

RAPPORT COMPLET

PRÉCONISATIONS EN VUE DE L' ÉVOLUTION DU CADRE DE RÉGULATION DES AÉROPORTS

> Septembre 2023

ÉDITO

ÉDITO

Les Assises du Transport aérien, qui se sont tenues en 2018 et dont les conclusions ont été rendues publiques début 2019, avaient fait émerger la nécessité d'une réflexion, au niveau national, sur l'évolution du modèle de régulation du secteur aéroportuaire, afin qu'il apporte des réponses aux critiques tant des compagnies aériennes que des exploitants d'aéroports.

Si la crise sanitaire ouverte avec la pandémie de Covid-19 en février 2020 a conduit à mettre au second plan ces réflexions par rapport à la gestion de la crise à proprement parler, le débat ne s'est pas refermé pour autant.

Ainsi, la question de l'évolution du cadre de régulation aéroportuaire est revenue au premier plan en 2022, à l'occasion de deux publications de la Cour des comptes appelant à une évolution du cadre de régulation aéroportuaire (l'insertion à son rapport public annuel consacrée aux grands aéroports français et son rapport sur la gestion et les comptes

de l'Autorité) et des prises de position des exploitants à l'occasion du colloque annuel de l'Union des aéroports français.

L'Autorité, en tant que régulateur économique sectoriel des principaux aéroports français, ne pouvait pas rester à l'écart de ce débat, qu'elle peut par ailleurs contribuer à éclairer au regard de ses missions et de sa pratique régulatoire dans les secteurs autoroutier concédé et ferroviaire.

Telle est la raison pour laquelle elle avait inscrit, dans ses orientations stratégiques, son ambition de contribuer à l'amélioration du cadre de régulation aéroportuaire.

Pour ce faire, l'Autorité a souhaité consulter largement les acteurs du secteur : services de l'État (DGAC, APE), usagers, exploitants d'aéroports ainsi que leurs représentants, mais aussi économistes, banques et investisseurs institutionnels, et enfin conseils spécialisés.



PHILIPPE RICHERT

*Président par intérim
de l'Autorité
de régulation des transports*

Ces consultations ont permis d'aboutir à la présente étude qui formule des recommandations générales et leurs déclinaisons concrètes.

Certaines de nos propositions font appel à des outils déjà existants, donc rapidement mobilisables. Je pense notamment au contrat de régulation économique, qu'il convient de rendre plus attractif pour le secteur. D'autres sont davantage des évolutions à moyen terme, comme la régulation différenciée mais dont nous pouvons engager les réflexions dès à présent.

Aussi, cette étude permet d'aborder dans le détail certains sujets épineux – le système de caisse par exemple – dont j'espère qu'elle concourra à rapprocher les positions des acteurs.

Je forme le vœu que ce rapport puisse constituer un document de référence pour l'ensemble des parties prenantes afin de faire émerger un cadre de régulation à la fois plus souple et plus efficace, au bénéfice du secteur dans son ensemble.

Philippe Richert

Résumé

Conformément à ses orientations stratégiques, l'Autorité, en sa qualité de régulateur économique sectoriel des principaux aéroports français, a souhaité pouvoir formuler des propositions concrètes, nourries de larges échanges avec les parties prenantes, visant à dessiner un cadre réglementaire plus propice aux enjeux des différents acteurs.

*

Ces propositions s'appuient sur quatre principaux constats.

En premier lieu, le processus d'homologation annuelle – qui constitue l'unique modalité de régulation des tarifs des redevances aéroportuaires mise en œuvre depuis la prise de compétence de l'Autorité au 1^{er} octobre 2019 – soulève des difficultés pour l'ensemble des parties prenantes, principalement du fait de sa lourdeur et de la faible visibilité donnée aux acteurs.

À l'inverse, alors que le contrat de régulation économique paraît de nature à apporter des réponses à la plupart des enjeux identifiés, notamment en offrant un cadre réglementaire pluriannuel et incitatif, il est très peu utilisé.

Les outils prévus par ces contrats en matière d'incitation à la performance permettraient par ailleurs de répondre à l'enjeu principal, en matière d'investissements, qui tient davantage à la nécessité d'un contrôle accru sur leur performance (coûts et bénéfices tirés par les usagers) que sur des désaccords de fond quant à l'opportunité des investissements portés par les exploitants.

En deuxième lieu, si la question du système de caisse est celle qui donne lieu aux positions les plus antagonistes, un compromis pourrait sans doute se dessiner entre partisans de la caisse unique (les usagers) et ceux de la caisse double (les aéroports) pour inciter les exploitants

d'aéroports à développer les activités commerciales, sans procéder à un transfert de valeur excessif à leur profit, dès lors que ces activités sont directement liées au trafic aérien.

En troisième lieu, les modalités de consultation des usagers présentent des limites en matière de transparence de l'information qui leur est donnée et de qualité de la concertation.

En quatrième lieu, face à la diversité des situations des aéroports, il apparaît que la régulation systématique *ex ante*, telle qu'elle est appliquée uniformément pour l'ensemble d'entre eux, pourrait être réservée à certains aéroports, les autres pouvant faire l'objet d'une forme plus souple de régulation « à la demande ».

*

Sur cette base, l'Autorité formule quatre recommandations, dont trois permettraient, sans évolution du cadre législatif, d'améliorer le cadre de régulation des tarifs des redevances aéroportuaires.

Recommandation générale n° 1 : Faire de la régulation pluriannuelle le principe et de l'homologation annuelle l'exception.

Plutôt que de recourir à l'homologation annuelle de leurs tarifs, les exploitants d'aéroports devraient être incités à signer avec le concédant un contrat de régulation économique (CRE) d'une durée maximale de cinq ans, en vue d'encadrer l'évolution des redevances sur cette période.

Ce contrat, dont le contenu serait discuté précisément avec les usagers, devrait comprendre des mécanismes d'incitation à la performance, tant sur le volet des coûts (efficacité de la gestion) que sur celui de la qualité de service.

Si la procédure d'élaboration de ce contrat gagnerait à être simplifiée – notamment par la mise en place d'un « CRE-type », sous l'égide de la DGAC, à la préparation duquel l'Autorité pourrait utilement être associée dans la perspective de l'avis conforme qu'elle doit rendre –, il conviendra néanmoins qu'elle donne toute leur place aux usagers et à leurs représentants.

Recommandation générale n° 2 : Ouvrir la possibilité du principe d'une caisse aménagée dont le taux de reversement des bénéfices économiques générés par les activités commerciales serait fixé dans les CRE.

La recherche économique récente démontre que réguler selon une caisse double « étanche » n'est jamais optimal. Aussi, à défaut d'une caisse simple, une caisse aménagée, si elle est correctement paramétrée, peut être une solution acceptable. Toutefois, la mise en place d'une caisse aménagée ne devrait être possible que si l'exploitant et le concédant ont conclu un contrat de régulation économique définissant précisément le taux de reversement au bénéfice du périmètre régulé.

Ce taux de reversement des bénéfices économiques générés par les activités commerciales (i.e. après rémunération des capitaux engagés) vers les activités aéronautiques ne pourrait être inférieur à un taux plancher, qui devrait être d'au moins 50 %. À défaut d'un contrat pluriannuel en vigueur, le taux de reversement serait de 100 %, conduisant à une situation proche de la caisse unique, des mesures transitoires étant cependant possibles voire souhaitables pour éviter de trop fortes variations des tarifs.

Cette disposition renforcerait les incitations des exploitants à s'inscrire dans le cadre d'une régulation pluriannuelle.

Recommandation générale n° 3 : Renforcer la concertation et la transparence entre exploitants et usagers.

Ce renforcement pourrait être obtenu en améliorant, d'une part, la représentativité des usagers, notamment dans les commissions consultatives économiques, d'autre part, la qualité, l'accessibilité et la pertinence des informations qui leur sont communiquées pour assurer l'effectivité de la consultation.

Notamment, la transparence des coûts exposés par les exploitants dans leurs budgets, en particulier en ce qui concerne les investissements, qui pourraient faire l'objet d'audits indépendants, permettrait de renforcer la confiance entre les acteurs.

À moyen terme, des réflexions sur le renforcement des prérogatives des usagers sont à mener afin de créer les conditions d'une mise en place efficace d'une régulation différenciée (voir recommandation générale n°4 *infra*).

Recommandation générale n° 4 : Engager des réflexions sur une régulation différenciée par aéroport.

Deux systèmes de régulation pourraient exister pour les aéroports relevant du champ de compétence de l'Autorité. Pour les aéroports à forts enjeux, selon un périmètre à définir à partir de critères objectifs, transparents, pertinents et non discriminatoires, une homologation *ex ante* des propositions tarifaires par l'Autorité resterait obligatoire. Pour les autres, l'intervention de l'Autorité ne serait sollicitée, sous réserve du bon fonctionnement du dispositif, qu'en cas de désaccord entre les usagers et l'exploitant sur le niveau ou le système des redevances à appliquer sur l'aéroport.

Ces quatre recommandations générales sont déclinées en dix-neuf recommandations opérationnelles, classées selon leurs enjeux pour le cadre de régulation et leur complexité de mise en œuvre (voir schéma et tableau ci-après).

Enfin, les compétences du régulateur pourraient être utilement complétées pour lui permettre de contribuer efficacement à la mise en place d'un cadre réglementaire à la fois plus souple et plus incitatif :

1 - sa consultation sur les textes réglementaires relatifs à la régulation du secteur aéroportuaire préalablement à leur adoption faciliterait la mise en cohérence et la lisibilité du cadre de régulation dans son ensemble, en mettant le régulateur en mesure d'alerter le pouvoir réglementaire, en amont de la prise des textes, sur d'éventuelles difficultés et, le cas échéant, de lui proposer des adaptations.

Cette consultation, qui pourrait prendre la forme d'un pouvoir d'avis simple, aurait un intérêt tout particulier pour ce qui concerne une éventuelle évolution du système de caisse ou les pouvoirs de la commission consultative économique et ses conditions d'organisation et de fonctionnement ;

2 - en facilitant son intervention dans la définition des mécanismes de régulation incitatifs au respect des coûts et des délais, notamment au titre des projets d'investissements importants, ainsi que de la qualité de service.

Méthodologie

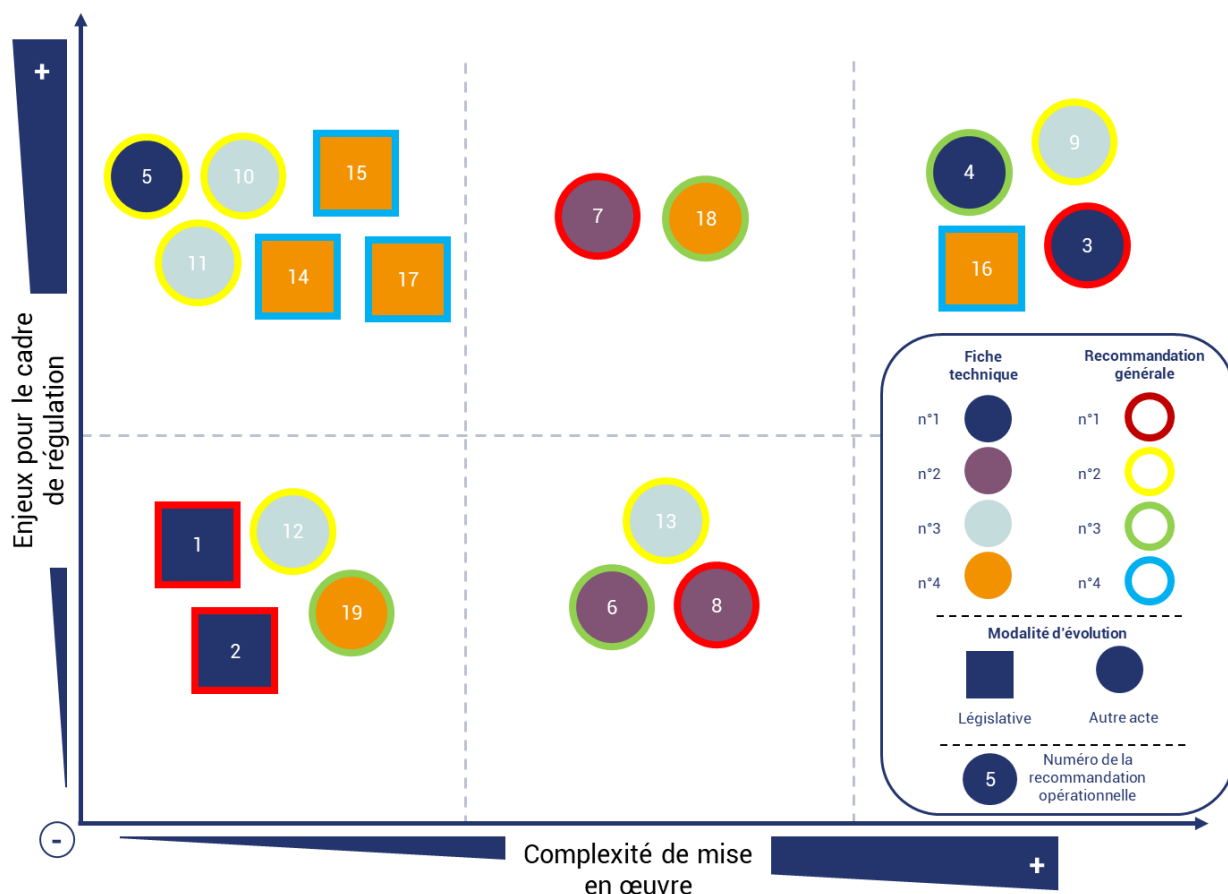
L'Autorité a conduit une trentaine d'entretiens de mars à mai 2023¹. À partir de ces échanges et du retour d'expérience de près de quatre années de régulation des tarifs des redevances aéroportuaires, l'Autorité a formulé des premiers constats et propositions concrètes visant à dessiner un cadre de régulation plus propice aux enjeux des différentes parties prenantes. Ces constats et propositions ont été rassemblés dans un premier document de synthèse qui a fait l'objet de consultations visant à favoriser le dialogue avec les parties prenantes. Les observations des parties prenantes ont permis d'enrichir et de compléter les réflexions de l'Autorité.

Le présent rapport d'étude sur les préconisations de l'Autorité sur l'évolution du cadre de régulation aéroportuaire est l'aboutissement de ce travail de concertation. Il se compose de deux volets complémentaires. Le premier constitue la version consolidée et définitive du document de synthèse soumis à la consultation des parties prenantes par l'Autorité. Il présente quatre recommandations, dont trois peuvent être mises en œuvre sans modification du cadre législatif. Le second est constitué de quatre fiches thématiques qui viennent fonder les propositions préconisées par l'Autorité et proposer des recommandations plus opérationnelles.

¹ Voir la liste des parties prenantes rencontrées en annexe.

Recommandations opérationnelles

Les dix-neuf recommandations opérationnelles ont été numérotées puis positionnées sur le schéma ci-après en fonction de leurs enjeux pour le cadre de régulation et de leur complexité de mise en œuvre. Un code couleur vient préciser dans quelle fiche thématique est développée chaque recommandation opérationnelle (couleur en fond) et à quelle recommandation générale elle se rattache (couleur en contour).



Les travaux d'analyse de l'Autorité ont été développés autour des quatre thématiques suivantes :

- **Fiche thématique n°1 :** Évolutions nécessaires pour favoriser la mise en place de contrat de régulation économique.
- **Fiche thématique n°2 :** Établissement d'un cadre pluriannuel performant.
- **Fiche thématique n°3 :** Analyse des modalités pratiques de la mise en œuvre des caisses aménagées.
- **Fiche thématique n°4 :** Renforcer les discussions entre exploitants et usagers et permettre à terme une régulation différenciée.

Tableau des recommandations opérationnelles

#	Fiche thématique associée	Recommandation générale associée	Énoncé de la recommandation opérationnelle
1	1	1	Préciser explicitement dans les textes que le caractère modéré de l'évolution des tarifs est apprécié lors de l'avis conforme rendu sur le CRE
2	1	1	Transférer à l'Autorité les compétences de la CoCoAéro relatives au CRE
3	1	1	Mettre en place une trame de « CRE-type » comportant l'essentiel des clauses à prévoir dans le contrat
4	1	3	Renforcer tout au long du processus, et de façon itérative, le rôle des usagers dans l'élaboration du CRE
5	1	2	Conditionner la mise en place d'une caisse aménagée à la conclusion d'un CRE
6	2	3	Mettre en place un audit systématique des coûts d'investissement au-delà d'un certain seuil et assurer leur suivi en cours de réalisation
7	2	1	Privilégier le principe d'un « price cap » pluriannuel dans les CRE et encadrer les facteurs d'ajustement des tarifs en fonction du contexte
8	2	1	Prévoir, dans les CRE, des objectifs contraignants de qualité de service avec des pénalités financières
9	3	2	Définir les périmètres régulé et non régulé sur la base de principes clairs et transparents, par exemple le principe selon lequel seules les activités de services publics aéroportuaires et celles indispensables à la fourniture de ces activités seraient maintenues dans le périmètre régulé
10	3	2	Prévoir une contribution du périmètre non régulé au périmètre régulé assise sur les bénéfices après rémunération du capital investi
11	3	2	Définir un taux de contribution du périmètre non régulé au périmètre régulé de 100 % par défaut et ouvrir la possibilité de déroger à ce taux dans le cadre d'un CRE, sans qu'il puisse être inférieur à 50%
12	3	2	Prévoir la possibilité de maintenir le taux de reversement fixé dans un CRE pour une période limitée suivant l'expiration du contrat, dès lors qu'un dossier de consultation en vue de la conclusion d'un nouveau CRE a été publié
13	3	2	Préciser l'affectation du partage de la valeur dans le CRE, en ouvrant la possibilité que le reversement du périmètre non régulé au périmètre régulé puisse être utilisé pour réduire le niveau des charges à couvrir et/ou financer directement des investissements aéronautiques
14	4	4	Transposer en droit interne la possibilité de mettre en place une régulation différenciée selon les aéroports
15	4	4	Pour les aéroports soumis à une régulation à la demande, prévoir la possibilité pour les usagers de contester un ou plusieurs éléments de la tarification proposée par l'exploitant, ainsi que le déroulement de la procédure de consultation
16	4	4	Définir des critères permettant de déterminer les aéroports relevant de chacun des deux modes de régulation (systématique ou à la demande)
17	4	4	Pour les aéroports soumis à une régulation à la demande, prévoir la possibilité pour l'Autorité de fixer elle-même les tarifs des redevances dans l'hypothèse où les usagers et l'exploitant ne s'accorderaient pas sur la proposition tarifaire
18	4	3	Modifier la composition des CoCoÉco et augmenter la fréquence des rencontres entre les usagers et l'exploitant
19	4	3	Prévoir la possibilité pour les usagers de solliciter de l'exploitant qu'il fournisse un ou plusieurs scénarios contrefactuels à l'appui de ses hypothèses

ÉDITO DU PRÉSIDENT	05		
RÉSUMÉ	07		
RECOMMANDATIONS OPÉRATIONNELLES	10		
SOMMAIRE	13		
		02	
		FICHES THÉMATIQUES	
		FICHE THÉMATIQUE N°1 Évolutions nécessaires pour favoriser la mise en place de contrats de régulation économique	26
		FICHE THÉMATIQUE N°2 Établissement d'un cadre pluriannuel performant	42
		FICHE THÉMATIQUE N°3 Analyse des modalités pratiques de la mise en œuvre des caisses aménagées	68
		FICHE THÉMATIQUE N°4 Renforcer les discussions entre exploitants et usagers et permettre à terme une régulation différenciée	92
		03	
		ANNEXES	112
01			
RAPPORT DE SYNTHÈSE	14		
Le cadre réglementaire actuel soulève plusieurs difficultés	15		
Quatre recommandations pour améliorer le cadre de régulation des tarifs des redevances aéroportuaires	21		

Rapport de synthèse

Préconisations en vue de l'évolution du cadre de régulation des aéroports

Fiche thématique n°1

Évolutions nécessaires pour favoriser la mise en place de contrats de régulation économique

Fiche thématique n°2

Établissement d'un cadre pluriannuel performant

Fiche thématique n°3

Analyse des modalités pratiques de la mise en œuvre des caisses aménagées

Fiche thématique n°4

Renforcer les discussions entre exploitants et usagers et permettre à terme une régulation différenciée

Annexes

1 LE CADRE RÉGULATOIRE ACTUEL SOULÈVE PLUSIEURS DIFFICULTÉS

Les services publics aéroportuaires rendus sur les aérodromes entrant dans le champ de compétence de l'Autorité de régulation des transports² donnent lieu à la perception de redevances pour services rendus. Ces dernières font l'objet d'un double encadrement :

- leurs conditions d'évolution peuvent être déterminées par un contrat de régulation économique (CRE) (prévu à l'article L. 6325-2 du code des transports) signé entre l'État et l'exploitant d'aérodrome, après avis conforme de l'Autorité, pour une durée maximale de cinq ans ;
- les tarifs de ces redevances doivent faire l'objet d'une homologation annuelle par l'Autorité³, après consultation de la commission consultative économique (CoCoÉco)⁴.

Le périmètre d'activités pris en considération pour la détermination de ces redevances (périmètre régulé) dépend du système de caisse en place sur l'aéroport.

- dans un système de caisse unique, les activités de l'aéroport, qu'elles soient de nature aéroportuaire ou commerciale, sont intégrées dans le périmètre régulé. Dans ce cadre, les redevances aéroportuaires tiennent compte des résultats des activités commerciales, dont les bénéfices peuvent ainsi venir réduire les redevances acquittées par les usagers pour assurer la couverture des charges des services publics aéroportuaires ;
- à l'opposé, le système de double caisse définit deux caisses strictement distinctes. La caisse régulée est alimentée exclusivement par les activités aéronautiques et constitue le périmètre régulé. Dans ce cadre, les charges associées aux services publics aéroportuaires sont entièrement financées par les redevances aéroportuaires ;
- le système de caisse hybride ou aménagée⁵ se situe entre ces deux systèmes de caisse. Distinguant un périmètre régulé et un périmètre non régulé, il prévoit la contribution de recettes issues d'activités commerciales au périmètre régulé, soit par un reversement d'une partie des bénéfices du périmètre non régulé au périmètre régulé, soit par l'intégration, dans le périmètre régulé, d'activités non aéronautiques, les deux méthodes n'étant pas exclusives l'une de l'autre.

