



MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Liberté
Égalité
Fraternité



Le directeur du transport aérien

Paris, le 20 JUIL. 2026

Ref : 26 25 01 / DTA

Monsieur Thierry Guimbaud
Président de l'Autorité de Régulation
des Transports
11, place des Cinq Martyrs du Lycée Buffon
CS 30054
75675 Paris Cedex 14

Monsieur le Président,

La Direction du transport aérien (DTA) de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) a pris connaissance avec intérêt du projet de lignes directrices soumis à consultation, relatif à la mise en œuvre de la revoyure prévue à l'alinéa 5 de l'article L. 6325-2 du code des transports. Elle souhaite, par la présente, faire valoir les observations suivantes.

1. Sur la notion de « modification substantielle » (questions 1 et 2 de la consultation)

A titre liminaire, la DGAC salue les précisions que l'Autorité souhaite apporter à sa doctrine afin de donner une meilleure visibilité aux parties. La DGAC rappelle que le rôle de l'Autorité au moment de la revoyure est défini par l'article L. 6325-2 du code des transports et que le périmètre d'analyse de l'Autorité s'inscrit dans l'office qui lui a été confié par le législateur pour l'examen des CRE au II de l'article L. 6327-3.

En conséquence, la DGAC remercie par avance l'autorité sur sa vigilance afin que l'élaboration de ces lignes directrices ne restreignent pas les possibilités d'appréciation au cas par cas, ni ne dépassent le champ confié par le législateur. C'est en ce sens qu'en vertu des articles précités, le projet de décret en cours d'examen au conseil d'État prévoit l'analyse par l'Autorité des écarts entre la rémunération prévisionnelle et réelle de l'exploitant.

Pour le reste, la DGAC émet les observations suivantes :

- En premier lieu, la notion de « *modification substantielle par rapport aux éléments prévisionnels du contrat* » inscrite au code des transports existe plus largement pour l'ensemble des contrats de la commande publique et ne fait effectivement pas, à la connaissance de la DGAC, l'objet d'une définition chiffrée. La DGAC partage donc l'orientation de l'Autorité consistant à ne pas retenir de chiffrage a priori.
- En second lieu, les Contrats de régulation économique (CRE) contiennent des clauses chiffrées prévoyant une révision du contrat lorsque des écarts significatifs sont constatés entre les prévisions initiales et la réalité. Ces clauses renvoient à la même notion de modification substantielle inscrites à l'article L.6325-2. En cas d'appréciation différente de l'Autorité, l'articulation entre les deux devra être pensée au préalable.

2. Sur les évolutions du projet industriel (question 3 de la consultation)

Conformément à l'office de l'Autorité sur les projets de CRE, confié par le législateur via le II de l'article L.6327-3, la DGAC considère qu'il revient à l'Autorité non pas de considérer si la modification d'un projet structurant, son retard ou un abandon constitue en soi une modification substantielle, mais d'apprécier si les impacts de ces

modifications sur la rémunération de l'exploitant ou la cohérence entre le projet industriel et la durée du CRE, après prise en compte des mitigations offertes par les facteurs d'ajustements, sont substantiels.

Dans cette mesure, l'analyse du retard d'un investissement structurant, des écarts de qualité de service et des modifications dans le phasage des travaux excèdent, à eux seuls, le rôle confié à l'Autorité et la DGAC ne partage pas l'intégralité de l'illustration présentée en fin de chapitre 2.1.2 de la consultation. Bien sûr, l'Autorité est tout à fait dans son rôle si ces éléments ont un impact substantiel sur la rémunération de l'exploitant ou génèrent une incohérence entre projet industriel modifié et la durée du CRE.

L'analyse de la bonne exécution du service public ou d'un éventuel conflit entre l'exécution du CRE et le service public relève, en réalité et par nature, des missions de l'État.

