession dont plusieurs clauses s'opposaient précisément à une telle régulation.
34. Lors de la séance, les représentants de l'administration n'ont pas été en mesure de donner des indications précises sur les mécanismes de sauvegarde qui pourrait permettre aux tarifs des aéroports en cours de privatisation de rester soumis à une régulation efficace sans être contredits par des clauses contractuelles conclues avec l'État. Cette contrainte pourrait être dommageable aux intérêts de l'État en cas de privatisation d'aéroports dont le programme d'investissement est faible et les tarifs élevés. En clair, il n'est pas souhaitable, dans de tels cas, que l'autorité indépendante soit limitée dans sa possibilité de baisser la rémunération du capital des actionnaires d'un aéroport privatisé pour respecter des clauses de garanties de revenus excessives qui auraient été acceptées à l'occasion de la privatisation.
35. Les débats n'ont pas non plus permis d'exclure l'hypothèse selon laquelle la faible redevance domaniale, et donc une forme de garantie de la rente, était un élément pris en compte pour valoriser l'aéroport à privatiser.
36. Si le programme de privatisation des aéroports de province devait s'étendre sans que ce problème de l'articulation entre deux logiques d'encadrement tarifaire ne soit préalablement réglé, il est à craindre que la nécessaire indépendance de l'ASI pour homologuer les tarifs soit insuffisante pour garantir l'efficacité de la régulation future.

B. RENFORCER L'INDÉPENDANCE DE L'AUTORITÉ DE SUPERVISION PROJETÉE

37. Comme elle l'avait déjà indiqué dans son avis n° [10-A-04](#) du 22 février 2010 (§192), l'Autorité marque une préférence pour l'attribution de la régulation des redevances aéroportuaires à une AAI existante, telle que l'ARAFER, tout en relevant qu'il s'agit là d'un choix politique qu'il appartient au Gouvernement et au Parlement de trancher. Ce choix, s'il était fait, ne pourrait d'ailleurs prendre tout son sens que s'il s'inscrivait dans une réforme plus large de la régulation du secteur aérien.
38. Mais c'est la voie réglementaire qui a été choisie et il s'agit, dans l'immédiat, pour le Gouvernement de répondre à l'injonction du Conseil d'État de désigner une autorité de supervision qui soit conforme aux exigences de la directive 2009/12/CE et aux enseignements de la jurisprudence en termes d'indépendance.

1. LES EXIGENCES DE LA DIRECTIVE 2009/12/CE

39. L'article 11 de la directive dispose que l'ASI doit être « *juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante de toutes les entités gestionnaires d'aéroports et de tous les transporteurs aériens. Les États membres qui conservent la propriété d'aéroports, d'entités gestionnaires d'aéroports ou de transporteurs aériens (...) veillent à ce que les fonctions liées à cette propriété ou à ce contrôle ne soient pas confiées à l'autorité de supervision indépendante* ».
40. La notion d'indépendance est ici moins stricte que, par exemple, dans la directive-cadre 2002/21/CE du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, qui prévoit également la création d'autorités réglementaires nationales « *juridiquement distincte[s] et fonctionnellement indépendante[s] de toutes les organisations assurant la fourniture de réseaux, d'équipements ou de services de communications électroniques* » mais qui impose en outre la « *séparation structurelle effective* » de la fonction de réglementation et des activités inhérentes à la propriété ou à la direction de ces entreprises.
41. Dans sa décision du 29 avril 2015, le Conseil d'État considère que les dispositions de l'article 11 de la directive 2009/12/CE n'impliquent pas que l'ASI soit une autorité administrative indépendante, mais imposent que l'autorité désignée soit strictement indépendante des compagnies aériennes et des gestionnaires d'aéroports et qu'aucune tâche liée à la gestion ou au contrôle de compagnies aériennes ou d'aéroports ne lui soit confiée.
42. En l'espèce, le CGEDD est présidé par le ministre chargé de l'environnement et du développement durable, qui est aussi actuellement le ministre chargé des transports. Par ailleurs, l'ASI ne dispose pas de personnel propre et doit s'appuyer sur les services du ministre chargé de l'aviation civile, dont le Conseil d'État a estimé que l'indépendance par rapport aux compagnies aériennes et aux entités gestionnaires d'aéroports n'était pas établie. Dans ces conditions, la disposition du projet de décret selon laquelle « *l'autorité de supervision indépendante exerce ses compétences de manière impartiale et transparente et arrête librement ses décisions* » n'est pas suffisante et doit être accompagnée de garanties supplémentaires.

2. LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

43. Un bref aperçu de la jurisprudence de la Cour de justice en ce qui concerne l'indépendance des régulateurs sectoriels montre que le niveau d'indépendance exigé varie selon les secteurs et les compétences des autorités.
44. Dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services de télécommunication, la Cour de justice a considéré que « *Des directions différentes d'une même administration, chargée tout à la fois de l'exploitation du réseau public, de la mise en œuvre de la politique commerciale des télécommunications, de la formalisation des spécifications techniques, du contrôle de leur application et de l'agrément des appareils terminaux, ne sauraient être considérées comme indépendantes l'une de l'autre au sens de l'article 6 de la directive 88/301¹* » (arrêt du 27 octobre 1993, Taillandier, C-92/91).
45. Pour l'application de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, la Cour a jugé que la notion de séparation fonctionnelle (entre l'autorité chargée de l'élaboration d'un plan ou d'un programme et l'autorité chargée de la consultation en matière environnementale) implique que l'entité chargée de la consultation dispose d'une autonomie réelle, impliquant notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui sont propres, et soit ainsi en mesure de remplir les missions confiées (CJUE, 20 octobre 2011, C-474/10, *Department of the Environment for Northern Ireland c/ Seaport (NI) Ltd et autres*).
46. Au regard de cette jurisprudence et compte tenu de ses missions limitées, le choix du CGEDD semble compatible avec le niveau d'indépendance requis sous réserve de certaines améliorations du texte.

3. LES PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION

47. Il ressort de l'analyse du projet de décret que la proposition consistant à élever une formation du CGEDD en autorité de supervision indépendante, en lieu et place de la direction des transports aériens de la DGAC antérieurement compétente, présente un progrès mais suscite encore des réserves sur le plan de l'effectivité de la séparation et de l'indépendance par rapport à l'administration centrale, notamment en ce qui concerne l'absence de moyens matériels et humains propres.
48. Les améliorations concernant l'indépendance de l'ASI dans le présent projet de décret par rapport au décret de 2011 sont limitées : le CGEDD est rattaché au ministre chargé de l'écologie, c'est-à-dire actuellement au ministre de l'Environnement, de l'énergie et de la mer, tout comme le secrétariat d'État aux transports ainsi que la DGAC, tandis que la DGCCRF est une direction du ministère de l'Économie qui comprend aussi l'Agence des participations de l'État.
49. Le projet de décret soumis à l'Autorité appelle donc des réserves en l'état. Certaines dispositions pourraient être modifiées afin de renforcer l'indépendance de l'ASI tout en conservant le schéma institutionnel envisagé.

¹ Directive 88/301/CEE de la Commission, du 16 mai 1988, relative à la concurrence dans les marchés de terminaux de télécommunication.

50. Ainsi, l'Autorité recommande :

- que les membres de l'ASI ne puissent pas recevoir de directives des membres du Gouvernement ;
- que leur mandat soit irrévocable (sauf justifications usuelles, par exemple la faute grave) et renouvelable une seule fois ;
- que l'absence de conflit d'intérêts soit garantie par des règles internes (règlement intérieur et charte de déontologie) et par des dispositions statutaires interdisant aux membres de l'ASI d'avoir, au cours des trois dernières années, travaillé pour les intérêts en présence (aéroports, compagnies aériennes, DGAC et APE) ;
- que l'ASI soit dotée d'un ensemble minimal de moyens matériels (budget et locaux par exemple) lui permettant de ne pas être entièrement dépendante de la DGAC ;
- que, lorsqu'ils travaillent pour l'ASI, les personnels de la direction générale de l'aviation civile le fassent sans recevoir de consignes de la part de leur hiérarchie et que l'ASI puisse avoir l'initiative des travaux.

CONCLUSION

51. L'Autorité considère que le dispositif de régulation des tarifs aéroportuaires présente un risque d'incohérence si aucune garantie n'est apportée pour faire prévaloir une régulation tarifaire indépendante sur les conditions contractuelles de rémunération fixées à l'occasion de la privatisation de certains aéroports pourtant légalement soumis à cette régulation.
52. Elle est, à ce stade, dans l'incapacité d'évaluer l'importance de ce risque, eu égard au délai très court dans lesquels elle a dû rendre son avis et du peu d'informations données par l'administration sur la question soulevée.
53. S'agissant du texte, l'Autorité donne un avis favorable au projet du gouvernement consistant à instituer une formation du Conseil général de l'environnement et du développement durable comme autorité de supervision des redevances aéroportuaires, sous réserve des améliorations et des garanties supplémentaires qu'elle propose.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Clémentine Jomier et de M. Alexandre Beaudouin, rapporteurs, et l'intervention de M. Umberto Berkani, rapporteur général adjoint, par M. Thierry Dahan, président de séance, Mme Élisabeth Flüry-Hérard, vice-présidente et Mme Pierrette Pinot, membre.

La secrétaire de séance,
Caroline Chéron

Le président,
Thierry Dahan