Lorsqu'elle est saisie d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires, l'Autorité vérifie le respect de trois exigences :

- que la procédure de consultation des usagers fixée par voie réglementaire est respectée ;
- que les tarifs et leurs modulations respectent les règles générales applicables aux redevances, qu'ils sont non discriminatoires et que leur évolution par rapport aux tarifs en vigueur est modérée ;

² Il s'agit des aérodromes dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers lors de l'une des cinq années civiles précédentes ainsi que pour les aérodromes faisant partie d'un système d'aérodromes comprenant au moins un aérodrome dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers lors de l'une des cinq années civiles précédentes.

³ L'Autorité est saisie d'une proposition tarifaire par l'exploitant, au moins quatre mois avant l'entrée en vigueur des tarifs. Elle dispose alors d'un délai de deux mois pour s'y opposer, le cas échéant. Dans un tel cas, l'exploitant d'aérodrome peut, dans le mois qui suit et sans nouvelle consultation des usagers, notifier de nouveaux tarifs et leurs éventuelles modulations. L'Autorité dispose alors d'un délai d'un mois pour s'opposer à ces tarifs. Si l'Autorité ne s'y oppose pas, ceux-ci sont réputés homologués.

⁴ Cette commission rassemble les parties prenantes de l'aéroport (exploitant, usagers et leurs représentants, collectivités territoriales, État).

⁵ Dans la suite de ce document, le terme de caisse aménagée sera retenu.

- alternativement :
 - lorsqu'un CRE a été conclu, que les conditions de l'évolution des tarifs prévues par le contrat sont respectées ;
 - en l'absence de CRE, que l'exploitant d'aérodrome reçoit une juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé, appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital calculé sur ce périmètre, et que le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus.

Depuis sa prise de compétence au 1^{er} octobre 2019, l'ensemble des demandes d'homologation tarifaire soumises à l'Autorité se sont inscrites en dehors de toute contractualisation pluriannuelle dans le cadre d'un CRE, à l'exception d'une seule⁶.

1.1 Le cadre actuel de régulation des tarifs des redevances aéroportuaires soulève des difficultés pour l'ensemble des parties prenantes

Les entretiens menés par l'Autorité pendant son étude ont fait apparaître un certain nombre de difficultés dont les principales sont synthétisées par acteur dans le tableau ci-dessous.

Pour l'essentiel, ces difficultés tiennent à la lourdeur du processus d'homologation annuelle, à la faible visibilité donnée aux acteurs et au manque d'incitations à la performance.

	Difficultés posées par le processus d'homologation actuel
Aéroports	• Lourdeur du processus d'homologation annuelle ; • Incapacité de ce processus à répondre aux objectifs de visibilité sur la rentabilité des capitaux engagés (difficultés de compréhension de la façon dont s'articulent les trois critères au regard desquels les tarifs sont homologués, caractère annuel de l'approche) et, partant, sur le financement des investissements sur le long terme.
Usagers	• Une consultation jugée « factice » (asymétrie d'information par rapport aux exploitants, systèmes de votes en CoCoÉco qui ne permettent pas de rendre fidèlement compte de la position des usagers sur la proposition des exploitants) ; • Manque de visibilité sur les investissements projetés par les aéroports et l'évolution du niveau des redevances facturées (malgré le principe de modération tarifaire) ; • Un dispositif qui ne permet pas un suivi fin des obligations de qualité de service.
Autorité	• Lourdeur du processus d'homologation annuelle ; • Incomplétude du cadre de régulation du fait de la possibilité offerte, de se soustraire au contrôle de l'Autorité une année sur deux (année « Joker ») alors même que le cadre d'action de l'Autorité est annuel ; • Absence d'incitation à la performance (coûts / qualité de service) ; • Absence de consultation – notamment dans le cadre d'un avis (simple) – sur les textes réglementaires relatifs à la régulation du secteur aéroportuaire préalablement à leur adoption, qui ne facilite pas la mise en cohérence du cadre de régulation (notamment s'agissant du système de caisse).
Concédant (DGAC)	• Incompatibilité du processus d'homologation annuelle avec une planification correcte des ambitions d'investissements, alors que certains contrats de concession arrivent à leur terme dans les quinze prochaines années et que la transition écologique du secteur nécessite une adaptation des plateformes en conséquence.

Source : ART, à partir des entretiens conduits avec les parties prenantes

⁶ Décision n° 2020-001 du 9 janvier 2020 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget à compter du 1^{er} avril 2020.

1.2 Le contrat de régulation économique se révèle très peu utilisé

En dépit de ses imperfections, les parties prenantes s'accordent à penser que le contrat de régulation économique (CRE) constitue le meilleur outil existant pour une régulation performante.

En effet, en théorie :

- le plafond tarifaire (*price-cap*) posé par le contrat permet à la fois (i) de donner aux usagers de la prévisibilité sur l'évolution des niveaux de redevances pour financer les investissements et (ii) d'inciter l'exploitant à l'efficacité (sur le volet des coûts), cette plus grande efficacité permettant ensuite de fonder les trajectoires tarifaires du prochain CRE sur des charges mieux maîtrisées, toutes choses égales par ailleurs ;
- il peut être d'une durée maximale de cinq ans, ce qui paraît un bon compromis entre visibilité et flexibilité ;
- il peut inclure (i) des obligations de qualité de service contraignantes par des mécanismes de pénalités (permettant, par là-même, de limiter les risques que les recherches d'efficacité sur les coûts liées à l'existence d'un plafond tarifaire conduisent l'exploitant à réduire la qualité de service offerte aux usagers), (ii) des partages de risque adéquats (facteurs d'ajustements, notamment, sur le trafic) et (iii) des mécanismes incitatifs (bonus-malus) à la qualité de service et à la performance des dépenses ;
- il permet de définir une stratégie d'investissements pertinente en favorisant le dialogue entre le concédant, l'exploitant et les usagers sur les investissements à venir à moyen terme.

En pratique, l'absence constatée de recours au CRE ne semble pas tant résulter de facteurs exogènes, certes réels (effets de la crise sanitaire sur le manque de visibilité des trafics), mais qui pourraient toutefois être surmontés (par la mise en place de mécanismes d'ajustement pour répartir ce risque spécifique), que de facteurs endogènes :

- la lourdeur du processus de conclusion et d'exécution du CRE constitue un frein majeur à son utilisation pour de nombreux aéroports régionaux, aux équipes insuffisamment dimensionnées pour en assurer le pilotage ;
- la diversité des parties prenantes, aux positions parfois divergentes (concédant, exploitant, usagers, Autorité, CoCoAéro⁷), semble constituer un risque non négligeable de compromettre son aboutissement, tout en allongeant sa durée d'élaboration ;
- certains aéroports conditionnent l'engagement dans un CRE à une évolution du système de caisse (sortie de la caisse unique), ces aéroports mettant en avant le passage en caisse double comme étant le seul moyen de permettre le financement des investissements de long terme sur les plateformes.

⁷ Dans le cadre juridique actuel, la commission consultative aéroportuaire, instaurée par la loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports, est placée auprès du ministre chargé de l'aviation civile, qui la consulte lors de la préparation des contrats de régulation économique que l'État conclut avec les exploitants des aéroports lui appartenant et Aéroports de Paris, notamment sur les programmes d'investissement, les objectifs de qualité de service et l'évolution des redevances pour services rendus.

1.3 Les positions entre les partisans de la caisse unique (les usagers) et ceux de la caisse double (les aéroports) ne paraissent pas totalement irréconciliables

Le système de caisse représente le principal antagonisme entre les acteurs du secteur. Il ressort toutefois des entretiens menés par l'Autorité que les oppositions pourraient être dépassées dans le cadre du passage à une caisse aménagée si le partage de la valeur est correctement réalisé entre exploitants et usagers. En effet :

- les aéroports reconnaissent le lien direct entre, d'un côté, les recettes des commerces et des parcs de stationnement et, de l'autre, le nombre des passagers prenant l'avion – lien qu'un système de caisse double ne permet pas de prendre en compte ;
- certains usagers reconnaissent que certaines activités (et le risque associé) sont sans lien direct avec le transport aérien. Ils se montrent ouverts à un cadre réglementaire susceptible de créer de la valeur pour le système dans son ensemble en fournissant suffisamment d'incitations aux exploitants pour développer des activités commerciales – ce qui peut ne pas être le cas d'un système de caisse unique pur ;
- pour les économistes, si un système de caisse double conduit clairement à s'écarter de l'optimum social et ne tient pas compte du caractère « biface »⁸ du marché des services rendus sur les aéroports, un système de caisse aménagée correctement paramétré, prévoyant un reversement d'une part significative des bénéfices économiques générés par les activités commerciales (i.e. après rémunération des capitaux engagés) vers les activités aéronautiques, peut se révéler équivalent à une caisse unique en termes de bien-être social.

Sans faire pleinement consensus, un système de caisse aménagée, correctement paramétré sur le partage de la valeur générée par l'activité aéroportuaire, pourrait fournir un compromis acceptable pour les usagers et les exploitants.

1.4 Le choix des investissements portés par les exploitants soulève des problèmes liés à la répartition des responsabilités et à la nécessité d'un contrôle accru

Si le modèle économique des sociétés aéroportuaires devrait évoluer dans les années à venir pour tenir compte des considérations environnementales, il a su démontrer sa grande robustesse en pleine crise sanitaire⁹. Le cadre de régulation doit toutefois être adapté afin de donner davantage de visibilité aux apporteurs de capitaux et d'assurer l'efficacité des investissements. En effet :

- les augmentations des capacités des plateformes à venir, telles que projetées par le passé (avant les crises sanitaire et énergétique), seront probablement abandonnées au profit d'une meilleure utilisation des capacités existantes, dans la mesure où il semble encore exister des marges de manœuvre et où le contexte politique ne paraît plus permettre de porter des projets capacitaires significatifs ;

⁸ Les entreprises opérant sur des marchés « biface », appelées des « plateformes biface », présentent trois caractéristiques majeures :

- la plateforme biface propose des produits ou des services distincts à deux groupes distincts de clients ;
- il existe des externalités de réseau indirectes entre les différentes faces du marché ;
- la structure de prix n'est pas neutre dans le sens où il peut être par exemple pertinent de subventionner certaines activités d'un côté du marché afin d'attirer des utilisateurs de l'autre.

⁹ Voir à ce titre, le premier rapport de suivi économique et financier des aéroports publié en janvier 2023 ([lien](#)).

- les aéroports semblent reconnaître que le coût du « mur d'investissement » de la transition écologique se situe davantage du côté des compagnies aériennes que des plateformes et que cette transition prendra du temps ;
- la décision finale dans le choix des investissements structurants doit rester en dernier ressort de la responsabilité du concédant et de l'exploitant – le premier en fixant les grandes orientations, le second proposant des solutions pour y répondre – qui maîtrisent le mieux les enjeux de long terme de chaque plateforme pour satisfaire l'ensemble des parties prenantes (passagers et leurs accompagnants, collectivités locales, compagnies aériennes) ;
- néanmoins, en l'absence d'un cadre de régulation incitatif à la performance sur le volet des coûts d'investissement, les usagers supportent *in fine* tout ou partie du risque d'investissements mal dimensionnés, mal maîtrisés ou ne délivrant pas les résultats escomptés. Ce risque est d'autant plus fort que l'aéroport bénéficie d'un fort pouvoir de marché. Par conséquent, d'une part, les investissements relatifs à l'utilisation de la plateforme par les usagers doivent être décidés en bonne intelligence avec eux et, d'autre part, des mécanismes appropriés doivent être mis en place afin d'assurer (i) une bonne estimation de leur coût initial (ii) une incitation de l'exploitant au respect des coûts et des délais et (iii) le suivi de leurs bénéfices attendus sur la durée.

Un cadre de régulation lisible, prévisible et performant doit permettre d'assurer le financement des investissements aéroportuaires et de garantir leur efficience par un contrôle indépendant renforcé.

1.5 Face à la diversité des situations des aéroports, une régulation uniforme pour l'ensemble d'entre eux n'est pas la plus adaptée

Nombreux sont les exploitants d'aéroports à regretter le poids de la régulation actuelle, marquée, selon eux, par une intervention trop forte et trop récurrente de l'Autorité. Les textes nationaux appliquent aujourd'hui la même régulation, à savoir une obligation d'homologation systématique préalablement à l'entrée en vigueur des tarifs des redevances aéroportuaires, à l'ensemble des aéroports. Outre qu'elle n'incite pas les usagers et les exploitants à rechercher des compromis en reportant la responsabilité de la décision finale des niveaux de tarifs sur le régulateur, cette situation interdit une approche différenciée selon la situation des aéroports.

Or le droit européen offre des possibilités de régulation différenciée qui pourraient utilement être mises à profit (directive 2009/12/CE sur les redevances aéroportuaires).

2 QUATRE RECOMMANDATIONS POUR AMÉLIORER LE CADRE DE RÉGULATION DES TARIFS DES REDEVANCES AÉROPORTUAIRES

2.1 Recommandation générale n°1 : faire de la régulation pluriannuelle le principe et de l'homologation annuelle l'exception

Le CRE constitue un bon outil pour encadrer les tarifs des redevances sur une période pluriannuelle tout en incitant l'exploitant à une meilleure performance sur le volet des coûts et de la qualité de service. Il permet de déterminer sur la période retenue, outre les investissements, leur montant et leur calendrier de réalisation, des objectifs de qualité de service, assortis de mécanismes d'incitation financière, ainsi que les conditions d'évolution des tarifs des redevances. En effet, l'article R. 224-4 du code de l'aviation civile prévoit explicitement que, dans le cadre d'un CRE, le plafond du taux moyen d'évolution des redevances pour chaque période tarifaire est ajusté en cas d'écart avec les éléments prévisionnels pris en compte (trafic, investissements, charges et introduction de nouvelles redevances).

Ainsi, le CRE répond à plusieurs faiblesses du cadre réglementaire actuel. Il inscrit l'évolution des tarifs dans un cadre pluriannuel, ce qui apporte de la visibilité aux acteurs pour conduire le programme d'investissements sur l'aéroport, tout en gardant de la souplesse sur les risques supportés grâce aux facteurs d'ajustement. Il engage le gestionnaire d'aéroport par la mise en place d'indicateurs de qualité de service contraignants et de mécanismes d'incitation à la performance.

De façon générale, la conclusion de CRE devrait être privilégiée pour l'encadrement des conditions d'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires. Pour ce faire, il conviendrait :

- d'une part, d'adapter le processus d'élaboration du CRE, en ayant recours, par exemple, à une trame de « CRE-type », dans le cadre d'un groupe de travail piloté par la DGAC et associant l'Autorité (à défaut de soumettre son adoption à un avis préalable de l'Autorité). L'adoption d'une telle trame ne devrait pas s'opposer à ce qu'il puisse y être dérogé, le cas échéant, pour garder une certaine souplesse ;
- d'autre part, de revoir le rôle des usagers et de l'Autorité dans le processus de conclusion, afin (i) que les usagers et les exploitants soient incités à parvenir à un accord sur le projet qui constitue la base du CRE (voir aussi, à cet égard, la recommandation générale n°3), et (ii) que l'Autorité soit davantage associée à l'élaboration du CRE, en amont de sa saisine, afin de limiter les risques d'avis défavorable. Une extension de l'avis de cadrage susceptible d'être demandé par le ministre chargé de l'aviation civile à l'Autorité en application de l'article L. 6327-3 du code des transports¹⁰, actuellement limité au coût moyen pondéré du capital à retenir pour l'élaboration du CRE, à l'ensemble des éléments sur lesquels la CoCoAéro doit se prononcer en l'état actuel des textes¹¹ serait de nature à sécuriser le processus, au bénéfice de l'ensemble des parties prenantes.

¹⁰ L'article L. 6327-3 du code des transports dispose qu' « en vue de l'élaboration d'un projet de contrat, l'autorité compétente de l'État peut consulter l'Autorité de régulation des transports, qui émet un avis motivé sur le coût moyen pondéré du capital à prendre en compte dans le projet de contrat ».

¹¹ En application de l'article L. 228-1 du code de l'aviation civile, la CoCoAéro se prononce « notamment sur les programmes d'investissement, les objectifs de qualité de service et l'évolution des redevances pour services rendus ».

À terme, une fois le dialogue pleinement rétabli entre les exploitants d'aéroports et les usagers, le CRE pourrait évoluer pour laisser davantage de place à la concertation entre ces deux parties, le rôle du concédant pouvant se concentrer sur la définition d'un schéma directeur pour les investissements et la qualité de service.

2.2 Recommandation générale n°2 : ouvrir la possibilité du principe d'une caisse aménagée dont le taux de reversement des bénéfices économiques générés par les activités commerciales serait fixé dans les CRE

Un système de caisse aménagée, reposant sur la fixation dans les CRE d'une règle de partage de la valeur permettrait de rapprocher les positions des exploitants et des compagnies aériennes sur le sujet. Dans le cadre du système de caisse arrêté par le ministre chargé de l'aviation civile, le CRE constituerait le meilleur outil pour définir un paramétrage adapté de la caisse. En effet, il maximise l'efficacité du dispositif en modulant le niveau de contribution en fonction des spécificités des aéroports et de la période tarifaire concernée. La durée d'un CRE, qui pourrait aller jusqu'à cinq ans, permet également d'adapter le niveau de contribution des activités commerciales non régulées aux besoins d'investissement.

En cas de caisse aménagée, le CRE fixerait ainsi le taux de reversement des bénéfices économiques (i.e. après rémunération des capitaux engagés) des activités non aéronautiques vers le service public aéroportuaire. Cette approche permettrait d'ajuster le partage de la valeur sur une durée limitée et ainsi d'éviter tout effet d'aubaine par un transfert définitif. Le paramétrage du pourcentage de reversement pourrait dépendre du niveau de rentabilité des activités non aéronautiques, en conformité avec les recommandations des travaux universitaires les plus récents sur le sujet¹². Ce reversement pourrait prendre deux modalités complémentaires, à calibrer en fonction des besoins d'investissement et des souhaits d'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires : (i) une baisse des coûts des services publics aéroportuaires que les tarifs des redevances aéroportuaires doivent permettre de couvrir ; (ii) une subvention aux investissements réalisés sur la plateforme. Ces modalités de reversement entraîneraient mécaniquement des effets sur les conditions de l'évolution des tarifs prévues par le projet de CRE, sur lesquelles l'Autorité se prononce en vertu de l'article L. 6327-3 du code des transports.

En l'absence de CRE, l'arrêté ministériel prévoirait un taux de reversement des bénéfices commerciaux vers les activités aéroportuaires de 100 %, conduisant à une situation proche d'une caisse unique¹³. Des mesures transitoires pourraient être prévues, entre deux CRE, pour éviter que le taux de 100% applicable en l'absence de CRE ne conduise à des variations trop importantes des tarifs.

Une fois le CRE conclu, le contrôle de l'Autorité viserait essentiellement à assurer le respect des conditions d'évolution prévues dans le CRE, sur lesquelles elle aurait rendu un avis conforme préalablement. En conséquence, l'exploitant conserverait l'obligation de notifier à l'Autorité les tarifs à appliquer pour la période tarifaire à venir mais le contrôle de l'Autorité serait fortement allégé.

¹² Voir en particulier, le papier de David Martimort, Guillaume Pommey, Jérôme Pouyet (2022) *Optimal regulation design of airports: Investment incentives and impact of commercial services*, *Transportation Research Part B: Methodological*, volume 164, pages 25-44/.

¹³ Seul un éventuel coût du capital différencié selon les activités différencierait ce système de la caisse unique.

2.3 Recommandation générale n°3 : renforcer la concertation et la transparence entre exploitants et usagers

Le renforcement de la concertation entre les exploitants et les usagers est indispensable et pourrait passer par :

- **la modification de la composition des commissions consultatives économiques** telle que prévue par le cadre réglementaire en vigueur¹⁴, pour renforcer l'importance de la représentation des usagers et la prise en compte de leur vote, conformément aux objectifs de la directive 2009/12/CE sur les redevances aéroportuaires, favorisant la recherche d'un consensus entre usagers et exploitants ;
- **des rencontres plus fréquentes entre usagers et exploitants**, notamment par des réunions dédiées à des sujets spécifiques (par exemple pour les investissements ou la qualité de service) ;
- **l'amélioration des informations fournies aux usagers**, afin de leur permettre de bien comprendre les éléments servant à la fixation des tarifs ;
- **la mise en place d'un audit systématique des coûts au-delà d'un certain seuil lors d'une revue indépendante**. Qu'il s'agisse des coûts d'investissement ou d'exploitation, la transparence et le contrôle des budgets initiaux permettront de renforcer la confiance des usagers dans les redevances facturées.

La mise en place d'une régulation différenciée pourrait être l'aboutissement d'un dialogue pleinement renoué. Dans ce cadre, les prérogatives des usagers devraient être renforcées, puisque le régulateur n'interviendrait, pour certains aéroports, qu'en cas de différend entre eux et l'exploitant. Dans cette optique, les usagers devraient notamment pouvoir solliciter l'Autorité quand ils estimeraient se trouver face à un cas de non-respect de la procédure de consultation (cf. *infra*).

2.4 Recommandation générale n°4 : engager des réflexions sur une régulation différenciée par aéroport

La directive 2009/12/CE sur les redevances aéroportuaires prévoit différents modes de régulation : à la demande des parties (articles 6§3 et 6§4), systématique pour l'ensemble des aéroports entrant dans le champ de la régulation, comme en France (6§5-a) ou adapté selon la situation concurrentielle des aéroports (6§5-b).

L'article 6§5-b de la directive ouvre la possibilité d'adapter l'intensité de la régulation à la situation concurrentielle des aéroports. La mise en place de ce type de régulation nécessite cependant la réalisation d'études afin de mesurer le pouvoir de marché des aéroports (« tests de marché »). Or ces études complexes impliqueraient la mobilisation par le régulateur, de moyens conséquents dont il ne dispose pas, avec des délais incompressibles.