3. Sur les éléments prévisionnels du contrat (question 4 de la consultation)

La DGAC appelle l'Autorité à exclure du périmètre de son avis lors de la revoyure les conditions de financement du CRE. Signer un CRE de huit ans n'a d'intérêt, au plan financier, que parce que le contrat donne de la visibilité à toutes les parties prenantes (usagers s'agissant de la trajectoire de tarifs, prêteurs, etc.) sur une durée adaptée au projet industriel. Autrement dit, si l'ensemble de l'équilibre économique était revu à quatre ans, cela reviendrait à signer deux CRE consécutifs de quatre ans. Au surplus, si le législateur avait souhaité que la revoyure à quatre ans permette une refonte de l'ensemble de l'économie du CRE, la formulation de l'article L.6325-2 aurait été plus explicite. Les conditions de financement doivent donc être exclues du périmètre de la revoyure.

En tout état de cause, et indépendamment de la revoyure introduite par l'article L.6325-2 du code des transports, un bouleversement de l'équilibre économique du CRE reste, comme pour tout contrat de la commande publique, un motif de révision du contrat.

4. Sur l'indicateur de ROCE moyen (question 5 de la consultation)

La DGAC partage la proposition de l'Autorité considérant que le ROCE moyen est très certainement l'indicateur le plus pertinent.

Toutefois, s'agissant des facteurs d'ajustement, la DGAC appelle l'ART à distinguer :

- l'effet des facteurs d'ajustement permettant d'ajuster la rémunération de l'exploitant au regard des écarts entre les prévisions et le réalisé (facteur TRAF, facteur INV1 notamment) ;
- l'effet des facteurs d'ajustement fonctionnant sur un système de bonus/malus au regard des performances de l'exploitant (Qualité de service, incitation à la performance sur les coûts/délais) devraient être hors champ de l'analyse des écarts substantiels. Ces facteurs ne traduisent pas des écarts prévisionnel/réalisé mais traduisent une surperformance ou une sous-performance par rapport à ce que les Parties estiment être le niveau minimum à atteindre pour la bonne exécution du service public.

5. Sur la précision de l'office de l'Autorité (question n°6 de la consultation)

La DGAC accueille favorablement toute précision que l'ART souhaite apporter pour guider les parties au CRE dans la compréhension de son avis lors d'une éventuelle révision lors de la revoyure. Cependant, elle appelle l'ART à retenir une approche mesurée et non prescriptive, afin de :

- préserver la liberté contractuelle des parties dans la définition des clauses à l'issue de la révision ;
- conserver ses marges d'appréciation nécessaires pour tenir compte de solutions alternatives négociées entre les parties qui, sans reprendre strictement les orientations formulées lors de son avis, seraient néanmoins de nature à satisfaire aux objections qu'elle a formulées.

La DGAC relève que l'Autorité s'est interrogée, au paragraphe 2.1.4, sur le caractère symétrique du dispositif d'évaluation des impacts d'une modification substantielle sur la rémunération de l'exploitant. Afin de clarifier les intentions de l'Autorité, il nous semble que le premier alinéa, énonçant que l'Autorité n'entend émettre d'avis défavorable à la poursuite de l'exécution du contrat que dans le cas d'une sur-rémunération de l'exploitant,

mériterait d'être retiré, afin de conserver simplement les conclusions des second et troisième alinéas, énonçant que, dans un souci d'équilibre, l'Autorité s'attachera à mettre en évidence toute modification qu'elle soit en faveur de l'exploitant ou des usagers. S'il est très probable que l'exploitant saurait, en tout état de cause, se signaler en cas de modification substantielle intervenue à son détriment, cette clarification nous semble alignée avec l'office de l'Autorité consistant à vérifier que l'exploitant reçoit une « juste rémunération des capitaux investis », selon les termes de l'article L. 6327-3 du code des transports.

La DGAC reste à la disposition de l'Autorité pour échanger plus avant sur l'ensemble de ces points avant la finalisation de ses lignes directrices.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Marc Borel', with a stylized, cursive script.

Marc BOREL