Une régulation à la demande des parties, telle que prévue aux articles 6§3 et 6§4 de la directive, présente en revanche plusieurs intérêts. D'une part, elle peut faciliter l'émergence de solutions innovantes, susceptibles d'aboutir à des tarifs moins élevés pour les usagers qu'une régulation systématique mise en œuvre au niveau national pour l'ensemble des

¹⁴ Articles D. 224-2 et D. 224-3 du code de l'aviation civile.

aéroports. D'autre part, elle réduit la charge réglementaire tout en maintenant les avantages liés à une homologation tarifaire annuelle.

Si une régulation à la demande des parties n'est pas la solution la plus adaptée à la situation de l'ensemble des aéroports français entrant dans le champ de la directive, **une régulation différenciée (combinant un mode de régulation systématique et un mode de régulation à la demande des parties, en fonction de la situation propre à chaque aéroport) présenterait de nombreux avantages**. Elle donnerait une place centrale aux usagers en privilégiant l'accord entre les parties pour la détermination des tarifs applicables aux aéroports régulés et limiterait la charge réglementaire pour les aéroports dont la situation ne justifie pas une intervention systématique du régulateur. Le mode de régulation pourrait être déterminé en fonction d'un nombre limité de critères pertinents, objectifs, non discriminatoires et transparents, sans toutefois reposer sur des tests de marché complexes.

Toutefois, la mise en place d'une régulation différenciée suppose une adaptation du cadre législatif français, qui ne prévoit actuellement pas la possibilité d'une régulation à la demande. Par ailleurs, elle devrait reposer sur une large consultation concernant la définition de critères objectifs, transparents, pertinents et non discriminatoires qui permettraient de déterminer le mode de régulation applicable aux différents aéroports, ce qui n'est envisageable qu'à moyen terme.

Enfin, une régulation à la demande des parties efficace nécessiterait d'apporter un certain nombre d'autres ajustements au cadre réglementaire actuel. Afin d'éviter que la régulation à la demande des parties ne donne lieu à un recours systématique devant l'Autorité de la part de l'une des parties prenantes, les instances de concertation devraient préalablement être revues (voir la recommandation générale n°3 ci-dessus sur la modification de la composition des CoCoÉco). Par ailleurs, les pouvoirs de l'Autorité en cas de recours devraient être renforcés pour lui permettre, notamment, de fixer les tarifs elle-même si nécessaire, en dehors des hypothèses déjà prévues par l'article L. 6327-2 du code des transports.

Rapport de synthèse

Préconisations en vue de l'évolution du cadre de régulation des aéroports

Fiche thématique n°1

Évolutions nécessaires pour favoriser la mise en place de contrats de régulation économique

Fiche thématique n°2

Établissement d'un cadre pluriannuel performant

Fiche thématique n°3

Analyse des modalités pratiques de la mise en œuvre des caisses aménagées

Fiche thématique n°4

Renforcer les discussions entre exploitants et usagers et permettre à terme une régulation différenciée

Annexes

01

**La régulation aéroportuaire
s'inscrit dans un cadre
juridique complexe**

29

Le cadre réglementaire actuel repose sur plusieurs niveaux de réglementation et nécessite d'articuler de façon pertinente le cadre concessif avec une régulation économique sectorielle

29

La procédure d'homologation annuelle des tarifs, au cœur du cadre réglementaire actuel, ne permet pas de donner la visibilité nécessaire aux acteurs

30

02

**Les contrats de régulation
économique sont conclus
pour une durée maximale de
cinq ans au terme d'une
longue procédure, qui
gagnerait à être simplifiée**

31

Les contrats de régulation économique sont conclus entre l'État et l'exploitant pour une durée maximale de cinq ans

31

La procédure de conclusion des CRE, révisée en 2019 pour prévoir l'intervention de l'Autorité, est complexe et n'a jamais été mise en œuvre dans le cadre de régulation actuel

31

L'Autorité peut intervenir jusqu'à deux fois au cours de la procédure d'élaboration d'un CRE, mais le contrôle qu'elle exerce sur les tarifs qui lui sont ensuite notifiés annuellement est allégé

32

**Une adaptation des contrats de
régulation économique permettrait
d'inciter à leur conclusion**

35

L'élaboration d'une trame de CRE-type rendrait cet outil plus aisément accessible à l'ensemble des exploitants

35

Une meilleure organisation de la procédure d'élaboration du CRE devrait en faciliter la conclusion

36

03

**Si le contrat de régulation
économique comprend des
dispositions obligatoires incitant
à la performance, celui-ci
gagnerait à être mieux articulé
avec les dispositions
réglementaires encadrant les
systèmes de caisse**

39

Le contrat de régulation économique comprend des dispositions obligatoires, dont certaines ont pour objet d'inciter l'exploitant à la performance

39

L'interaction entre le système de caisse défini par arrêté du ministre chargé de l'aviation civile, d'une part, et le CRE, d'autre part, pourrait être revue

40

1. LA RÉGULATION AÉROPORTUAIRE S'INSCRIT DANS UN CADRE JURIDIQUE COMPLEXE

1.1. Le cadre réglementaire actuel repose sur plusieurs niveaux de réglementation et nécessite d'articuler de façon pertinente le cadre concessif avec une régulation économique sectorielle

Lors des entretiens menés par l'Autorité, de nombreuses parties prenantes ont mis en avant la complexité des dispositifs encadrant la régulation aéroportuaire. En effet, ces dispositifs reposent sur un socle législatif et réglementaire transposant notamment la directive 2009/12/CE sur les redevances aéroportuaires¹ complété par un cadre contractuel fixant les obligations des exploitants d'aéroports². Or la manière dont s'articulent le socle normatif et les stipulations contractuelles, d'une part (voir annexe), la coexistence de plusieurs régimes contractuels applicables aux différents aéroports, d'autre part, sont sources d'incertitudes et de rigidité dans la mise en œuvre du cadre réglementaire.

À titre d'exemple, les contrats de concession aéroportuaires ne prévoient pas explicitement l'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires, comme c'est habituellement le cas pour ce type de contrats³, et renvoient cette question au cadre fixé par le code de l'aviation civile. Or, conformément aux dispositions du code des transports (« CT »), les tarifs des redevances sont fixés chaque année par les exploitants d'aéroports⁴ et deviennent exécutoires à l'issue de la procédure d'homologation annuelle des tarifs par l'autorité administrative compétente – à savoir l'Autorité de régulation des transports pour les principaux aéroports français relevant du champ d'application de la directive 2009/12/CE⁵ – sauf si un contrat de régulation économique (« CRE ») a été conclu entre le concédant et l'exploitant d'aéroport. Enfin, au niveau international, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) émet des recommandations relatives à la fixation des redevances aéroportuaires⁶ destinées à être prises en compte par les États contractants et auxquelles se réfère directement la directive 2009/12/CE⁷.

La multiplicité d'acteurs aux intérêts imparfaitement alignés est un facteur de complexité supplémentaire. En effet, conformément au cadre européen et national actuel, les gestionnaires des principaux aéroports français sont soumis à un double contrôle :

- celui d'une autorité de supervision indépendante – l'Autorité – pour la détermination des tarifs, dont l'intervention a notamment pour objet de protéger les compagnies aériennes, en situation de concurrence, contre les risques que la situation de monopole des exploitants d'aérodromes, en tout cas sur la desserte d'une destination, est susceptible d'emporter ; et

¹ Directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil sur les redevances aéroportuaires.

² La plupart des aérodromes pour lesquels l'Autorité est compétente sont régis par des conventions de concession conclues entre l'État et les exploitants d'aéroports. La majorité de ces conventions sont fondées sur le cahier des charges type, annexé au décret n° 2007-244 du 23 février 2007 relatif aux aérodromes appartenant à l'État et portant approbation du cahier des charges type applicable à la concession de ces aérodromes.

³ L'article L. 3114-6 du code de la commande publique prévoit, en principe, que « le contrat [de concession] détermine les tarifs à la charge des usagers et précise l'incidence sur ces tarifs des paramètres ou indices qui déterminent leur évolution ».

⁴ En application de l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile.

⁵ En application de l'article L. 6327-2 I du code des transports, « [l']Autorité de régulation des transports homologue les tarifs des redevances pour services rendus mentionnées à l'article L. 6325-1 et leurs modulations, dans les délais et conditions prévus par voie réglementaire ». Conformément à l'article L. 6327-1 du même code, « [l']Autorité de régulation des transports est compétente pour les aérodromes dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers lors de l'une des cinq années civiles précédentes ainsi que pour les aérodromes faisant partie d'un système d'aérodromes au sens de l'article L. 6325-1 comprenant au moins un aérodrome dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers lors de l'une des cinq années civiles précédentes ».

⁶ OACI, [DOC 9082](#), « Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne », neuvième édition, 2012 ; OACI [DOC 9562](#) « Manuel sur l'économie des aéroports », quatrième édition 2020.

⁷ Voir notamment le considérant 9 de la directive 2009/12/CE.

- celui de l'État dont les rôles sont multiples : autorité concédante contrôlant les paramètres autres que tarifaires du contrat de concession ; actionnaire de certains gestionnaires d'aéroports ainsi que d'une compagnie aérienne.

1.2. La procédure d'homologation annuelle des tarifs, au cœur du cadre réglementaire actuel, ne permet pas de donner la visibilité nécessaire aux acteurs

Le cadre réglementaire actuel se caractérise par une homologation annuelle des tarifs par l'Autorité, qui ne permet pas de répondre aux besoins de visibilité des acteurs. Les exploitants d'aéroports comme les usagers soulignent que :

- la procédure d'homologation annuelle, particulièrement contraignante, s'avère peu compatible avec les nécessités de visibilité (i) sur le niveau des redevances pour les usagers et (ii) sur les possibilités de financement des investissements sur le long terme pour les exploitants d'aéroport ;
- l'intervention systématique du régulateur dans le cadre de l'homologation des tarifs contribue à affaiblir l'utilité de la consultation – par ailleurs obligatoire – des usagers par les exploitants d'aéroport, en ne les incitant pas à trouver un accord avec eux ;
- la procédure d'homologation annuelle réduit les incitations des gestionnaires d'aéroports à la performance, notamment en ce qui concerne les investissements et la qualité de service offerte aux usagers.

À l'inverse, le contrat de régulation économique, qui peut être conclu entre le concédant et un exploitant d'aéroport et qui est soumis à l'avis conforme de l'Autorité, paraît de nature à pallier un nombre important de ces difficultés (i) en apportant de la visibilité sur l'évolution des tarifs sur une période pouvant aller jusqu'à cinq ans, (ii) en incluant des obligations de qualité de service contraignantes par des mécanismes de pénalités ainsi que de partage de risque adéquats (facteurs d'ajustements, notamment sur le trafic) et d'incitations (bonus-malus) et (iii) en prévoyant un cadre juridique unique⁸ permettant d'associer davantage l'Autorité à l'ensemble des questions relatives à la régulation des aéroports.

⁸ L'article L. 6325-2 du code des transports prévoit que les CRE « s'incorporent aux contrats de concession d'aérodrome conclus par l'État ».

2. LES CONTRATS DE RÉGULATION ÉCONOMIQUE SONT CONCLUS POUR UNE DURÉE MAXIMALE DE CINQ ANS AU TERME D'UNE LONGUE PROCÉDURE, QUI GAGNERAIT À ÊTRE SIMPLIFIÉE

2.1. Les contrats de régulation économique sont conclus entre l'État et l'exploitant pour une durée maximale de cinq ans

Les contrats de régulation économique sont des contrats liant le concédant (l'État) et son concessionnaire (l'exploitant d'aéroport)⁹, sur une période pluriannuelle d'une durée maximale de cinq ans, afin de déterminer « *les conditions de l'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires, qui tiennent 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. Ces contrats s'incorporent aux contrats de concession d'aérodrome conclus par l'État* »¹⁰. En l'absence de clauses financières encadrant les tarifs des redevances dans les conventions de concession, les CRE assurent à l'exploitant une plus grande visibilité concernant l'évolution de ces tarifs, en comparaison d'une homologation annuelle établie sur des prévisions annuelles.

Ces contrats, dont la conclusion est facultative assurent une prévisibilité de l'évolution des tarifs de redevances, offrant une vision claire des paramètres de rémunération des capitaux investis nécessaires au financement des investissements importants à moyen et long termes réalisés dans ce secteur.

Toutefois, aucun CRE n'est aujourd'hui en vigueur. Au-delà des incertitudes liées à la crise sanitaire, il semble que la complexité de la procédure à suivre pour conclure un CRE et son aboutissement incertain constituent des freins à leur conclusion. En outre, les discussions actuelles sur l'évolution du système de caisse des aéroports¹¹ ont pour conséquence un certain attentisme des acteurs.

2.1.1. La procédure de conclusion des CRE, révisée en 2019 pour prévoir l'intervention de l'Autorité, est complexe et n'a jamais été mise en œuvre dans le cadre de régulation actuel

Plusieurs étapes sont nécessaires avant la conclusion d'un CRE. Le II de l'article R. 224-4 du code de l'aviation civile (« CAC »), dans sa rédaction désormais en vigueur, détermine les phases d'élaboration des CRE comme suit (voir annexe) :



⁹ Bien que la société ADP ne soit pas titulaire d'un contrat de concession, elle dispose de la faculté de conclure ce type de contrat, en application de l'article L. 6325-2 du code des transports.

¹⁰ Aux termes de l'article L. 6325-2 du code des transports.

¹¹ Voir, à cet égard, l'étude thématique de janvier 2023 sur les *Enjeux et perspectives des systèmes de caisse dans le secteur aéroportuaire*.

Les éléments essentiels que doit contenir le dossier de consultation rendu public par l'exploitant sont définis par ce même article et précisés par arrêté du ministre chargé de l'aviation civile¹², qui doit être informé sans délai par l'exploitant de la publication de ce dossier. Une fois conclus, les CRE sont rendus publics par l'exploitant.

Ces étapes ne sont pas nécessairement réalisées successivement et certaines d'entre elles n'ont pas d'échéance fixée par les textes. Il ressort de l'analyse des services qu'en l'état et dans un calendrier volontariste, le temps incompressible d'élaboration d'un CRE serait de minimum 12 mois, bien qu'il n'y ait pas eu de processus complet d'élaboration d'un CRE depuis l'entrée en vigueur des dispositions ayant confié à l'Autorité de supervision indépendante (« ASI ») puis à l'Autorité, la compétence d'émettre un avis conforme sur les projets de CRE¹³.

2.1.2. L'Autorité peut intervenir jusqu'à deux fois au cours de la procédure d'élaboration d'un CRE, mais le contrôle qu'elle exerce sur les tarifs qui lui sont ensuite notifiés annuellement est allégé

a. Intervention de l'Autorité lors de la procédure d'élaboration du CRE

En l'état des textes en vigueur, l'Autorité peut intervenir jusqu'à deux fois au cours de la procédure d'élaboration d'un CRE :

- Elle peut être saisie par le ministre chargé de l'aviation civile afin d'émettre un avis motivé de cadrage sur le coût moyen pondéré du capital (CMPC) à prendre en compte pour la période couverte par le contrat figurant dans le dossier rendu public par l'exploitant au début de la procédure d'élaboration des CRE¹⁴. Dans ce cadre, l'Autorité peut consulter toute partie intéressée, et toute partie peut demander à être entendue par l'Autorité. En application de l'article R. 224-7 du code de l'aviation civile, « *cet avis indique le CMPC avec une valeur minimale et une valeur maximale* »¹⁵.
- Elle rend obligatoirement à ce même ministre un avis conforme sur les projets de CRE dans un délai de quatre mois à compter de sa saisine, qui porte sur¹⁶ :
 - le respect de la procédure d'élaboration du contrat ;
 - le CMPC retenu ;
 - les conditions de l'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires prévues, pour lesquelles l'Autorité vérifie, de manière prévisionnelle, sur la période couverte par le contrat, que :
 - l'exploitant reçoit une juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1 du CT, appréciée au regard du CMPC calculé sur ce périmètre. L'Autorité vérifie la juste rémunération des capitaux investis au regard du programme

¹² Il convient de relever qu'à l'heure actuelle, cet arrêté n'a pas été adopté.

¹³ Le cadre réglementaire actuel résulte de la loi DDADUE n° 2021-1308 ayant ratifié l'ordonnance n° 2019-761 du 24 juillet 2019 relative au régulateur des redevances aéroportuaires prise sur le fondement de la loi PACTE n° 2019-486 ayant donné compétence à l'Autorité de régulation des transports pour se prononcer sur les redevances aéroportuaires. Ce cadre a ensuite été complété par plusieurs dispositions de niveau réglementaire dont le décret n° 2022-1106 du 1er août 2022 relatif aux redevances aéroportuaires ayant modifié l'article R. 224-4 du CAC.

¹⁴ En application du III de l'article L. 6327-3 du CT, du b) du II de l'article R. 224-4 du CAC et de l'article R. 224-7 du même code.

¹⁵ Dans sa décision n° 436166 du 28 janvier 2021, le Conseil d'État précise que « *un tel avis, qui vise à éclairer l'État par une expertise complémentaire durant la phase de négociation d'un contrat, ne saurait lier l'Autorité s'agissant du coût moyen pondéré du capital ultérieurement retenu lors de l'analyse du projet de contrat de régulation économique, dont elle est saisie pour avis conforme en application de l'article R. 224-8 du code de l'aviation civile* ».

¹⁶ En application des I et II de l'article L. 6327-3 du CT, du g) du II de l'article R. 224-4 du CAC et de l'article R. 224-8 du même code.

d'investissements, des objectifs de qualité de service et des objectifs d'évolution des charges retenus ;

- le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus.

Enfin, l'article L. 6327-3 du CT dispose que si le projet de CRE prévoit les tarifs des redevances aéroportuaires et leurs modulations applicables sur la première période tarifaire couverte par le contrat, l'Autorité procède également à l'examen qu'elle réalise en cas d'homologation annuelle des tarifs tel que prévue par le II de l'article L. 6327-2 du CT.

- i) L'avis conforme de l'Autorité devrait porter également sur le caractère modéré de l'évolution des tarifs prévus dans le contrat de régulation économique

Le code des transports ne prévoit pas expressément que l'Autorité s'assure du caractère modéré de l'évolution des tarifs des redevances lorsqu'elle émet son avis conforme sur le projet de CRE.

Cette situation est une source de difficulté, dès lors que l'appréciation du caractère modéré de l'évolution des tarifs figure parmi les éléments à contrôler au moment de l'homologation annuelle des tarifs qui sont soumis à l'Autorité, y compris dans le cadre d'un CRE, conformément à l'article L. 6327-2 du code des transports. À cet égard, l'Autorité observe qu'avant la réforme de 2019 lui ayant confié la régulation des tarifs des redevances aéroportuaires des principaux aéroports français, l'appréciation du caractère modéré de l'évolution des tarifs figurait parmi les éléments à analyser au titre de l'avis conforme à rendre par l'ASI, en application de l'article R. 224-10 du code de l'aviation civile.

Au vu de ces éléments et en l'attente d'une évolution législative sur ce point, l'Autorité considère indispensable d'adopter une lecture constructive des textes pérennisant une appréciation, avant la signature du CRE, du caractère modéré de l'évolution des tarifs qu'il prévoit, afin de limiter l'action du régulateur, *a posteriori*, au contrôle que les clauses du contrat ont bien été respectées, sans remise en cause annuelle du critère de modération. En effet, ne pas prendre en compte ce critère lors de l'avis conforme sur le CRE, alors qu'il le serait lors des homologations annuelles, ferait perdre tout effet utile à la signature de ce contrat concernant la visibilité et la prévisibilité de l'évolution des tarifs et aurait pour conséquence mécanique de réduire significativement ses atouts pour les acteurs. Le contrôle du respect de la modération tarifaire pourrait porter sur la composition et le calibrage de la formule d'évolution fixant le plafond tarifaire et tenant compte d'éventuels facteurs d'ajustements.

Recommandation opérationnelle n°1 : Préciser explicitement dans les textes que le caractère modéré de l'évolution des tarifs est apprécié lors de l'avis conforme rendu sur le CRE.

- ii) S'agissant des programmes d'investissements et des objectifs de qualité de service, les compétences de l'Autorité et de la Commission consultative aéroportuaire devraient être mises en cohérence

La loi du 20 avril 2005¹⁷ a créé une commission indépendante, la Commission consultative aéroportuaire (« CoCoAéro »), dont la principale prérogative est de rendre un avis motivé sur les projets de CRE. Dans le cadre de ces avis, elle se prononce « *notamment sur les programmes d'investissement, les objectifs de qualité de service et l'évolution des redevances pour services rendus* »¹⁸. Depuis sa création, elle a rendu sept avis sur des projets de CRE négociés entre l'État et trois exploitants d'aéroports (voir annexe).

Cette commission paraît avoir été envisagée comme un embryon de régulateur économique sectoriel par le rapporteur du projet de loi au Sénat, dont la proposition s'est révélée *in fine* moins

¹⁷ Loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports.

¹⁸ L. 228-1 du code de l'aviation civile.

ambitieuse – avant d’être amendée dans le cadre des débats parlementaires – en raison de la « *redéfinition trop soudaine du cadre de régulation économique du transport aérien* » qu’aurait entraînée une telle évolution¹⁹. Pour le rapporteur, « *[l]’existence d’une autorité administrative indépendante de régulation se justifiait en particulier en raison de la multiplicité des rôles assumés par l’Etat. Celui-ci, outre ses fonctions de régulation, est en effet l’actionnaire majoritaire d’ADP, l’actionnaire principal d’Air France et sera actionnaire des sociétés anonymes concessionnaires des grands aéroports régionaux* ».

Les évolutions législatives ultérieures ont donné compétence à l’ASI puis à l’Autorité pour se prononcer sur l’élaboration des CRE, notamment sur les programmes d’investissement et les objectifs de qualité de service. En effet, dans le cadre de la vérification de la juste rémunération des capitaux investis, l’Autorité doit, en application du 5^e alinéa du II de l’article L. 6327-3 du CT, effectuer cette vérification « *au regard du programme d’investissements, des objectifs de qualité de service et des objectifs d’évolution des charges* », établissant un lien direct entre, d’une part, le programme d’investissements prévu dans le CRE et la qualité de service, et, d’autre part, le niveau de rémunération des capitaux investis.

Ainsi, en l’état actuel des textes, les compétences exercées par l’Autorité et la CoCoAéro sur le CRE se recoupent en partie, même si l’avis rendu par la CoCoAéro sur les programmes d’investissement et les objectifs de qualité de service a une portée plus large que celui rendu par l’Autorité sur ces questions.

Il paraît donc de bonne administration que l’Autorité puisse être associée aux travaux de la CoCoAéro, notamment par des échanges réguliers en phase d’instruction, afin de s’assurer que les principes indispensables à une régulation efficace soient pris en compte lors de l’élaboration du CRE.

Comme cela a été évoqué par certaines parties prenantes lors des entretiens menés par l’Autorité, les missions qui relèvent actuellement de la compétence de la CoCoAéro pourraient, à moyen terme, être confiées à l’Autorité dans le cadre d’une évolution législative qui étendrait la portée de l’avis de cadrage de l’Autorité. Une telle réforme, qui serait cohérente avec l’intention du législateur, lorsqu’il avait créé la CoCoAéro comme première étape vers la mise en place « *d’une autorité administrative indépendante de régulation* »²⁰, rendrait le cadre plus lisible (voir annexe).

Recommandation opérationnelle n°2 : Transférer à l’Autorité les compétences de la CoCoAéro relatives au CRE.

¹⁹ Voir le rapport fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi relatif aux aéroports, Par M. Jean-François Le Grand, Sénateur, pages 30 et 31 : <https://www.senat.fr/rap/l04-049/l04-0491.pdf>.

²⁰ Ibid. : « *Votre rapporteur s’est interrogé sur l’opportunité de pousser plus avant cette logique, en confiant un rôle décisionnaire et juridictionnel à cette structure, ce qui aurait imposé d’en faire une autorité administrative indépendante de régulation. Celle-ci aurait été compétente en particulier pour la fixation des redevances aéroportuaires. [...] Toutefois, votre rapporteur a considéré qu’une telle évolution constituerait aujourd’hui une redéfinition trop soudaine du cadre de la régulation économique du transport aérien, qui pouvait à ce titre perturber l’équilibre des compagnies aériennes et des exploitants d’aérodromes. Au vu du contexte particulièrement difficile pour le transport aérien, il en a conclu au caractère pour l’heure prématuré de cette évolution* ».

b. Contrôle exercé par l'Autorité lors de l'homologation annuelle des tarifs, en présence d'un CRE

Si la conclusion d'un CRE ne dispense pas les exploitants de soumettre, chaque année, les tarifs de leurs redevances et leurs modulations à l'homologation de l'Autorité²¹, elle influe néanmoins sur la nature du contrôle qu'exerce l'Autorité dans le cadre de ses décisions d'homologation annuelle des tarifs. En effet, si un CRE a été conclu, l'Autorité effectue un contrôle allégé, qui se manifeste de deux façons :

- d'une part, l'Autorité se borne à vérifier que les conditions de l'évolution des tarifs des redevances prévues par le contrat sont respectées et, dès lors que tel est bien le cas, l'article L. 6325-2 du CT prévoit que les principes de juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1, appréciée au regard du CMPC calculé sur ce périmètre, et selon lequel le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus sont réputés satisfaits, alors qu'ils font l'objet d'une vérification systématique dans le cadre des décisions annuelles d'homologation de l'Autorité ;
- d'autre part, la procédure devant l'Autorité est accélérée, dès lors que celle-ci ne dispose que d'un mois pour homologuer les tarifs, contre deux mois en l'absence de CRE²².

En tout état de cause, en l'état des textes en vigueur, même en présence d'un CRE, l'Autorité devrait continuer à s'assurer, dans le cadre de sa décision d'homologation annuelle, (i) du respect de la procédure de consultation des usagers, (ii) que les tarifs et leurs modulations respectent les règles générales applicables aux redevances, (iii) qu'ils sont non discriminatoires et (iv) que leur évolution, par rapport aux tarifs en vigueur, est modérée – même si l'approche recommandée par l'Autorité en section 2.1.2.a. permettrait de considérer *a priori* ce dernier critère comme respecté.

2.2. Une adaptation des contrats de régulation économique permettrait d'inciter à leur conclusion

L'ensemble des parties prenantes s'accorde à dire que la conclusion de nouveaux CRE ne sera possible que lorsque le processus aura été simplifié. Cette simplification passe notamment par (i) l'élaboration d'une trame de contrat type et (ii) la simplification de la procédure de conclusion.

2.2.1. L'élaboration d'une trame de CRE-type rendrait cet outil plus aisément accessible à l'ensemble des exploitants

L'élaboration d'un contrat de régulation à l'échelle d'un aéroport nécessite que chaque partie prenante (État, usagers, exploitants d'aéroport) mobilise des moyens importants, et de nature différente (moyens juridiques, financiers, techniques). La mobilisation de ces moyens semble complexe et coûteuse, ce qui participe au fait qu'à date, certains exploitants ne semblent pas en mesure de conclure ce type de contrats, quand bien même ils comportent pour eux de nombreux avantages.

Dans ce cadre, la mise en place d'une trame de contrat « type », comportant l'essentiel des clauses à prévoir dans un contrat de régulation, tout en offrant des marges de manœuvre pour prendre en compte les spécificités des aéroports concernés, pourrait être opportune. L'élaboration de cette trame pourrait être le fruit d'un groupe de travail associant le régulateur,

²¹ Quand bien même les dispositions législatives actuelles n'obligent pas les exploitants d'aéroports à saisir l'Autorité chaque année mais permettent à celle-ci de s'auto-saisir au bout de vingt-quatre mois à compter de la dernière homologation (en application de l'article L. 6327-2 du CT). Dans sa décision n° 436166 du 28 janvier 2021, le Conseil d'Etat rappelle que « l'article 6 de la directive 2009/12/CE n'impose pas une homologation annuelle des redevances par l'autorité de supervision » et que l'article R. 224-3 du CAC impose tout de même à l'exploitant de consulter annuellement les usagers.

²² En application du III de l'article R. 224-3-4 du CAC.

l'État, des représentants des usagers et des exploitants. Plusieurs options, offrant plus ou moins de flexibilité, sont envisageables pour la formalisation de cette trame :

1. elle pourrait être adoptée par un acte réglementaire (arrêté ministériel²³) et complétée par les parties en tenant compte des spécificités de chaque aéroport. À défaut, il pourrait s'agir d'un modèle de document, sans valeur réglementaire, mis à disposition de l'ensemble des parties prenantes ;
2. elle pourrait faire l'objet de lignes directrices publiées par l'Autorité, qui constitueraient autant de recommandations visant à sécuriser, à l'aval, l'émission de son avis conforme ;
3. elle pourrait faire l'objet d'un mix des deux options précédentes.

Recommandation opérationnelle n°3 : Mettre en place une trame de « CRE-type » comportant l'essentiel des clauses à prévoir dans le contrat.

2.2.2. Une meilleure organisation de la procédure d'élaboration du CRE devrait en faciliter la conclusion

En tout état de cause, la procédure, telle que révisée, devra garantir que les principes d'objectivité, de non-discrimination et de transparence, tels qu'ils résultent des textes européens et nationaux, sont garantis.

L'organisation de la consultation des usagers, résultant de l'application des textes en vigueur, présente des défaillances qu'il conviendrait de corriger. L'article R. 224-4 du code de l'aviation civile impose, à compter de la publication du dossier public prévu au a) du II du même article, un délai de six semaines au cours duquel les usagers, comme les autres parties intéressées, peuvent adresser leurs observations au ministre chargé de l'aviation civile, lequel les communique ensuite à l'exploitant d'aéroport concerné. Ce dispositif, qui semble insuffisant pour garantir une réelle concertation entre usagers et exploitant, doit en tout état de cause être précédé de la consultation de la CoCoÉco, conformément à l'article 4 de l'arrêté du 16 janvier 2012²⁴. En toute hypothèse, il apparaît opportun de prévoir la tenue de groupes de travail thématiques, avec les usagers, préalablement à la publication du dossier public de consultation. Ces échanges devraient également se poursuivre tout au long de la procédure d'élaboration du CRE.

La procédure d'élaboration du CRE pourrait être adaptée, selon les axes suivants :

- **en premier lieu, il conviendrait de renforcer le rôle des usagers dans le processus d'élaboration du CRE**, en s'assurant que leur avis est réellement pris en compte et que les usagers et les exploitants, sont incités à parvenir à un accord sur le projet qui constitue la base du CRE (voir fiche thématique n°4). À cet égard, quatre modifications des règles encadrant le fonctionnement des CoCoÉco apparaissent souhaitables :

- (i) Modifier la composition des commissions consultatives économiques prévue par le cadre réglementaire en vigueur²⁵, pour renforcer l'importance de la

²³ En application du dernier alinéa du I de l'article R. 224-4 du CAC.

²⁴ Cet article liste les informations à transmettre aux membres de la CoCoÉco, lorsque l'exploitant la réunit pour débattre, préalablement à l'élaboration du CRE, sur les perspectives d'investissements et d'évolution de la qualité de service pendant la période couverte par le futur contrat ainsi que sur leurs incidences financières. À cet égard, l'exploitant doit communiquer « une présentation des hypothèses préliminaires de l'exploitant en matière d'évolution du trafic de l'aéroport ou des aéroports qu'il exploite, de programmes d'investissement et d'objectifs de qualité de service poursuivis pendant la période couverte par le futur contrat ainsi que, le cas échéant, une ou plusieurs variantes ; / une présentation des hypothèses préliminaires d'évolution des tarifs des redevances et, le cas échéant, de modulations de celles-ci, correspondant aux hypothèses et, le cas échéant, aux variantes mentionnées au précédent alinéa. »

²⁵ Articles D. 224-2 et D. 224-3 du code de l'aviation civile.

représentation des usagers et la prise en compte de leur vote, conformément aux objectifs de la directive 2009/12/CE sur les redevances aéroportuaires ;

- (ii) Augmenter la fréquence des rencontres entre usagers et exploitants, notamment en amont de la publication du dossier de consultation par des réunions formelles dédiées à des sujets spécifiques (par exemple, pour les investissements ou la qualité de service). Celles-ci pourraient être impulsées par l'exploitant, les usagers ou le concédant, à cadre réglementaire constant²⁶, ou en développant le principe de sous-commissions ad hoc, sous réserve de l'adaptation des règlements intérieurs des commissions ;
- (iii) Garantir la communication de l'ensemble des éléments nécessaires aux échanges sur le projet de CRE, y compris ceux susceptibles d'être couverts par le secret des affaires, dès lors que les usagers signent un engagement de confidentialité²⁷ ;
- (iv) Permettre aux usagers d'étudier plusieurs scénarios contrefactuels sur l'élaboration du CRE, dont les principales composantes devraient être discutées (projets d'investissements, objectifs de qualité de service, niveau tarifaire en résultant).

- **en deuxième lieu, et à plus long terme, il pourrait être opportun de revoir le rôle de chaque partie prenante dans l'élaboration du CRE.** Ainsi, le concédant pourrait fixer le cadre général en donnant ses objectifs dans le cadre d'un schéma directeur relatif à chaque aéroport et laisser ensuite l'exploitant d'aéroport discuter des modalités de déclinaison au sein du CRE avec les usagers. L'intervention du régulateur pourrait, selon le type de régulation mise en place (cf. fiche thématique n°4), prendre la forme d'un contrôle du respect des intérêts des parties prenantes et de la conformité du processus d'élaboration du CRE, à l'instar de ce qui existe dans d'autres États-membres de l'Union européenne ou, au contraire, se limiter à une intervention en l'absence d'accord.

De manière générale, dans le cas de la revue du processus d'élaboration du CRE, il conviendra de s'assurer qu'il favorise les interactions entre les différentes parties prenantes en décloisonnant les étapes de validation.

Recommandation opérationnelle n°4 : Renforcer tout au long du processus, et de façon itérative, le rôle des usagers dans l'élaboration du CRE.

²⁶ Aux termes de l'article D. 224-4 du code de l'aviation civile, « [l]a commission compétente pour les aérodromes de Paris-Charles-de-Gaulle et Paris-Orly est convoquée par son président sur demande d'Aéroports de Paris, du tiers de ses membres ou du directeur général de l'aviation civile. // Les commissions compétentes pour les aérodromes de l'Etat sont convoquées par leur président sur demande de l'exploitant d'aérodrome, du tiers de leurs membres ou du directeur de l'aviation civile ou du directeur du service de l'aviation civile. »

²⁷ Les éléments listés à l'arrêté du 16 janvier 2012 constituent une liste minimale d'éléments, qui peut être complétée le cas échéant.

3. SI LE CONTRAT DE RÉGULATION ÉCONOMIQUE COMPREND DES DISPOSITIONS OBLIGATOIRES INCITANT À LA PERFORMANCE, CELUI-CI GAGNERAIT À ÊTRE MIEUX ARTICULÉ AVEC LES DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES ENCADRANT LES SYSTÈMES DE CAISSE

En l'état actuel des textes, le contrat de régulation économique comprend des dispositions obligatoires, qui en font d'ores et déjà un outil permettant d'inciter les exploitants à la performance (3.1). Néanmoins, il pourrait être intéressant de lier, de façon plus évidente, le système de caisse appliqué à l'aéroport et le contrat de régulation économique, en permettant, par exemple, que le taux de reversement vers le périmètre régulé soit fixé par le contrat lui-même (3.2).

3.1. Le contrat de régulation économique comprend des dispositions obligatoires, dont certaines ont pour objet d'inciter l'exploitant à la performance

Aux termes de l'article R. 224-4 du CAC, certains mécanismes d'incitation à la performance doivent obligatoirement être prévus dans les contrats de régulation : les objectifs de qualité de service doivent ainsi être assortis de mécanismes d'incitation financière et le plafond du taux moyen d'évolution des tarifs des redevances doit être ajusté – à la baisse, notamment – en cas d'écart au regard des éléments prévisionnels.

Plus précisément, le I de l'article R. 224-4 du CAC liste les principaux paramètres qui doivent être déterminés dans les CRE :

- Les redevances, dont les conditions d'évolution font l'objet du contrat²⁸ ;
- les périodes tarifaires successives, d'une durée maximale d'un an, dans lesquelles les redevances sont établies dans le cadre du contrat, les dates prévisionnelles d'entrée en vigueur des modifications des tarifs des redevances correspondant au début de chacune de ces périodes ;
- le plafond du taux moyen d'évolution de ces redevances pour chaque période tarifaire²⁹ ;
- l'ajustement de ce plafond en cas d'écart avec les éléments prévisionnels pris en compte en matière de trafic³⁰, d'investissements et de charges, et en cas d'introduction de nouvelles redevances ;

²⁸ Dont obligatoirement la redevance d'atterrissage, la redevance de stationnement et la redevance par passager, ainsi que les principales redevances accessoires, sauf lorsque leurs conditions tarifaires sont fixées par contrat en application du 2° de l'article R. 224-2 du CAC.

²⁹ En pratique, ce plafond s'apprécie sur l'ensemble des prestations concernées et permet des évolutions différenciées – voire de compenser les hausses tarifaires de certaines redevances par les baisses d'autres redevances. Par ailleurs, le Conseil d'État a jugé que le ministre chargé des transports ne peut, par arrêté, déterminer un plafond d'évolution du montant des redevances, dès lors qu'un tel plafond ne peut être déterminé que par un CRE (CE, 31 décembre 2019, n° 424088 (B)). Le Conseil d'État a reconnu aux clauses relatives aux conditions d'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires la valeur de clauses réglementaires et exerce un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur le CMPC et les taux plafonds d'augmentation des redevances aéroportuaires retenus par les CRE. Voir CE, 30 juin 2016, n° 393805 (B), qui précise également que « la seule circonstance que le contrat de régulation économique fixe un coût moyen pondéré du capital ainsi que des taux plafonds d'augmentation des redevances aéroportuaires différents de ceux retenus par la commission consultative aéroportuaire n'est pas de nature à entacher celui-ci d'une erreur manifeste d'appréciation ». Sur la nature réglementaire, pour une décision plus ancienne et implicite voir CE, 4 avril 2008, n° 296601. Sur le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation concernant « le taux plafond de base d'évolution des tarifs de redevances principales retenu dans le contrat de régulation économique » voir CE, Sect., 25 avril 2007, n° 291976 (A).

³⁰ Le facteur d'ajustement peut être lié aux prévisions de trafic de passagers et aux prévisions de mouvements d'avions « considérant qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit de prendre en compte, pour déterminer l'ajustement du plafond du taux moyen d'évolution des redevances en cas d'écart avec les éléments prévisionnels retenus en matière de trafic et d'investissements, non seulement l'évolution du trafic de passagers, mais aussi celle du nombre de mouvements d'avions », CE, Sect., 25 avril 2007, n° 291976.

- le CMPC évalué, pour la période couverte par le contrat, sur le périmètre d'activités mentionné à l'article R. 224-3-1 ;
- les conditions dans lesquelles est vérifié le caractère proportionné des redevances par rapport aux coûts correspondants ;
- les objectifs de qualité de service, assortis de mécanismes d'incitation financière ;
- le montant des investissements, les principales opérations d'équipement prévus et leur calendrier ;
- la méthodologie d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1 CT³¹ ;
- les conditions de révision ou de fin anticipée du CRE sur demande du ministre et après avis conforme de la commission consultative aéroportuaire, notamment lorsque des circonstances exceptionnelles et imprévisibles affectent les éléments prévisionnels pris en compte en matière de trafic et d'investissements, dans une mesure telle qu'elles se traduisent par un bouleversement de l'économie du contrat.

Ce même article dispose que les CRE ont la faculté de prévoir également (i) les tarifs et leurs modulations applicables sur leur première période tarifaire, ainsi que (ii) des modulations de redevances mentionnées à l'article R. 224-2-2 en précisant, le cas échéant, leur amplitude et leur durée³².

3.2. L'interaction entre le système de caisse défini par arrêté du ministre chargé de l'aviation civile, d'une part, et le CRE, d'autre part, pourrait être revue

En application de l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile, le périmètre des activités régulées de l'aéroport est défini par l'arrêté ministériel du 16 septembre 2005 relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes. Cet arrêté, régulièrement modifié pour acter des évolutions des systèmes de caisse des aéroports, fixe pour chacun des aéroports régulés par l'Autorité, le périmètre des activités dont il est tenu compte pour calculer les tarifs des redevances. Cet arrêté précise également, pour les exploitants des Aéroports de Paris, des Aéroports de la Côte d'Azur et de l'aéroport de Bâle Mulhouse, que « *les profits dégagés par les activités extérieures à ce périmètre ne sont pas pris en compte pour la fixation des tarifs des redevances* ».

En l'état du droit positif, les contrats de régulation économique constituent un outil juridique autonome de cet arrêté. Ainsi, les contrats de régulation économique doivent tenir compte du périmètre défini par voie réglementaire³³, et ne peuvent en principe y déroger. Symétriquement, le ministre n'est pas compétent pour fixer par arrêté le plafond d'évolution du montant des redevances sans limitation de durée, cet élément devant en principe être fixé dans le CRE ou, en

³¹ Avant l'entrée en vigueur du décret n°2022-1106 du 1^{er} août 2022 relatif aux redevances aéroportuaires, le présent alinéa prévoyait que la signature des contrats par le ministre chargé de l'aviation civile valait « approbation de ces règles », ce qui n'était pas conforme à la directive 2009/12/UE, comme l'a mis en évidence le Conseil d'État dans sa décision du 28 janvier 2021, n°436166.

³² En application de l'article L. 6323-4 du CT.

³³ Dans une décision du 25 avril 2007 s'agissant du CRE d'ADP 2006-2010, le Conseil d'État a considéré que « *le périmètre retenu par le dossier de consultation présenté par Aéroports de Paris pour les exercices précédant la conclusion du contrat a excédé le périmètre défini par l'article 1^{er} du décret du 16 septembre 2005 relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes, en ce qu'il comporte, en plus des activités qui doivent être comprises dans le périmètre de régulation, les activités d'assistance en escale autres que celles mentionnées à l'article R. 216 6 du code de l'aviation civile ainsi que les activités dont le financement relève des articles 1609 quaterbis et 1609 quaterbis A du code général des impôts, qui doivent en être exclues ; que la différence entre les deux périmètres, d'ailleurs marginale, n'a toutefois pas eu pour effet d'entacher d'illégalité le contrat de régulation économique, dès lors qu'il n'est pas établi qu'elle ait eu une incidence sur la détermination de l'évolution des tarifs de redevances entre 2006 et 2010* ».

l'absence de CRE, par l'exploitant et l'autorité de supervision indépendante³⁴. En revanche, le dernier alinéa du II de l'article 1^{er} de l'arrêté du 16 septembre 2005 prévoit que, pour les aérodromes actuellement en caisse simple, le CRE « *peut prévoir* », pour la détermination des tarifs des redevances, « *de ne pas prendre en compte, la totalité des profits et actifs relatifs aux activités du périmètre* » formé par les activités autres que les services publics aéroportuaires. Ainsi, pour les exploitants actuellement en caisse simple, il serait possible de prévoir des ajustements à ce système de caisse par le biais d'un CRE.

Dans la mesure où les modèles de caisse et les CRE participent de la régulation économique de l'aéroport, il pourrait être pertinent de les lier de façon plus systématique, en cas de mise en place d'une caisse aménagée. À l'heure actuelle, l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile prévoit que, pour les aérodromes régulés par l'Autorité, « *le ministre chargé de l'aviation civile fixe par arrêté le périmètre des activités pris en compte, ainsi que, le cas échéant, les modalités de prise en compte des profits dégagés par des activités de l'exploitant extérieures à ce périmètre* ». Ainsi, la définition de ce qui relève du périmètre régulé et du périmètre non régulé, comme la définition du niveau de contribution des activités relevant du périmètre non régulé au périmètre régulé, relèvent en principe de la compétence du ministre³⁵, lequel se prononce par arrêté, sous réserve du cas particulier prévu au dernier alinéa du II de l'article 1^{er} de l'arrêté du 16 septembre 2005 pour les aéroports en caisse simple (cf. *supra*).

Aussi, dans le cadre d'une évolution du cadre de régulation aéroportuaire, la mise en place d'une caisse aménagée pourrait être conditionnée à celle d'un CRE, selon le dispositif suivant :

- **un arrêté ministériel pourrait prévoir, d'une part, la définition des activités qui relèvent du périmètre régulé et celles qui n'en relèvent pas ; et**
- **d'autre part, à défaut d'une disposition spécifique prévue dans un CRE, le taux de reversement des bénéfices économiques du périmètre non régulé vers le périmètre régulé pourrait être fixé à 100 % et ne pourrait, en tout état de cause, être inférieur à un taux plancher de 50 %. Ainsi, lors de la mise en place d'une caisse aménagée, il reviendrait au CRE de déterminer le niveau du taux de reversement, en concertation avec les usagers.**

Recommandation opérationnelle n°5 : Conditionner la mise en place d'une caisse aménagée à la conclusion d'un CRE.

³⁴ CE, 31 décembre 2019 : « *en déterminant, par l'article 3 de l'arrêté et par son annexe, un plafond d'évolution du montant des redevances sans limitation de durée alors qu'il appartient, en l'absence de contrat, à l'exploitant et à l'autorité de supervision de fixer annuellement le montant de ces redevances, en s'assurant du respect des règles et principes fixés notamment par les dispositions du code des transports et du code de l'aviation civile, le ministre chargé des transports a pris des dispositions réglementaires qu'il n'avait pas compétence pour édicter.* »

³⁵ Pour rappel, le Conseil d'État avait estimé dans sa décision du 31 décembre 2019 que, la définition des activités et services pris en compte dans le calcul du montant des redevances aéroportuaires, dit " périmètre régulé ", par arrêté ne s'opposait pas à ce que « *dans la fixation des tarifs des redevances, l'autorité compétente puisse tenir compte des profits dégagés par des activités de l'exploitant de l'aérodrome autres que les services mentionnés à l'article R. 224-1 et non inclus dans le périmètre* ». À la suite de cette décision, l'arrêté du 3 février 2020 relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes est venu préciser, pour les aéroports bénéficiant de caisses aménagées (ADP et ACA) que « *[l]es profits dégagés par les activités extérieures à ce périmètre ne sont pas pris en compte pour la fixation des tarifs des redevances.* ».

Rapport de synthèse

Préconisations en vue de l'évolution du cadre de régulation des aéroports

Fiche thématique n°1

Évolutions nécessaires pour favoriser la mise en place de contrats de régulation économique

Fiche thématique n°2

Établissement d'un cadre pluriannuel performant

Fiche thématique n°3

Analyse des modalités pratiques de la mise en œuvre des caisses aménagées

Fiche thématique n°4

Renforcer les discussions entre exploitants et usagers et permettre à terme une régulation différenciée

Annexes

Introduction 45

01

Le cadre réglementaire
aéroportuaire joue un rôle
déterminant pour le
financement des
investissements
aéroportuaires

Dans le cadre actuel, le coût du capital et le modèle de construction tarifaire jouent sur les incitations des exploitants à investir ou non

Les considérations financières liées aux investissements aéroportuaires tiennent au couple risque-rendement associé et à la durée de vie des investissements

L'investisseur évalue ses opportunités au regard du couple risque-rendement

L'investisseur évalue la rentabilité d'un investissement sur sa durée de vie

02

L'utilisation du cadre
réglementaire actuel ne semble
pas répondre pleinement aux
besoins de visibilité des
investisseurs et des usagers

Faisant face à une situation de marché nouvelle, les aéroports doivent adapter leurs dépenses d'investissements, voire repenser certains projets

La transition écologique marque probablement un renversement de tendance sur les investissements capacitaires dans les plateformes aéroportuaires françaises

Le verdissement du secteur aérien reposera davantage sur les compagnies aériennes que sur les aéroports

Les investissements doivent désormais viser à optimiser l'usage de la plateforme

Dans le cadre actuel, le recours systématique à l'homologation annuelle soulève de nombreuses difficultés pour les parties prenantes et constitue un frein à l'investissement

L'homologation annuelle est aujourd'hui privilégiée du fait de sa flexibilité

Pour autant, ce processus possède de multiples défauts, et ce pour tous les acteurs concernés

03

Le recours, par principe, au
CRE fournirait un cadre
plus incitatif et plus lisible
pour tenir compte des
nouveaux enjeux
aéroportuaires

Le CRE est similaire à d'autres cadres de régulation mis en place à l'étranger et comporte une grande variété de règles utiles à une régulation performante

Le CRE, aujourd'hui négligé par les exploitants aéroportuaires, représente pourtant une solution immédiatement disponible pour un financement efficace de leur activité

Malgré la visibilité qu'il permet d'apporter, le CRE est délaissé par les exploitants aéroportuaires

Pourtant, le CRE contient de nombreuses règles permettant une régulation optimale et bénéfique pour tous les acteurs

Le cadre réglementaire mérite donc d'être adapté pour encourager l'utilisation de cet outil

L'élaboration du CRE et du programme d'investissement associé doit laisser plus de place au contrôle du régulateur, pour une régulation performante

INTRODUCTION

La présente fiche thématique a pour objectif de dresser un état des lieux des enjeux posés par le cadre de régulation actuel en mettant en exergue ses atouts et ses faiblesses au regard du financement des investissements. Pour construire cette note, l'Autorité s'est entretenue avec un large panel d'acteurs du secteur aéroportuaire (aéroports, actionnaires, usagers, financiers, avocats, etc.). En premier lieu, elle rappelle le cadre économique et financier de la régulation du secteur aéroportuaire, en soulignant l'influence que peut avoir ce cadre sur le financement des investissements (1). En deuxième lieu, elle détaille en quoi le cadre réglementaire tel que mis en œuvre aujourd'hui ne semble pas répondre pleinement aux besoins d'investissements au moindre coût. (2). En troisième et dernier lieu, elle présente des voies d'amélioration de ce cadre réglementaire, en privilégiant une tarification quinquennale (3).

1. LE CADRE RÉGULATOIRE AÉROPORTUAIRE JOUE UN RÔLE DÉTERMINANT POUR LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS AÉROPORTUAIRES

Le niveau des incitations à l'investissement dans les infrastructures aéroportuaires dépend du modèle de régulation économique qui s'applique aux gestionnaires d'infrastructure. L'encadré n°3 détaille en ce sens l'effet des modèles *price cap* et *cost plus* sur les incitations des gestionnaires d'infrastructures à investir. Les investisseurs, quant à eux, souhaitent un partage des risques clair et stable pour déterminer le niveau de rémunération des capitaux engagés.

1.1. Dans le cadre actuel, le coût du capital et le modèle de construction tarifaire jouent sur les incitations des exploitants à investir ou non

Dans le cas français, l'exploitant « fixe les tarifs des redevances »¹ sur la base d'éléments prévisionnels, en respectant un cadre réglementaire bien précis, sous le contrôle de l'Autorité. Ce cadre réglementaire peut se synthétiser de la manière suivante (le processus d'homologation est plus généralement rappelé en annexe) :

1. Consultation des usagers (R. 224-3) ;
2. Respect de certaines conditions lors de la fixation des tarifs (R. 224-3-1) ;
3. Notification (R. 224-3-3) ;
4. Homologation (R. 224-3-4).

Plus particulièrement, lors de l'étape 2, l'exploitant doit notamment tenir compte, dans sa proposition tarifaire, d'éléments prévisionnels, dont les programmes d'investissement et de financement. Il reçoit, compte tenu de ces éléments, une juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1 du code des transports (dit « périmètre régulé »), appréciée au regard du coût moyen pondéré de son capital (CMPC) calculé sur ce même périmètre. Le CMPC traduit l'attente moyenne des investisseurs, qu'ils soient actionnaires ou créanciers, et correspond au rendement minimum que doit offrir un investissement pour attirer des capitaux.

¹ Article R. 224-3 du code de l'aviation civile.

Encadré n°1 : L'homologation des tarifs de redevances aéroportuaires par l'Autorité

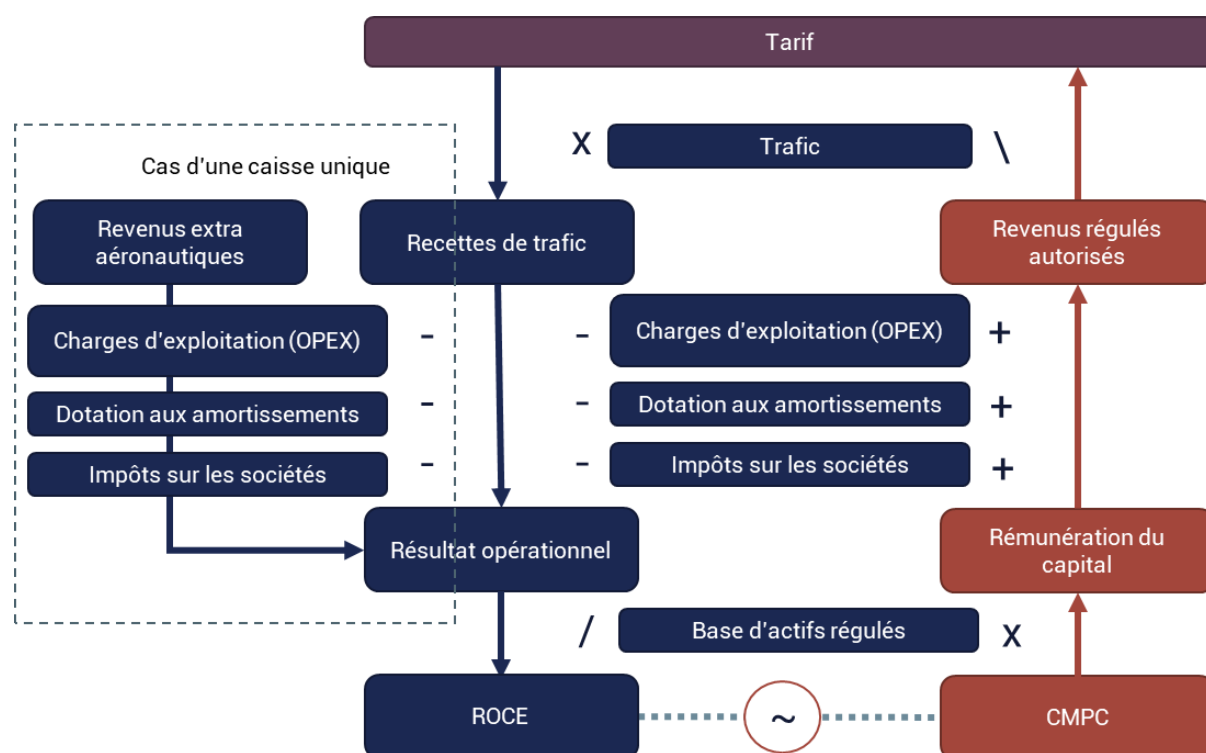
Lors de l'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires, l'Autorité s'assure, en application de l'article L. 6327-2 du code des transports :

- « [...] que les tarifs et le cas échéant leurs modulations **respectent les règles générales applicables aux redevances, qu'ils sont non discriminatoires et que leur évolution, par rapport aux tarifs en vigueur, est modérée** ;

- lorsqu'un contrat a été conclu en application de l'article L. 6325-2 du code des transports, du respect des conditions de l'évolution des tarifs prévues par le contrat ;

- en l'absence de contrat pris en application de l'article L. 6325-2 du code des transports, que l'exploitant d'aérodrome reçoit **une juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1, appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital calculé sur ce périmètre, et que le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus.** »

La juste rémunération des capitaux investis s'apprécie au regard du coût moyen pondéré du capital (CMPC). À cette fin, le taux de retour sur les capitaux investis (« return on capital employed » ou « ROCE » en anglais) est calculé en application de l'article 3 de l'arrêté du 16 septembre 2005² et comparé au CMPC, « estimé à partir du modèle d'évaluation des actifs financiers, des données financières de marché disponibles et des paramètres pris en compte pour les entreprises exerçant des activités comparables », conformément à l'article L. 6325-1 du code des transports.



Explications : en bleu les modalités de calcul du ROCE et en rouge le processus de comparaison entre le ROCE et le CMPC, par le biais d'une fixation des tarifs.

² À ce titre, les définitions du résultat opérationnel et de la base d'actifs régulés mériteraient d'être précisées en cas d'évolution du cadre de régulation afin de satisfaire aux enjeux d'une régulation performante et incitative telle que développée dans le présent document.

La détermination du CMPC, et donc du niveau de la rémunération à apporter aux capitaux investis, revêt donc un enjeu majeur : trop bas, il peut décourager l'investissement et, trop haut, il détruit de la valeur en permettant l'extraction d'une rente par l'aéroport.

1.2. Les considérations financières liées aux investissements aéroportuaires tiennent au couple risque-rendement associé et à la durée de vie des investissements

La rentabilité exigée de la part des investisseurs (actionnaires ou créanciers) dépend (i) des risques associés aux revenus attendus et des mesures d'atténuation associées, ainsi que (ii) de la durée de vie des investissements à réaliser. Ces deux paramètres déterminent la rémunération attendue des capitaux investis (dettes et fonds propres) pour financer les investissements et, partant, le coût du capital.

1.2.1. L'investisseur évalue ses opportunités au regard du couple risque-rendement

Chaque investisseur examine le couple risque-rendement des investissements considérés. En effet le rendement attendu pour un investissement augmente avec le niveau de risque de celui-ci. La décision de l'investisseur s'appuiera donc sur une analyse précise des risques de l'investissement, conduisant à distinguer, d'une part, les risques « diversifiables », c'est-à-dire ceux qui peuvent être éliminés par une allocation de portefeuille adéquate, d'autre part, les risques « non diversifiables », qui rendent la rentabilité de l'investissement sensible au contexte économique³ et qui doivent être rémunérés. Les trajectoires prévisionnelles font systématiquement l'objet d'analyses de sensibilité par les investisseurs afin de leur permettre d'évaluer les risques associés aux différents projets qu'ils financent.

Dans le cas de l'exploitation d'un aéroport, les contrats de concession et de régulation économique (CRE) peuvent comprendre des dispositions qui atténuent le risque pour le titulaire. Il s'agit, par exemple, de clauses qui partagent un risque entre l'exploitant et les usagers ou entre l'exploitant et le concédant. Ainsi, la rémunération attendue par le marché pour un contrat donné dépendra fortement de ces clauses, ce qui influence directement le coût du capital auquel sera confronté l'exploitant. Plus elles protègent le titulaire, moins le rendement attendu sera important. Les principaux risques et leurs mesures d'atténuation dans le cas du secteur aéroportuaire peuvent être synthétisés de la façon suivante :

Risques	Caractéristiques	Mesures d'atténuation
Trafic	Le trafic correspond aux volumes (passagers, vols, fret, etc.) sur lequel le gestionnaire d'aéroport assoit ses tarifs et perçoit ainsi des recettes.	Des clauses de compensation ou d'ajustement des tarifs en fonction du trafic réel peuvent atténuer le risque supporté par le gestionnaire. Ces clauses peuvent aussi bien chercher à atténuer des risques standards qu'exceptionnels.
Tarif	Le tarif est le niveau de rémunération pour une unité de volume considérée.	Les tarifs peuvent être encadrés contractuellement ou réglementairement (formules d'indexation, régulation) afin d'en prévoir plus facilement l'évolution.
Dépenses d'exploitation	Les dépenses d'exploitation sont des coûts fixes ou variables que supportent le gestionnaire	Des clauses de compensation ou d'ajustement des tarifs en fonction des dépenses d'exploitation réelles peuvent

³ Les travaux fondateurs en la matière sont ceux de Harry Markowitz (1952) : Portfolio Selection, *Journal of Finance*, volume 7 (1), pp 77-91. Ils ont donné naissance au modèle d'évaluation des actifs financiers (MÉDAF) communément utilisé par les régulateurs économiques pour estimer les attentes des actionnaires en termes de rentabilité.

Risques	Caractéristiques	Mesures d'atténuation
	pour le fonctionnement de l'aéroport.	atténuer le risque supporté par le gestionnaire face à une augmentation imprévue de ces dépenses. Inversement, de telles clauses peuvent aussi prévoir de reverser aux usagers une partie des gains d'efficacité du gestionnaire.
Dépenses d'investissements	Les dépenses d'investissements sont essentiellement fixes et réalisées en amont afin de maintenir, moderniser ou accroître l'exploitation de l'aéroport.	Des clauses de compensation ou d'ajustement des tarifs en fonction des dépenses d'investissement réelles peuvent atténuer le risque supporté par le gestionnaire face à une augmentation imprévue de ces dépenses. Inversement, de telles clauses peuvent aussi prévoir de reverser une partie des gains du gestionnaire aux usagers si le coût des investissements s'avère moins élevé que prévu ou si les investissements ne sont pas réalisés.

Une évaluation trop importante du risque encouru induit une augmentation de la rémunération attendue par l'investisseur, et donc du coût du capital pour l'exploitant. Une évaluation pessimiste du risque, associée à un manque de visibilité sur les conditions d'évolution du secteur aérien, peuvent alors entraîner un sous-investissement du fait d'un coût du capital trop élevé. L'évaluation du risque ne devrait pas tenir compte des événements exceptionnels, s'ils donnent lieu à une mesure de compensation du titulaire.

Le risque réglementaire a aussi été mentionné par les acteurs, qui soulignent le besoin de lisibilité du cadre réglementaire et de ses effets sur les tarifs. Tandis que plusieurs investisseurs ont signalé le caractère rassurant de la présence d'un cadre de régulation, un changement de la réglementation peut altérer leur perception du risque, tant sur les tarifs (décision d'homologation, changement du système de caisse, etc.) que sur le trafic (interdiction de certaines liaisons aériennes). Ainsi, un cadre trop complexe, trop incertain ou insuffisamment stable et lisible induit une augmentation du coût de financement et peut freiner les investisseurs, notamment étrangers.

Par exemple, les entretiens avec les exploitants ont souligné leur besoin de connaître de manière claire et transparente la méthode d'évaluation du CMPC. Les entretiens ont également mis en lumière que pour les financeurs, la capacité d'anticipation des évolutions du CMPC avait tout autant de valeur que le niveau lui-même.

Le cadre réglementaire doit donc, sur le fond et la forme de son application, être assez flexible pour permettre de s'adapter aux circonstances conjoncturelles, tout en donnant suffisamment de visibilité sur l'avenir pour diminuer le coût du capital. Un tel cadre réglementaire permet d'assurer un niveau d'investissement optimal et au moindre coût.

Un certain degré de visibilité sur les tarifs et sur les investissements à venir est aussi souhaité par la plupart des compagnies aériennes, puisqu'il leur permet l'établissement d'une stratégie à moyen terme au regard de ces éléments.

1.2.2. L'investisseur évalue la rentabilité d'un investissement sur sa durée de vie

La rémunération des investissements aéroportuaires doit s'apprécier de manière stable sur toute la durée de vie des investissements. En matière aéroportuaire, les investissements se caractérisent le plus souvent par une durée d'amortissement longue, comme le montre l'exemple ci-dessous :

Type d'ouvrage	Durée
Gros œuvre et charpente	40 à 60 ans
Second œuvre	
Certains lots (façades, etc...)	16 à 24 ans
Autres lots (cloisons, etc...)	8 à 12 ans
Lots techniques	
Certains lots (ascenseurs, etc...)	12 à 18 ans
Autres lots (climatisations, etc...)	8 à 12 ans
Pistes	
Fondations	40 à 60 ans
Couches d'usure	12 à 18 ans
Aires de stationnement avions	
Fondations	40 à 60 ans
Couches d'usure	8 à 12 ans
Parkings enterrés	40 à 60 ans
Parkings en surface	12 à 18 ans

Source : Comptes annuels d'une société aéroportuaire

Les cycles d'investissements dépendent de leur durée de vie, c'est-à-dire de leur capacité à générer un avantage économique durable pour l'investisseur. Un investisseur souhaitera s'assurer d'un rendement espéré suffisant sur la durée de vie des investissements qu'il réalise, au regard des risques encourus. Dans le cadre d'une concession, étant donné que la plupart des actifs sont rendus au concédant sans indemnité en fin de contrat, un amortissement de caducité complète l'amortissement technique afin de le faire coïncider avec la durée de la concession.

Cependant, la durée sur laquelle se déterminent les tarifs dépend aussi de la visibilité limitée sur les conditions futures du marché, induisant alors une période de contractualisation bien plus courte. À cette durée de vie longue des investissements s'oppose en effet une visibilité de court-terme sur les facteurs qui déterminent la rémunération des investissements, comme le trafic. La

théorie⁴ montre par exemple que la durée optimale d'un contrat de régulation économique est d'autant plus courte que l'environnement de marché est plus incertain, l'aversion au risque plus élevée ou le montant de l'investissement moins important. En d'autres termes, plus une période présente de risques, plus la durée d'engagement sera courte et plus la rentabilité exigée sera élevée, toutes choses égales par ailleurs. La stabilité et la prévisibilité sont donc des critères indispensables pour avoir des coûts de financement faibles.

Dans le cas du secteur aéroportuaire, certains acteurs aéroportuaires ont souligné la difficulté de prévoir, notamment, le trafic de manière acceptable au-delà d'une période de cinq ans. La période de régulation de cinq ans semble ainsi, *de facto*, un bon compromis entre visibilité et flexibilité. C'est d'ailleurs la période retenue pour la plupart des contrats pluriannuels en vigueur dans les aéroports européens, comme nous le verrons dans la section 3.1.

Néanmoins si des circonstances particulières le nécessitent, comme la sortie de crise sanitaire ou le cas de première application d'un tarif pluriannuel, une durée de contrat plus courte peut également s'avérer pertinente.

⁴ Iossa, E., & Martimort, D. (2011). The theory of incentives applied to the transport sector. Dans *A Handbook of Transport Economics*. Edward Elgar Publishing, chapitre 29.

2. L'UTILISATION DU CADRE RÉGULATOIRE ACTUEL NE SEMBLE PAS RÉPONDRE PLEINEMENT AUX BESOINS DE VISIBILITÉ DES INVESTISSEURS ET DES USAGERS

Les exploitants aéroportuaires sont aujourd'hui confrontés à une situation ambiguë, mêlant des nouveaux besoins en investissements et une plus grande incertitude sur le futur du trafic aérien (même si celle-ci tend à se résorber avec l'éloignement de la crise sanitaire), ce qui les oblige à réfléchir à l'optimisation de leurs infrastructures (section 2.1). Face à cette situation, l'outil de régulation utilisé actuellement – l'homologation annuelle – est régulièrement remis en cause, puisqu'il ne favorise pas la mise en place de nouveaux programmes d'investissements importants (section 2.2).

2.1. Faisant face à une situation de marché nouvelle, les aéroports doivent adapter leurs dépenses d'investissements, voire repenser certains projets

2.1.1. La transition écologique marque probablement un renversement de tendance sur les investissements capacitaires dans les plateformes aéroportuaires françaises

Alors que la crise du Covid-19 a souligné la vulnérabilité du secteur à une baisse importante du trafic et dans un contexte de prise en compte accrue des enjeux climatiques et environnementaux, moins d'investissements capacitaires que par le passé sont actuellement envisagés sur les principaux aéroports français. À titre illustratif, malgré une reprise du trafic aérien importante, la nouvelle feuille de route stratégique d'Aéroports de Paris⁵ ne prévoit aucun nouveau terminal et aucune nouvelle grande infrastructure.

Cette situation tient à plusieurs facteurs :

- Les perspectives de trafic, désormais moins volontaristes que sur les deux dernières décennies, marquées par l'essor des compagnies à bas coûts⁶, conduisent à remettre en cause un modèle fondé sur l'accroissement des trafics et, partant, du produit des redevances, pour financer les investissements capacitaires. En effet, le secteur est aujourd'hui marqué par une incertitude sur le futur de la demande en transport aérien, du fait (i) du renforcement de l'opposition à ce mode de transport, (ii) des risques d'extension de l'interdiction de certaines lignes aériennes et (iii) de l'effet des politiques de décarbonation, susceptibles d'augmenter de manière très importante les coûts de ce mode de transport, sur les prix et, partant, la demande de transport aérien.
- Au-delà, alors que certains investisseurs prennent des engagements en faveur du climat, il devient plus difficile de lever des financements pour des infrastructures capacitaires. À titre d'exemple, la Banque Européenne d'Investissement (BEI) a adopté une politique consistant à ne plus investir dans des infrastructures aéroportuaires visant une augmentation du trafic. Le retrait de ces investisseurs institutionnels augmente *de facto* les coûts et les difficultés de financement pour de tels investissements.
- La faisabilité même de tels projets peut être remise en question par l'évolution du cadre législatif pour accompagner la transition écologique⁷, dans un contexte par ailleurs marqué par des oppositions locales à des extensions d'aéroports, notamment eu égard aux risques d'accroissement des nuisances sonores liées à la croissance du trafic aérien.

⁵ <https://presse.groupeadp.fr/2025pioneer-vf/?lang=fr>

⁶ Voir à ce titre la publication du premier rapport de suivi économique et financier des aéroports par l'Autorité, janvier 2023.

⁷ Incertitude par exemple confirmée par l'article 146 de la loi Climat et résilience, aujourd'hui codifié à l'article L. 122-2-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui dispose : « I. - [I]es projets de travaux et d'ouvrages visant à créer ou à étendre une aérogare ou une piste pour augmenter les capacités d'accueil des aéronefs, des passagers ou du fret d'un aérodrome ouvert à la circulation aérienne publique ne peuvent être déclarés d'utilité publique en vue d'une expropriation en application du présent code s'ils ont pour effet d'entraîner une augmentation nette, après compensation, des émissions de gaz à effet de serre générées par l'activité aéroportuaire par rapport à l'année 2019. »

2.1.2. Le verdissement du secteur aérien reposera davantage sur les compagnies aériennes que sur les aéroports

Face à ce constat, les exploitants montrent un intérêt de plus en plus marqué pour les investissements « verts ». Le montant total des investissements en faveur de la transition écologique semble être relativement limité à court terme (cf. encadré n°2 ci-dessous), mais pourrait devenir plus important dans le futur, du fait de la nécessité de disposer d'infrastructures de stockage des carburants d'aviation durables (CAD) et pour l'hydrogène à plus long terme.

Encadré n°2 : Le « mur d'investissements » de la transition écologique pour le secteur aérien

Sans négliger les autres aspects liés à la transition écologique (gestion de l'eau, de la pollution ou de la biodiversité), le secteur aérien est principalement confronté à une pression de plus en plus forte l'obligeant à se décarboner et de nombreux investissements aéroportuaires apparaissent nécessaires pour agir en faveur d'une telle décarbonation⁸ (cf. tableau).

Pour autant, les émissions *directement attribuables* au secteur aéroportuaire sont très négligeables face aux émissions *en lien* avec les activités aéroportuaires. Ainsi, les émissions de scope 1 et scope 2 ne représentent en général pas plus de 2 % de ces dernières⁹. Même si des solutions existent pour inciter à une décarbonation du transport aérien (scope 3) à travers la mise en place d'investissements aéroportuaires, celle-ci sera principalement guidée par d'autres leviers.

Source des émissions	Levier d'investissement ou d'action pour les aéroports
Scope 1 : Émissions directes de l'exploitant ayant lieu sur l'aéroport	Achat de véhicule électriques Changement de système de chauffage /climatisation
Scope 2 : Émissions amont liées à la production et au transport de l'électricité et de la chaleur utilisées par l'aéroport	Efficacité énergétique des bâtiments (isolation, rénovation de façade, etc.) Efficacité énergétique des processus (éclairages, installations bagages, etc.) Production d'énergie verte sur site
Scope 3 : Émissions liées aux activités ayant lieu sur l'aéroport (directes et amont)	Installations de recharges électriques pour les véhicules tiers utilisant la plateforme aéroportuaire Mise en place d'installation pour la production, le stockage et la livraison de carburants d'aviation durable (CAD) et d'hydrogène Amélioration de l'efficacité des opérations sur piste par l'achat de tracteurs électriques pour avion Provision d'électricité et d'air conditionné pour les avions en stationnement auprès des terminaux (par le biais de prises 400 Hz) Développement de l'intermodalité pour favoriser un report modal vers des transports moins polluants lors de l'accès à l'aéroport

Les montants des premiers investissements « verts » déjà menés semblent indiquer que les leviers de décarbonation accessibles par les aéroports n'entraînent pas un besoin massif et intensif de financement. D'une part, les investissements nécessaires semblent relativement

⁸ Le rapport *The Price of Net Zero* de SEO Amsterdam Economics conclut que près de 9 Md€ d'investissements seront nécessaires au niveau européen à horizon 2050 pour améliorer l'efficacité énergétique des opérations au sol dans les aéroports, auxquels il faudrait rajouter 18 Md€ pour l'adaptation des infrastructures aéroportuaires à l'avion décarboné de demain.

⁹ Voir le [bilan d'émissions de gaz à effet de serre \(GES\) d'Aéroports de Paris](#), et [celui d'Aéroport Marseille Provence](#).

modestes, de l'ordre de quelques dizaines de millions d'euros, et sont déjà en cours de réalisation, ou bien encore très incertains (à l'instar de l'installation d'équipements pour produire, stocker et fournir de l'hydrogène). D'autre part, de nombreux investissements, comme ceux liés à l'efficacité énergétique des bâtiments, sont plutôt à considérer dans le cadre usuel de la maintenance et/ou du renouvellement des infrastructures. Les surcoûts engendrés par ces investissements peuvent enfin être en partie compensés par la diminution des coûts d'exploitation, en lien avec une plus grande efficacité des infrastructures.

Le « mur d'investissements verts » évoqué par certains aéroports est aussi à relativiser face aux montants nécessaires à la décarbonation des aéronefs et au vu des durées sur lesquelles ils peuvent se mettre en place. Le rapport *The Price of Net Zero de SEO Amsterdam Economics* souligne, par exemple, que les investissements aéroportuaires en faveur de la décarbonation représentent moins de 5 % du surcoût de cette décarbonation, la majorité de celui-ci pesant sur les transporteurs aériens. Par ailleurs, la plupart des émissions du secteur aérien n'étant pas du ressort direct des aéroports mais des transporteurs, une atténuation significative de ces émissions s'engagera principalement par des mesures incitatives (taxation, suppression à terme des quotas gratuits d'émission de CO₂¹⁰ ou modulations des tarifs) ou de concertation (engagement des acteurs sur une stratégie d'approvisionnement).

En somme, le cadre réglementaire devrait pouvoir inciter à la mise en place des investissements « verts » nécessaires, sans toutefois nuire à la capacité des compagnies aériennes à mener leur propre décarbonation. En ce sens, des adaptations du cadre de régulation prenant en compte le caractère « vert » des investissements aéroportuaires ne semblent pas nécessaires, si ce n'est la mise en place d'indicateurs de suivi permettant de contrôler l'impact environnemental de tels investissements. En revanche, la mise en place d'un cadre réglementaire davantage incitatif à l'efficacité de la gestion des aéroports, permettant, toutes choses égales par ailleurs, de contenir les tarifs des redevances aéroportuaires, paraît de nature à faciliter le financement par les compagnies aériennes d'un recours accru aux carburants d'aviation durable et d'un renouvellement de leurs flottes d'aéronefs.

2.1.3. Les investissements doivent désormais viser à optimiser l'usage de la plateforme

La priorité à donner aux investissements favorisant une meilleure utilisation des capacités existantes a aussi été soulignée dans les entretiens conduits par l'Autorité, dès lors qu'ils représentent, du point de vue des acteurs, un levier majeur de compétitivité et de productivité. Ces investissements incluent, par exemple, la modernisation du système de gestion des bagages, d'embarquement ou de contrôle douanier, ou encore l'amélioration de la sûreté et la rénovation (notamment énergétique) des bâtiments de manière à améliorer le confort des passagers. En optimisant les services existants, ces investissements peuvent être des sources de gains de capacité et de productivité importants, notamment en réduisant les dépenses d'exploitation.

L'importance croissante de ces investissements pour améliorer la qualité de service offerte aux usagers et aux passagers renforce le besoin de suivi et de concertation en la matière au niveau de l'aéroport, qui apparaît aujourd'hui insatisfaisant. L'Autorité avait déjà souligné, dans son rapport de suivi économique et financier des aéroports¹¹, le besoin d'une meilleure évaluation de la qualité de service, celle-ci étant aujourd'hui principalement centrée sur le passager. L'Autorité avait aussi relevé la différence de consistance des services rendus et l'hétérogénéité des indicateurs de qualité de service entre les plateformes aéroportuaires. En tout état de cause, des discussions transparentes et équilibrées sur le sujet de la qualité de service doivent pouvoir intervenir entre usagers et exploitants. À cet égard, les initiatives en faveur d'une mesure plus pertinente de la qualité de service se multiplient au niveau des exploitants aéroportuaires. À titre d'exemple, il est notamment possible de mentionner la signature en 2022, à l'initiative du

¹⁰ Voir la directive 2023/958/CE du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE en ce qui concerne la contribution de l'aviation à l'objectif de réduction des émissions dans tous les secteurs de l'économie de l'Union et la mise en œuvre appropriée d'un mécanisme de marché mondial ([lien](#)).

¹¹ [Suivi économique et financier des aéroports, 2023](#)

ministère chargé des transports, par les acteurs du secteur aérien, d'une charte d'engagement¹² en faveur de la qualité de service, visant entre autres à « *développer des indicateurs adaptés permettant de couvrir l'ensemble des volets de la qualité de service* ».

Ces investissements présentent des contraintes temporelles moins importantes que les projets capacitaires. Ils sont généralement moins massifs et peuvent donc être étalés plus facilement dans le temps, ce qui donne aux aéroports plus de flexibilité dans leur programme d'investissements. Ils ont aussi des durées d'amortissement généralement plus courtes, ce qui peut faciliter leur financement à moindre coût.

Recommandation opérationnelle n°6 : Mettre en place un audit systématique des coûts d'investissement au-delà d'un certain seuil et assurer leur suivi en cours de réalisation.

2.2. Dans le cadre actuel, le recours systématique à l'homologation annuelle soulève de nombreuses difficultés pour les parties prenantes et constitue un frein à l'investissement

Selon certaines parties prenantes, le cadre réglementaire, qui se fonde sur deux approches différentes (l'homologation annuelle et le contrat de régulation économique pluriannuel), semble peiner à favoriser les investissements à moindre coût à cause du recours privilégié à l'homologation annuelle.

2.2.1. L'homologation annuelle est aujourd'hui privilégiée du fait de sa flexibilité

Tous les aéroports relevant du champ de compétence de l'Autorité ont recours à la procédure d'homologation annuelle des tarifs de leurs redevances aéroportuaires en dehors de tout CRE depuis la crise sanitaire. Comme prévu à l'article L. 6325-2 du code des transports, en l'absence de CRE, l'exploitant d'aérodrome fixe ses tarifs annuellement de sorte, notamment, (i) qu'il reçoive une juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre d'activités régulé, appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital calculé sur ce périmètre, et (ii) que le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus. Ces tarifs sont donc fixés à partir de prévisions annuelles de trafic et de charges plus certaines qu'elles ne le seraient sur un horizon plus lointain.

Du fait de ce contexte d'incertitude et du moindre besoin en investissements, l'homologation annuelle semble apporter aux exploitants la flexibilité nécessaire pour permettre le financement de leurs investissements. Cette souplesse conférée par les textes permet à l'exploitant de soumettre annuellement une proposition tarifaire à l'Autorité et lui évite ainsi de se projeter sur une période plus longue et de supporter les risques qui en découlent. Elle permet une adaptation plus fine aux changements de circonstances, en facilitant le report des investissements en fonction de la situation. Certains aéroports ont souligné leur besoin de disposer, à l'heure actuelle, d'une approche plus flexible des investissements, en évitant de s'engager sur les montants associés comme dans le cadre d'un CRE.

2.2.2. Pour autant, ce processus possède de multiples défauts, et ce pour tous les acteurs concernés

❖ Du point de vue du concédant :

Le processus d'homologation annuelle des tarifs des redevances aéroportuaires rend difficile toute planification à long terme des investissements, ce qui peut entraîner un sous-investissement sur la plateforme aéroportuaire. Le manque d'investissements, résultat d'une

¹² Charte d'engagement des acteurs du transport aérien français en faveur de la qualité de service, 2022 ([lien](#)).

absence de planification, peut faire entrer les gestionnaires d'aéroports dans une spirale de paupérisation de leurs plateformes par la baisse de la valeur de la base d'actifs régulée (BAR) : l'absence de nouveaux investissements induit en effet une baisse de la BAR, ce qui impacte les tarifs à la baisse. Cette difficulté à mettre en œuvre une planification à long terme des investissements apparaît particulièrement problématique, alors même que se posera la question, pour certaines concessions se terminant dans les quinze prochaines années, d'une remise sans indemnité et en « bon état » des biens de retour¹³ ce qui supposera l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme d'investissements d'entretien et de renouvellement des actifs.

❖ Du point de vue des usagers :

L'homologation annuelle ne prévoit aucun mécanisme incitant à la maîtrise des dépenses d'investissement et de la qualité des services rendus par ces derniers, alors que les usagers en paient les redevances associées. La consultation des usagers sur les questions de qualité et d'efficacité des investissements se limite aujourd'hui au cadre de la commission consultative économique annuelle (CoCoÉco)¹⁴. Cependant, celui-ci est jugé insuffisamment précis et incitatif par les usagers (cf. fiche thématique n°4). À la différence de ce qui est prévu dans un CRE (cf. section 3.1), les redevances issues d'une homologation annuelle ne sont soumises à aucun ajustement de leur niveau suivant la performance et la qualité des investissements qu'elles permettent pourtant de financer. Néanmoins, dans le cadre d'une activité où l'aéroport bénéficie d'un pouvoir de marché, les usagers supportent *in fine* tout ou partie du risque d'investissements mal dimensionnés, mal maîtrisés ou mal adaptés à leurs besoins, puisqu'ils en paient directement les redevances associées et indirectement par une infrastructure mal adaptée à leurs besoins, réduisant la qualité et la compétitivité de leurs propres services.

❖ Du point de vue de l'exploitant aéroportuaire :

La fréquence annuelle (ou biennale) de l'homologation des tarifs prive les gestionnaires de la visibilité nécessaire à la levée de capitaux, notamment pour des investissements de long terme. D'un côté, l'articulation des trois principes de régulation potentiellement contradictoires (juste rémunération du capital, modération tarifaire et non dépassement du coût des services rendus), même éclairée par la jurisprudence, induit une incertitude vis-à-vis de la fixation des tarifs. De l'autre, la renégociation annuelle des tarifs entre exploitant et usagers peut également contribuer à une incertitude supplémentaire sur le niveau des tarifs. Plusieurs aéroports ont dès lors souligné leur volonté de passer à un modèle de « *cost plus* »¹⁵ apportant, par rapport à la situation actuelle, davantage de visibilité et de certitude sur les tarifs et incitant de cette manière à investir.

Au vu des considérations financières développées dans la section 1.2, ce manque de visibilité sur les tarifs est dommageable pour les exploitants, qui rencontrent, de ce fait, plus de difficultés à lever d'importants montants de capitaux pour financer leurs investissements et qui font *a fortiori* face à un coût du capital plus élevé. Il entraîne aussi des difficultés pour les compagnies aériennes dans la construction de stratégies pluriannuelles de desserte fixes.

❖ Du point de vue de la régulation :

Le cadre réglementaire annuel présente plusieurs défauts du point de vue d'une bonne régulation économique.

¹³ Le cahier des charges type applicable à la concession des aérodromes, adopté par le décret n° 2007-244 du 23 février 2007 prévoit que : « Le concessionnaire remet à l'État les biens de retour en bon état d'entretien » et que « cette remise est faite sans indemnité ».

¹⁴ De telles discussions sont notamment prévues à l'article 18 du cahier des charges type <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000246435> et à l'article 6 de la directive 2009/12/CE.

¹⁵ Une telle évolution nécessiterait une révision complète du cadre de régulation actuel, qui supprimerait l'année « Joker » et mettrait en place un principe d'ajustement *ex post*. Une telle solution entraînerait probablement de nouvelles difficultés de régulation qui nécessiteraient un renforcement du rôle du régulateur et/ou de l'équilibre de la négociation entre exploitant et usagers.

En premier lieu, le processus d'homologation annuelle des tarifs des redevances aéroportuaires permet de facto aux exploitants d'extraire une rente au détriment des compagnies aériennes en cas d'amélioration des conditions économiques, puisque ceux-ci peuvent maintenir, sur une année complémentaire, les tarifs rendus exécutoires, pour une période tarifaire d'une année, par la décision d'homologation de l'Autorité. Les dispositions législatives et réglementaires actuelles¹⁶ n'obligent pas les exploitants d'aéroport à saisir l'Autorité chaque année pour l'homologation de leur tarif, mais permettent à l'Autorité de s'auto-saisir pour fixer les tarifs, dès lors que la dernière homologation date de plus de vingt-quatre mois. Dans ces conditions, les exploitants d'aéroports peuvent choisir de ne présenter pour homologation des tarifs qu'une année sur deux (offrant, dans la pratique, la possibilité d'une année « Joker » au cours de laquelle les tarifs précédemment homologués peuvent être maintenus). Ainsi, s'ils estiment que les tarifs d'une année N sont plus favorables, pour l'année suivante, que ceux qui résulteraient d'une nouvelle proposition respectant les principes tarifaires posés par les textes, ils peuvent les conserver sans se voir imposer une baisse de leur montant par l'Autorité, quand bien même ces tarifs conduiraient à une rémunération des capitaux engagés excessive ou à une sur-couverture des coûts des services publics aéroportuaires. En pratique, cette année « Joker » a été utilisée par de nombreux exploitants d'aéroports, aussi bien avant la crise sanitaire que depuis.

À l'inverse, en deuxième lieu, le principe de modération tarifaire prévu par les textes en vigueur peut entraîner la non-couverture complète des coûts supportés par l'exploitant et/ou l'absence de juste rémunération des capitaux engagés (voir encadré n°1 pour une présentation de ce principe).

En troisième lieu, le processus d'homologation annuelle, à mi-chemin entre une régulation en « cost plus » et une régulation en « price-cap », présente les inconvénients de chacun de ces deux modèles, sans en offrir les avantages (voir encadré n°3 pour une présentation de ces deux modèles de régulation).

- D'une part, les tarifs étant construits sur la base des projections de coûts revus chaque année (coûts d'exploitation, amortissement et rémunération au CMPC de la base d'actifs régulés), soit sous une forme qui s'apparente à une forme de « *cost-plus* », l'incitation à la performance opérationnelle sur les charges est très faible puisque le gain éventuel est immédiatement repris dans les tarifs de l'année suivante : dès lors, la rentabilité des capitaux engagés sur le périmètre régulé ne peut pas dépasser le CMPC apprécié *ex ante* en cas de gestion efficiente de l'exploitant ;
- D'autre part, la validation, par le régulateur, d'une grille tarifaire annuelle conduit à fixer un prix plafond pour la période tarifaire concernée, si bien que le risque est celui d'un niveau d'investissement sous-optimal *in fine*, l'opérateur conservant le gain d'avoir une trajectoire d'investissement inférieur à celle sous-jacente au tarif.

Concrètement, avec le cadre réglementaire actuel, l'exploitant peut avoir tendance à envisager, *ex ante*, la réalisation d'un volume d'investissements trop important afin de majorer les tarifs des redevances aéroportuaires. Dans le même temps, il peut être incité à sous-investir, *ex post*, par rapport à cette cible d'investissements. Enfin, en l'absence de trajectoire incitative sur les charges d'exploitation, il n'a qu'une faible incitation à l'optimisation de ces charges.

A contrario, une régulation par « *price-cap* » des tarifs des redevances aéroportuaires ne peut fournir les bonnes incitations à l'exploitant que sous deux conditions :

- lorsqu'elle est fixée dans un cadre pluriannuel, qui permet d'éviter une révision annuelle des charges peu à même d'inciter à l'optimisation¹⁷ des coûts,

¹⁶ Article L. 6327-2 du code des transports et article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile.

¹⁷ L'application du principe de modération tarifaire peut permettre, dans certaines circonstances, de recréer cette incitation à la performance en ne permettant pas le recouvrement de toutes les charges sur la période à venir.

- lorsqu'elle comprend des mécanismes visant à décourager un comportement de l'exploitant conduisant à ne pas réaliser le programme d'investissements prévu (dispositifs incitatifs à la qualité de service, de révision des tarifs pour tenir compte d'écart entre les programmes prévisionnel et réalisé d'investissements).

Tel est précisément le cadre offert par les CRE qui, grâce à un plafond pluriannuel des tarifs, favorisent l'incitation et la visibilité recherchées.

Encadré n°3 : Régulations en « cost plus » et en « price cap »

Le rôle du régulateur est de s'assurer que l'accès aux infrastructures essentielles permette leur utilisation optimale et efficace, tout en assurant une juste rémunération des capitaux investis. Il doit ainsi participer à la mise en place d'un cadre de régulation qui doit aboutir à un résultat proche d'une situation concurrentielle, de manière que le gestionnaire d'infrastructure mette en œuvre un niveau approprié d'investissement et de qualité de service tout en évitant que celui-ci profite d'une rente de monopole¹⁸. L'opérateur régulé doit ainsi pouvoir identifier et mettre en œuvre les mesures permettant d'augmenter son efficacité dans ses opérations et le volume de son activité.

Un régulateur économique sectoriel dispose de nombreux outils pour réguler un gestionnaire d'infrastructure, le plus important d'entre eux étant le pouvoir d'homologation tarifaire. Cette régulation peut schématiquement prendre deux formes différentes :

- **Le modèle de régulation en « price-cap »**, qui consiste à fixer sur plusieurs années un prix plafond, ou un niveau maximum de recettes. Ce modèle incite l'exploitant à optimiser sa gestion et ainsi à minimiser ses coûts. Il présente toutefois un risque de sous-investissements dans la mesure où ce dernier ne recouvre pas ses coûts au-delà de ceux fixés dans la trajectoire.
- **Le modèle de régulation en « cost-plus »**, qui garantit à l'exploitant le recouvrement des coûts encourus, assortis d'une marge raisonnable visant à rémunérer le coût du capital. L'exploitant est alors rémunéré sur la base des coûts observés, en ajustant par exemple les tarifs si les coûts effectifs se sont éloignés des coûts prévisionnels. Ce modèle expose l'exploitant à de très faibles risques, ce dernier n'étant pas pénalisé en cas de dérive des coûts, et ne l'incite pas à l'efficacité, car les bénéfices d'un projet mieux géré lui échapperont. En l'absence de contrôle extérieur sur les investissements, ce modèle peut aussi inciter (ou ne pas dissuader) l'exploitant à surinvestir par rapport à ce qui serait nécessaire dans la mesure où sa rémunération s'alignera de toute façon sur ses dépenses¹⁹.

Le modèle de régulation est donc un déterminant majeur sur l'incitation aux investissements et la mise en place de mécanismes de contrôle de ces investissements est nécessaire, dès qu'une inefficacité apparaît, et ce quel que soit le mode de régulation économique (voir notamment l'annexe de la fiche thématique n°3 sur l'analyse du papier de D. Martimort).

¹⁸ « On définit une rente économique comme étant la partie des rémunérations versées à un facteur de production qui dépasse la rémunération minimum pour que ce facteur soit offert » (Varian H.R. (2006). *Introduction à la microéconomie*, 6e édition. De Boeck). Des rentes économiques apparaissent, notamment, lorsqu'en l'absence de pression concurrentielle suffisante ou de régulation, des entreprises peuvent pratiquer un prix supérieur à leur coût moyen de production (le coût moyen de production intègre la rémunération de tous les facteurs de production, tels que le capital et le travail, et est égal au prix de marché ou au coût d'opportunité).

¹⁹ Averch, H. & L. Johnson (1962), Behavior of the Firm under Regulatory Constraint, The American Economic Review, Vol. 52, 5, 1052-1069.

3. LE RECOURS, PAR PRINCIPE, AU CRE FOURNIRAIT UN CADRE PLUS INCITATIF ET PLUS LISIBLE POUR TENIR COMPTE DES NOUVEAUX ENJEUX AÉROPORTUAIRES

Un CRE précise les conditions d'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires sur une période pluriannuelle d'une durée maximale de cinq ans. En l'absence de clauses financières encadrant les redevances dans les conventions de concession, le CRE assure à l'exploitant une plus grande visibilité concernant les modalités d'évolution de ces tarifs²⁰. En théorie, il vient accroître le transfert de risque vers le concessionnaire : là où l'homologation annuelle est établie sur des prévisions annuelles, le transfert de risque est, sur le principe, pluriannuel en cas de CRE. Ce transfert de risque peut être limité par l'existence de facteurs d'ajustement, comme précisé dans le tableau de la section 1.2, qui doivent être mobilisés de sorte (i) à réduire l'exposition de l'exploitant à des risques exogènes tout en l'incitant à maîtriser ses risques endogènes et (ii) à contrebalancer les risques associés à une régulation par « *price cap* » en matière d'investissements et de qualité de service. Les paramètres fixés réglementairement pour le CRE sont détaillés dans la fiche thématique n°1.

À l'instar d'autres cadres de régulation étrangers, le CRE offre ainsi des mécanismes de partage de risques efficaces et incite le gestionnaire d'infrastructure à la performance et à la qualité de service (section 3.1). Le CRE, aujourd'hui délaissé par les exploitants, constitue pourtant le meilleur outil disponible pour favoriser les investissements aéroportuaires ainsi qu'une régulation performante (section 3.2).

3.1. Le CRE est similaire à d'autres cadres de régulation mis en place à l'étranger et comporte une grande variété de règles utiles à une régulation performante

Les dispositions prévues par le CRE sont proches de celles présentes au sein des cadres de régulation des aéroports d'Heathrow (HAL) et de Gatwick (GAL), qui ont été mis en avant par plusieurs parties prenantes comme des modèles à suivre. La comparaison de ces modèles avec le cadre-type du CRE montre en effet que ce dernier prévoit un certain nombre de règles similaires à ce qui est mis en place dans les aéroports britanniques, notamment des mécanismes d'incitation à la performance des dépenses, à la qualité des services, des facteurs d'ajustement au trafic et des mécanismes incitatifs à la performance des investissements. Une comparaison de ces dispositions est présentée dans le tableau ci-après.

²⁰ Aux termes du dernier alinéa de l'article L. 6325-2 du code des transports : « Pour déterminer les conditions de l'évolution des tarifs, le respect des principes mentionnés aux deuxième et avant-dernier alinéas de l'article L. 6325-1 est apprécié de manière prévisionnelle sur la période couverte par ces contrats. [...] ».

	Homologation annuelle	Contrat de régulation économique ²¹	Aéroport d'Heathrow	Aéroport de Gatwick	Aéroport de Bruxelles	Aéroport de Schiphol
Durée	1 an ²²	5 ans maximum	5 ans	5 ans	5 ans	3 ans (avec un programme d'investissement sur 5 ans)
Modèle de régulation	« Price cap » à partir d'éléments prévisionnels, homologué par l'Autorité	« Price cap » à partir d'éléments prévisionnels, homologué par l'Autorité	« Price cap » à partir d'éléments prévisionnels, validé par la CAA	Contrats bilatéraux avec les usagers et « price cap » global soumis à la CAA	Contrat avec les usagers soumis à régulation en cas de désaccord	« Price cap » à partir d'éléments prévisionnels, tels que déterminés par décret
Facteurs d'ajustement au trafic	Non	Oui (généralement sous la forme d'un tunnel sur le tarif)	Sous la forme d'un tunnel sur le trafic, avec un facteur d'ajustement non nul à l'intérieur de celui-ci	Pas de clause à ce sujet dans les engagements généraux	Non	Si le trafic réel est différent du trafic prévisionnel au cours d'une année, la différence est reflétée dans l'allocation de revenus pour les trois années suivantes
Mécanismes d'incitation financière à la qualité de service	Non	Oui, en nombre variable	20 indicateurs, avec un impact maximal entre - 7% et +1,44% sur les redevances chaque année	Plus de 20 indicateurs, avec un impact maximal de -7% sur les tarifs chaque année. En cas de non-atteinte de longue durée : obligation de proposer un programme d'investissement	Non	Non

²¹ D'après les paramètres précisés à l'article R. 224-4 du code de l'aviation civile.

²² Sans prendre en compte la possibilité d'une « année Joker » (cf. section 2.2.2.).

	Homologation annuelle	Contrat de régulation économique ²¹	Aéroport d'Heathrow	Aéroport de Gatwick	Aéroport de Bruxelles	Aéroport de Schiphol
Mécanismes d'incitation réputationnelle à la qualité de service	Non ²³	Oui	16 indicateurs	Moins de 5 indicateurs	Chartes de qualité de service et rapport annuel d'efficacité à destination du régulateur	Non
Mécanisme d'incitation à la performance des investissements	Non	Ajustement possible du plafond en cas d'écart avec les éléments prévisionnels en matière d'investissements	Partage symétrique de la différence des dépenses entre investissements prévisionnels et réalisés (25 %) Obligations de coûts, délais et performance associées à chaque investissement	Minimum d'investissements annuels prévu dans les engagements	Non	Au-delà d'un seuil de 5 %, toute économie est partagée à 50 % entre l'aéroport et les compagnies aériennes
Mécanisme d'incitation à la performance des dépenses opérationnelles	« Price cap »	« Price cap », avec ajustement du plafond possible en cas d'écart avec les éléments prévisionnels en matière de charges pour leur part variable au trafic.	« Price cap »	« Price cap » repris dans la licence pluriannuelle	Non	Non

²³ L'article 52 du cahier des charges type oblige uniquement à fournir un système d'information relatif à la qualité des services rendus. Les résultats font l'objet d'une présentation dans le compte rendu fourni au concédant.

Ce parangonnage permet de tirer les enseignements suivants :

- **Ces études de cas renforcent l'idée, partagée dans les entretiens, selon laquelle une période maximale de cinq ans constitue la norme pour un contrat de régulation**, également corroborée par la durée maximale de cinq ans du contrat pluriannuel de fixation des redevances pour les aéroports suisses, espagnols ou italiens. En outre, à l'inverse du CRE, ces contrats pluriannuels étrangers ne sont pas facultatifs dans la plupart des pays considérés. Ils s'établissent enfin plus généralement par un processus formel d'accord entre exploitant et usagers, que le régulateur valide à la fin.
- **Le CRE offre en théorie des mécanismes d'incitation à la performance réputationnels ou intégrant des pénalités financières, comme les contrats de régulation de HAL et GAL, mais qui, en pratique, en ont fait un usage beaucoup moins ambitieux par le passé.** De tels mécanismes sont nécessaires pour inciter les exploitants à améliorer, ou du moins conserver, la qualité des services rendus par les infrastructures qui, autrement, ne se reflète pas dans le plafond tarifaire en cas de sous-performance de l'exploitant. Toutefois, en pratique, les indicateurs introduits par le passé dans les CRE d'ADP²⁴ ou d'ADL apparaissent limités en comparaison de ce qui a été mis en place pour GAL et HAL. Ainsi, ces premiers contrats présentent au moins deux fois moins d'indicateurs liés à des incitations financières, et leur impact maximal potentiel sur les tarifs est presque dix fois moindre. De plus, la majorité des indicateurs de qualité de service d'HAL et GAL ne sont associés à aucun bonus, contrairement aux CRE. L'approche de GAL est enfin intéressante, dans la mesure où les pénalités ne sont plus appliquées en cas de non-atteinte récurrente d'une cible de qualité de service : dans ce cas l'aéroport est obligé de mettre en place un programme d'amélioration et de le proposer aux usagers.
- **Les solutions d'incitations à la performance des investissements sont plus riches dans le cas britannique que français.** HAL intègre, pour chaque investissement, de multiples critères de délai, de montants et de qualité auxquels sont associées des incitations financières. Cette solution, qui inclut des incitations sur tous les aspects essentiels d'un investissement, a le défaut d'offrir moins de flexibilité et une charge de travail réglementaire conséquente. *A minima*, il semble intéressant d'inclure dans le cadre réglementaire français des critères de délai et de montants, et ce tout particulièrement pour les investissements à fort enjeu, comme prévu dans le CRE 3 d'ADP.

La détermination de ces indicateurs, leur suivi et les concertations avec les usagers autour de tels mécanismes incitatifs requièrent un effort important des exploitants aéroportuaires, accentuant le besoin d'une sélection des indicateurs selon leur ratio coût-opportunité. Certains aéroports étrangers étudiés dans la présente étude sont d'une taille parfois bien plus grande que des aéroports régulés par l'Autorité²⁵. Dès lors, le nombre d'indicateurs à exiger dans le cadre d'un CRE, ainsi que leur précision du point de vue géographique et temporel, devraient être adaptés à la taille et aux enjeux particuliers de l'aéroport concerné. De plus, la mise en place de ces indicateurs pourrait être planifiée au sein du CRE et mise en œuvre au cours de celui-ci²⁶.

²⁴ https://www.parisaeroport.fr/docs/default-source/groupe-fichiers/finance/relations-investisseurs/regulation/2016-2020/contrat-de-regulation-economique-2016-2020.pdf?sfvrsn=822608bd_

²⁵ Gatwick présentait ainsi 44,6 millions de passagers en 2019. En comparaison, l'aéroport de Marseille-Provence présentait la même année 10,2 millions de passagers.

²⁶ La *Civil Aviation Authority* n'a, par exemple, pas pu fixer la mise en place de plusieurs indicateurs, comme l'empreinte carbone, dans le cas de HAL, du fait de difficultés de mesure. Elle a cependant évoqué des programmes de travail visant à la mise en place de ces indicateurs en cours de contrat – dans un premier temps à titre réputationnel.

Recommandation opérationnelle n°7 : Privilégier le principe d'un « price cap » pluriannuel dans les CRE et encadrer les facteurs d'ajustement des tarifs en fonction du contexte.

Recommandation opérationnelle n°8 : Prévoir, dans les CRE, des objectifs contraignants de qualité de service avec des pénalités financières.

3.2. Le CRE, aujourd'hui négligé par les exploitants aéroportuaires, représente pourtant une solution immédiatement disponible pour un financement efficace de leur activité

3.2.1. Malgré la visibilité qu'il permet d'apporter, le CRE est délaissé par les exploitants aéroportuaires

Les exploitants d'aéroports ont régulièrement mis en avant les avantages des CRE en termes de visibilité. Ainsi, en préambule des CRE qui avaient été conclus entre l'État et, d'une part, la société Aéroports de Lyon, d'autre part, la société Aéroport de Toulouse-Blagnac, il est souligné qu'« [e]st dorénavant privilégiée, pour les plus grands aéroports, une régulation s'appuyant sur des contrats pluriannuels entre l'exploitant et l'État ». Le CRE de la société Aéroports de Paris précisait quant à lui : « la régulation économique d'Aéroports de Paris repose de manière préférentielle sur des contrats de régulation économique pluriannuels, facteur à la fois de visibilité pour l'entreprise et ses clients, et d'incitation à l'amélioration des performances. ». Enfin, dans les conclusions des Assises de l'aérien qui se sont tenues en 2018, il est rappelé que « [l]'intérêt des CRE est de donner une plus grande visibilité aux acteurs du secteur et aux investisseurs. »²⁷.

Pourtant, à la date de rédaction de cette fiche thématique, aucun CRE n'est en vigueur. La signature d'un CRE par les exploitants ne peut en effet se présenter que lorsque les conditions de visibilité et de flexibilité sont réunies, ce qui ne semble pas être le cas aujourd'hui.

Trois arguments principaux ont été avancés pour expliquer l'absence de cette utilisation :

- **les conditions d'élaboration du CRE sont lourdes et chronophages et une incertitude existe sur l'aboutissement de la procédure.** À cet égard, la fiche thématique n°1 détaille la procédure d'élaboration d'un CRE et les évolutions souhaitables de celle-ci ;
- **le manque de visibilité sur le trafic face à ce qu'exigerait la mise en place d'un CRE,** à savoir des prévisions de trafic sur une période d'au moins cinq à six ans, étant donné la période d'établissement de celui-ci. Les acteurs aéroportuaires ont signifié qu'ils estimaient que l'incertitude sur les trafics est durable et croissante, du fait de risques exogènes importants, ce qui rend le CRE moins attractif. Cet argument, avancé par les exploitants, est cependant à relativiser du fait de la possibilité de mettre en place certains facteurs d'ajustement sur des critères exogènes qui permettent à l'exploitant de ne pas supporter l'intégralité du risque trafic et d'établir des CRE d'une durée plus courte que celle maximale de 5 ans ;
- **enfin, l'incertitude récente sur l'évolution du régime de caisse** a laissé certaines parties prenantes dans l'attente d'une clarification avant de s'engager dans un contrat pluriannuel.

²⁷ Stratégie nationale du transport aérien 2025, p28.

3.2.2. Pourtant, le CRE contient de nombreuses règles permettant une régulation optimale et bénéfique pour tous les acteurs

La visibilité que permet le CRE est utile à la fois pour les aéroports, les compagnies aériennes et les investisseurs.

- Ce contrat permet d'abord l'engagement acté des investissements nécessaires pour accompagner la croissance sur le long terme.
- Il offre ensuite une visibilité sur l'évolution des tarifs qui est requise par l'investisseur et qui bénéficie simultanément à l'exploitant et aux compagnies aériennes (cf. section 1.2). Une telle visibilité permet par ailleurs de diminuer les coûts de financement en réduisant le risque sur les tarifs auxquels sont soumis les exploitants dans le cadre de l'homologation annuelle.
- Le CRE permet en outre de construire une stratégie d'investissement de long terme, issue d'une concertation avec le concédant et les usagers, ce qui bénéficie à toutes les parties prenantes.
- Enfin, il fournit le cadre nécessaire à une meilleure prise en compte des enjeux de qualité de service et de performance des dépenses, dont la section 2.1 a montré l'importance grandissante pour les parties prenantes.

À la lumière de ces avantages, il n'est alors pas étonnant que cette solution ait été privilégiée dans les conclusions du forum de Thessalonique (cf. Encadré n°4).

Encadré n°4 : Les recommandations du forum de Thessalonique

Dans son papier relatif aux contrats de concession, le forum de Thessalonique reconnaît les bénéfices de ce type de contrat pour donner une certaine stabilité aux exploitants d'aéroports. Il recommande en revanche de le compléter d'un cadre de régulation économique pour éviter, d'un côté, un transfert de risques trop important pour le concessionnaire, de l'autre, à l'inverse, une situation de rente pour celui-ci, biais d'autant plus sensibles si les durées des contrats sont longues. Le forum conclut que des mécanismes d'ajustements pluriannuels des tarifs, appréciés sous le contrôle des autorités indépendantes, permettent de contourner ces écueils.

En résumé, les avantages du CRE sont :

Outil / Cible	Avantage apporté
« Price cap »	Le plafond tarifaire, ou « <i>price cap</i> », posé par le contrat permet (i) de donner de la visibilité sur les niveaux futurs des redevances et (ii) d'inciter à l'efficacité des dépenses du gestionnaire.
Tarification pluriannuelle	Le CRE a une durée maximale de 5 ans, qui semble être le bon compromis entre les incertitudes sur le trafic et le besoin de visibilité sur les tarifs des redevances. Une telle visibilité conditionne la possibilité de lever ou non des capitaux auprès d'investisseurs / prêteurs, ainsi que le coût de ces capitaux.
Qualité de service	Le CRE inclut des mécanismes d'incitation à la qualité de service, à la fois réputationnels et financiers. Il pourrait, de plus, inclure des objectifs de qualité de service associés aux investissements structurants qui le composent, comme c'est le cas pour HAL (cf. section 3.1).

Outil / Cible	Avantage apporté
Performance des dépenses d'investissements	Le CRE inclut des mécanismes d'incitation financière suivant la bonne réalisation des investissements qui permettent d'inciter l'exploitant aéroportuaire à la performance.
Partage des risques	Le CRE inclut des facteurs d'ajustement permettant de reporter une partie du risque trafic sur les usagers. Il peut, de plus, inclure des clauses de révision du contrat en cas de changement trop conséquent de la situation de marché.
Planification des investissements	Le CRE fournit un cadre de discussion et de financement adéquat pour mettre en œuvre un programme d'investissements sur le moyen et long terme.

L'élaboration d'un CRE n'accorde cependant aujourd'hui qu'un faible rôle aux compagnies. Conformément à l'article L. 6325-2 du code des transports, le CRE est en effet conclu entre l'État et l'exploitant pour les aéroports relevant de sa compétence. Cela peut remettre en question la transparence de son établissement à l'égard des usagers, alors que les niveaux et conditions d'évolution des redevances déterminés par celui-ci ont un impact direct sur les compagnies aériennes. Cette absence de dialogue peut amener à la mise en place de plans d'investissement sous-optimaux ou partiellement déconnectés des besoins des usagers. Les conclusions des Assises de l'aérien qui se sont tenues en 2018 appelaient en ce sens à mener une réforme qui permettrait, notamment, de renforcer la consultation des usagers sur les projets de CRE. Des pistes d'évolution du processus d'élaboration du CRE afin de permettre une meilleure concertation des usagers sont proposées dans la fiche thématique n°1.

3.2.3. Le cadre réglementaire mérite donc d'être adapté pour encourager l'utilisation de cet outil

Une adaptation du cadre réglementaire par la suppression de l'année « Joker », couplée à la facilitation du recours au CRE, pourrait renforcer l'attractivité de ce contrat pluriannuel. La suppression de l'année « Joker », qui permet de *facto* la fixation des tarifs sur une base pluriannuelle, se justifie par un processus de rationalisation du cadre réglementaire, dans lequel seul le recours au CRE permettrait une telle pluriannualité. Renforcer l'attractivité du CRE nécessite aussi de résoudre les problèmes qu'il porte aujourd'hui, soulignés dans la section 3.2.1 (voir fiche thématique n°1 également).

3.3. L'élaboration du CRE et du programme d'investissement associé doit laisser plus de place au contrôle du régulateur, pour une régulation performante

Le processus de concertation avec les usagers sur les investissements dans le cas du CRE et, a fortiori, de l'homologation annuelle, est dénoncé comme insuffisant par les usagers. Au cours des entretiens, les usagers ont souligné leur insatisfaction quant à la prise en compte de leurs besoins dans l'élaboration des CRE en ce qui concerne les investissements aéroportuaires. Ils ont en ce sens souligné le besoin de plus de transparence et de concertation :

1. **s'agissant du contrôle et de la validation de la nécessité des investissements au vu de leur efficacité économique :** si une intervention plus forte des usagers apparaît nécessaire²⁸, il est important que la décision finale dans le choix des investissements structurants reste de la responsabilité de l'exploitant et du concédant, puisqu'ils

²⁸ L'avis de la CoCoAéro sur le CRE3 d'ADP souligne la « *remarque unanime des usagers qui regrettent l'absence de présentation d'une vision à long terme du développement des infrastructures* » : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000030784765>

maîtrisent le mieux les enjeux de long terme de chaque plateforme pour satisfaire l'ensemble des parties prenantes (passagers et ses accompagnants, collectivités locales, compagnies aériennes). Néanmoins des mécanismes de régulation (incitations à la performance et à la qualité de service) doivent exister pour responsabiliser l'exploitant au regard des conséquences des choix retenus, en particulier ceux qui auraient été faits en dépit de l'opposition des usagers ;

2. **s'agissant du contrôle de la performance des dépenses opérationnelles et d'investissement** : en l'absence de mécanismes de régulation incitative à la performance et dès lors que l'exploitant dispose d'un pouvoir de marché, les usagers supportent majoritairement le risque de dépenses peu adaptées. Comme discuté dans la partie 3.1, la performance de ces investissements peut être contrôlée par la mise en place d'incitations financières au niveau de leurs montants, délais et qualité. À ce titre, la CAA précise²⁹, dans son avis sur le nouveau cadre de régulation pour l'aéroport d'Heathrow, que les mécanismes d'incitation en lien avec les investissements permettent d'améliorer la prise en compte du besoin des usagers dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes d'investissement, mais que ceux-ci ne peuvent être efficaces que si la discussion entre exploitant et usagers est équilibrée et transparente ;
3. **s'agissant du contrôle et de la validation de la qualité des services publics aéroportuaires au vu des besoins des usagers et des passagers** : ce besoin a notamment été discuté en section 2.1 ;
4. **s'agissant de la fixation de l'équilibre économique du CRE** et du partage de la valeur de l'activité aéronautique, entre exploitant et usagers : ce point est traité plus spécifiquement dans la fiche thématique n°3.

Une participation accrue des usagers et/ou un rôle renforcé du régulateur sur l'ensemble de ces sujets sont nécessaires pour remplir les objectifs de la régulation économique. Dans ses principes sur la régulation économique, l'OACI³⁰ décrit ainsi les objectifs de la supervision économique : « *réduire au minimum le risque que les aéroports [...] abusent de toute position dominante qui pourrait être la leur* », « *vérifier que les investissements en matière de capacité répondent de façon rentable aux besoins actuels et futurs* » et « *protéger les intérêts des passagers et des autres utilisateurs finaux* ». Une telle supervision économique est en effet nécessaire pour assurer une efficacité optimale du mécanisme de marché du secteur aéroportuaire, lorsque l'exploitant dispose d'un pouvoir de marché. Cette supervision, qui concerne les quatre sujets ci-dessus, peut alors s'articuler autour (i) d'une négociation équilibrée entre l'exploitant et les usagers et (ii) d'une intervention du régulateur économique sectoriel, qui peut soit être systématique et inclure le contrôle de la mise en place de mécanismes d'incitation à la performance, soit être à la demande des parties et inclure, dans ce cas, le pouvoir de fixation des tarifs en cas de désaccord³¹.

Ce contrôle nécessite que l'Autorité se prononce sur la plupart des modalités fixées dans le cadre du CRE, à savoir :

- l'équilibre financier du contrat, en particulier **(Point 4)** :
 - o le niveau du plafond tarifaire et son évolution, de manière à assurer une juste rémunération des capitaux investis au regard des risques engagés et tenant compte des facteurs d'ajustement ;

²⁹ <https://publicapps.caa.co.uk/docs/33/CAP2365B%20H7%20%20Proposals%20Section%201.pdf>

³⁰ [Manuel sur l'économie des aéroports \(OACI, 2020\).](#)

³¹ L'équilibre peut par exemple se fonder sur la possibilité de saisir à la demande le régulateur, comme c'est le cas pour l'aéroport de Bruxelles.

- le cas échéant, le calibrage du reversement des profits en cas de caisse aménagée (cf. fiche thématique n°3) ;
- les mécanismes d'incitation financière et réputationnelle relatifs à la qualité de service **(Point 3)** ;
- les objectifs d'évolution des charges opérationnelles **(Point 2)** ;
- la performance du programme d'investissement, ses coûts, ses délais et les bénéfices attendus **(Point 2)**. Comme le note la Cour des comptes³², un tel avis permettrait à l'Autorité (i) de bénéficier d'informations essentielles lui permettant de juger au mieux de l'équilibre financier du CRE et des mécanismes incitatifs associés et (ii) d'éclairer les usagers et les pouvoirs publics sur les projets d'investissements envisagés par l'exploitant **(Point 1)**.

³² Dans son rapport sur les *Comptes et gestion de l'Autorité de Régulation des transports* publié en septembre 2022, la Cour des comptes recommandait par exemple de « permettre à l'ART d'émettre un avis simple sur les programmes d'investissement des aéroports régulés ».

Rapport de synthèse

Préconisations en vue de l'évolution du cadre de régulation des aéroports

Fiche thématique n°1

Évolutions nécessaires pour favoriser la mise en place de contrats de régulation économique

Fiche thématique n°2

Établissement d'un cadre pluriannuel performant

Fiche thématique n°3

Analyse des modalités pratiques de la mise en œuvre des caisses aménagées

Fiche thématique n°4

Renforcer les discussions entre exploitants et usagers et permettre à terme une régulation différenciée

Annexes

Sommaire

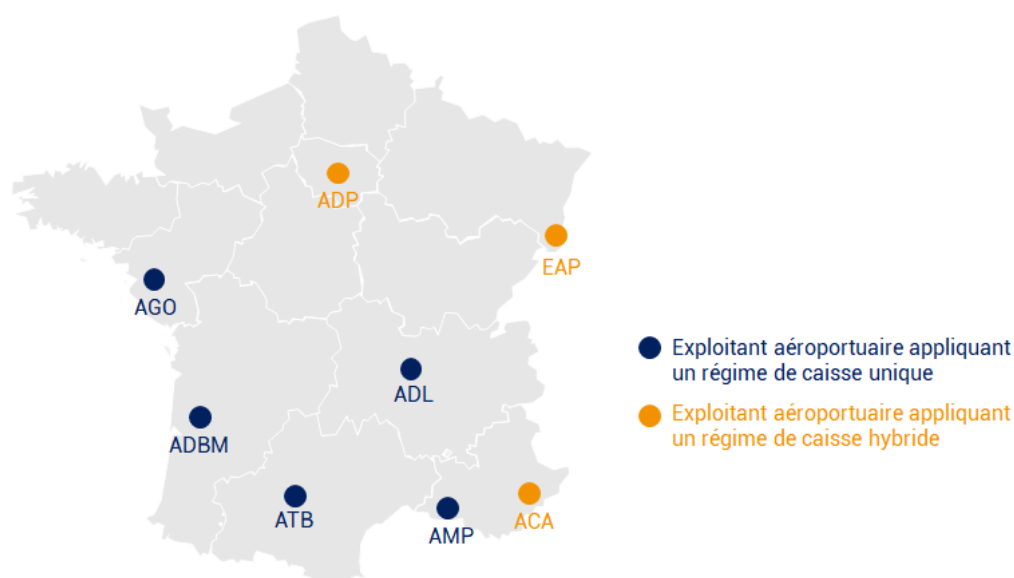
01		
Les systèmes de caisse en France	71	
Le débat sur les systèmes de caisse a été récemment relancé	71	
Un paramétrage adéquat du système de caisse aménagée permettrait de s'approcher de l'optimum socio-économique	72	
Les modalités d'application des systèmes de caisse aménagée peuvent être appréciées selon trois axes : la définition des périmètres, de l'agrégat financier sur lequel est calculé la contribution du périmètre non régulé au périmètre régulé et le taux de contribution	75	
		La diversité des activités du PNR nécessite un traitement différencié 82
		Conclusion : Les activités commerciales sont les plus propices à l'établissement d'une rétrocession vers le périmètre régulé 84
		L'assiette de la rétrocession : deux principaux agrégats financiers sur lesquels baser la rétrocession du PNR au PR 85
		Une contribution assise sur les bénéfices après rémunération du capital investi permet un partage de l'éventuelle surrentabilité des activités commerciales 85
		Une contribution assise sur les coûts des activités SPA permettrait théoriquement d'adapter le niveau de contribution au cycle d'investissement 86
02		
La pratique des systèmes de caisse aménagée en Europe	77	
		Une contribution assise sur les bénéfices après rémunération du capital investi présente un domaine de pertinence plus large 87
		Le taux de rétrocession doit être fixé au regard des spécificités de chaque aéroport, sans être inférieur à 50 % des bénéfices après rémunération du capital investi 88
03		
Le paramétrage des caisses aménagées	81	
La définition des périmètres nécessite d'identifier, d'une part, les activités devant être maintenues dans le PR, d'autre part, les activités du PNR devant contribuer au PR	81	
Les activités ayant un lien direct opérationnel avec les SPA et pour lesquelles l'aéroport est en situation de monopole devraient être maintenues dans le PR	81	
Trois critères permettent de définir les activités hors PR devant contribuer au financement des activités SPA	82	
		Le taux de contribution devrait être fixé dans le cadre d'un CRE 88

1 LES SYSTÈMES DE CAISSE EN FRANCE

1.1 Le débat sur les systèmes de caisse a été récemment relancé

En France, si, historiquement, les aéroports opéraient sous un système de caisse unique, un mouvement vers l'exploitation en double caisse est observé depuis quelques années¹. En 2023, les aéroports entrant dans le champ de compétence de l'Autorité sont en caisse unique, à l'exception des Aéroports de Paris (ADP), des Aéroports de la Côte-d'Azur (ACA) et de l'aéroport de Bâle-Mulhouse. Si les systèmes de caisse des aéroports de Paris et de la Côte-d'Azur peuvent être qualifiés de caisse aménagée, dès lors que certaines activités, comme les parcs de stationnement automobile et les prestations industrielles, sont intégrées dans le périmètre régulé, ils présentent en réalité des caractéristiques très proches de la double caisse, dans le sens où la très grande majorité des activités commerciales est exclue du périmètre régulé, sans qu'une rétrocession des bénéfices générés par ces activités soit prévue. À l'opposé, le système de caisse de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, également aménagée, présente davantage les caractéristiques d'une caisse unique, dans le sens où seules des activités très spécifiques situées en zone industrielle sont exclues du périmètre régulé.

Figure : Cartographie des entités chargées de l'exploitation des aéroports régulés par l'Autorité selon les différents régimes de caisse



Source : ART

Le débat sur le système de caisse a été récemment relancé. En parallèle au mouvement de privatisation des aéroports engagé à partir de 2014, plusieurs exploitants ont demandé un passage vers un système de double caisse. Cette demande a notamment été relayée dans le cadre des *Assises nationales du transport aérien*, qui se sont déroulées entre mars 2018 et octobre 2019. Elle a été réitérée² lors du congrès de l'Union des Aéroports français (UAF) en novembre 2022.

¹ Dans un aéroport en caisse unique, les recettes et les coûts des activités aéronautiques (pistes, terminaux, etc.) et commerciales (parcs de stationnement, restauration, etc.) sont intégrés dans le périmètre régulé pour déterminer les redevances payées par les compagnies aériennes pour utiliser les infrastructures aéroportuaires. Dans un aéroport en double caisse, les redevances aéroportuaires sont fixées en fonction des seuls coûts associés aux activités aéroportuaires. Les bénéfices des activités commerciales reviennent alors entièrement à l'exploitant.

² Dans son discours de clôture du 25 novembre 2022, le Président de l'UAF & FA, Thomas Juin, a ainsi indiqué : « nous souhaitons poser à nouveau la question de l'application du régime de la double caisse à l'ensemble des aéroports régulés » et précisé que « [t]ous les aéroports régulés doivent pouvoir sortir de la caisse unique ».

1.2 Un paramétrage adéquat du système de caisse aménagée permettrait de s'approcher de l'optimum socio-économique

Les positions des exploitants d'aéroports et des compagnies aériennes sont antagonistes et leurs intérêts divergents. Schématiquement :

- **les exploitants d'aéroports sont plutôt favorables au système de double caisse** qui, au-delà de leur assurer une juste rémunération des capitaux engagés sur les activités aéroportuaires, leur permet de recevoir l'intégralité des bénéfices liés aux activités commerciales ;
- **les compagnies aériennes, de leur côté, préfèrent le système de caisse unique**, qui permet, toutes choses égales par ailleurs, de diminuer le niveau des redevances aéroportuaires via les bénéfices des activités commerciales générés par les passagers, qui sont reversés au périmètre aéroportuaire.

Afin d'éclairer le débat public et contribuer à la mise en place d'un meilleur cadre de régulation des aéroports entrant dans son champ de compétence, l'Autorité de régulation des transports a publié, en janvier 2023, l'étude thématique « *Enjeux et perspectives des systèmes de caisse dans le secteur aéroportuaire*³ ». L'étude publiée objective le débat en analysant les arguments des différentes parties prenantes (exploitants d'aéroports, compagnies aériennes, régulateurs et acteurs du monde académique), à l'aune de trois objectifs de régulation :

- (i) les redevances doivent fournir un signal-prix permettant d'optimiser l'usage de l'infrastructure aéroportuaire.
- (ii) l'exploitant doit recevoir des incitations à être efficace et à développer ses activités, qu'elles soient aéroportuaires ou commerciales.
- (iii) l'exploitant ne doit pas être en mesure de prélever une rente au sens économique du terme, c'est-à-dire de dégager une rémunération anormalement élevée des capitaux engagés.

L'étude met en évidence, qu'en cas d'un choix entre caisse unique et double caisse, la caisse unique est largement préférable du point de vue de la régulation économique sectorielle.

- **Un système de caisse unique est le plus à même de reproduire la tarification d'un aéroport opérant sur un marché concurrentiel.** Il est particulièrement adapté lorsqu'aucun problème de capacité n'est envisagé sur le court terme car, en baissant le niveau des redevances, il permet d'inciter à une utilisation optimale des infrastructures. En revanche, le système de caisse unique souffre d'un déficit d'incitation au développement des activités commerciales.
- **Si, en comparaison avec la caisse unique, la double caisse favorise l'investissement dans les activités commerciales, l'étude montre que la plupart des autres arguments avancés par les promoteurs de la double caisse sont à nuancer.** L'impact positif de la double caisse sur l'investissement dans les activités aéroportuaires (pistes, terminaux passagers, etc.) est en effet loin d'être automatique. La double caisse présente, par ailleurs, un risque important d'augmentation des tarifs des redevances payés par les compagnies aériennes et, par ricochet, des tarifs des billets d'avion. Enfin, un système en double caisse présente le risque que l'exploitant prélève une rente induue et dégage une sur-rémunération des capitaux investis dans le secteur commercial, mais aussi en ce qui concerne l'activité aéronautique, si la méthode d'allocation comptable entre caisses n'est pas assez robuste.

³ <https://www.autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2023/03/etude-thematique-enjeux-perspectives-des-systemes-de-caisses-vpublication.pdf>

La question des systèmes de caisse ne se limite cependant pas à un choix binaire entre les deux approches « extrêmes » de caisse unique et double caisse. Le système de caisse aménagée, se situe à mi-chemin entre la caisse unique et la double caisse. En prévoyant un transfert d'une partie des bénéfices des activités commerciales à l'activité aéronautique, il peut fournir un compromis intéressant, permettant de limiter le risque de sur-rémunération des capitaux engagés, tout en conservant les incitations de l'exploitant à investir et à développer ses activités commerciales. Les bénéfices transférés vers le périmètre régulé peuvent être affectés, par exemple, à l'investissement.

La recherche économique récente⁴ confirme que réguler selon une caisse double n'est jamais optimal, une caisse aménagée étant largement préférable. Une caisse double aboutit nécessairement à des tarifs des services aéronautiques trop élevés par rapport à l'optimum social et à un niveau d'investissement trop bas. En revanche, sous réserve (1) de disposer de suffisamment d'information sur les coûts et la demande d'un aéroport et (2) d'encadrer les investissements, notamment en affectant une part fixe des bénéfices des activités commerciales à l'investissement, réguler en caisse aménagée peut permettre, selon la théorie économique, d'atteindre l'optimum.

Les principaux résultats de la recherche sont présentés ci-dessous au travers de quatre questions posées à l'un de ces auteurs, David Martimort.

Question 1 : D'un point de vue économique, qu'est-ce qui motive le besoin d'une régulation des aéroports ?

La régulation de ce secteur est justifiée par la conjonction de trois caractéristiques importantes. Tout d'abord, le gestionnaire d'aéroport dispose d'un pouvoir de marché non seulement sur les activités aéronautiques qui prennent cet aéroport comme support mais aussi sur les activités commerciales associées. Pour les activités aéronautiques, l'aéroport est une infrastructure essentielle ce qui en fait une source de pouvoir de monopole. Pour les activités commerciales, l'absence de concurrence effective rend les consommateurs captifs.

Cette structure de marché est donc à l'origine de possibles distorsions de la structure des prix pour ces deux types d'activités. Ces distorsions doivent être corrigées par un contrôle de la structure tarifaire.

Enfin, le gestionnaire n'est pas nécessairement incité à investir au niveau socialement optimal dans les infrastructures aéronautiques. La raison est simple, le gestionnaire est concerné par la part des profits des services aéronautiques ou commerciaux qu'il peut capturer et il néglige donc l'impact de ces investissements sur le surplus du consommateur.

Question 2 : En principe, qu'est-ce que le régulateur doit chercher à faire ?

Une régulation optimale doit arbitrer entre différents objectifs :

- maximiser le surplus collectif en rapprochant les prix pratiqués sur les deux activités des coûts marginaux ;
- investir au niveau socialement optimal ;
- minimiser le recours à la subvention.

⁴ David Martimort, Guillaume Pommey, Jerome Pouyet (2022) Optimal regulation design of airports: Investment incentives and impact of commercial services, *Transportation Research Part B: Methodological*, volume 164, pages 25-44/.

Pour y arriver, le régulateur devrait, en théorie, être en mesure de fixer à la fois les niveaux des redevances aéroportuaires, les prix pratiqués par les activités commerciales ainsi que le niveau d'investissement sur la plateforme.

Mettre en place une telle régulation peut cependant se heurter à des difficultés d'ordre pratique, notamment du fait du niveau d'information nécessaire pour la mettre en œuvre (information sur la demande ou sur la structure de coûts).

En revanche, cette situation optimale peut utilement orienter le régulateur en pratique : celui-ci ne peut se désintéresser de ce qui se passe sur le périmètre des activités commerciales et des choix d'investissement de l'exploitant.

Question 3 : Qu'est-ce que cette recherche apporte au débat sur le choix entre caisse double ou caisse simple ?

Une caisse aménagée, c'est-à-dire une situation où une fraction des profits réalisés sur les activités commerciales est affectée aux investissements peut permettre d'atteindre l'optimum socio-économique. Le débat ne devrait pas tant porter sur le système de caisse que sur le juste paramétrage d'une caisse aménagée.

Notre recherche propose un principe pour paramétrer la caisse aménagée. Les activités doivent contribuer au financement des infrastructures à hauteur des profits qu'elles sont en mesure de générer. Si, par exemple, l'activité commerciale génère plus de profits que l'activité aéronautique alors elle doit contribuer plus que l'activité aéronautique au financement des investissements. Cela veut dire que le paramétrage optimal d'une caisse aménagée dépend des situations : il variera d'un aéroport à l'autre et peut évoluer dans le temps. C'est sur ce point que l'expertise du régulateur et qu'un dialogue constructif avec le gestionnaire s'avèrent déterminants.

Question 4 : Des acteurs proposent de mettre en place une caisse aménagée où le reversement des activités commerciales aux activités aéronautiques serait défini comme une fraction des coûts des investissements aéroportuaires. Qu'en pensez-vous ?

La théorie économique analyse ce type de question sous le prisme des incitations procurées aux gestionnaires d'aéroport. De ce point de vue, cette proposition présente des désavantages.

Un des enjeux de la puissance publique est en effet de s'assurer que le gestionnaire aéroportuaire investisse au niveau socialement optimal. En général, ce n'est pas le niveau que choisira un gestionnaire car celui-ci ne tient pas compte de l'ensemble des bénéfices qu'apporte l'infrastructure aéroportuaire à la collectivité. Nos travaux suggèrent que le régulateur doit fixer le montant du reversement en tenant compte des profits générés sur chacune des caisses. Le reversement étant affecté à l'investissement, il devient un instrument pour réaligner les incitations du gestionnaire sur celle de la collectivité. Cela permet d'éviter toute situation de sous-investissement.

Si, au contraire, le reversement dépend du niveau d'investissement, alors le gestionnaire influe, par ses décisions sur son montant. Il est incité à diminuer ses investissements pour le réduire et ainsi augmenter son profit sur les activités commerciales. Un tel dispositif n'est donc pas adapté si l'on souhaite un cadre de régulation incitatif à l'investissement optimal.

Exploitants et usagers se montrent ouverts à un système de caisse aménagée. Lors des entretiens, ces deux types d'acteurs ont souligné les avantages d'un tel système. La définition des périmètres et le taux de rétrocession à envisager ne font en revanche pas consensus, les usagers citant des valeurs largement supérieures à celles privilégiées par les exploitants.

1.3 Les modalités d'application des systèmes de caisse aménagée peuvent être appréciées selon trois axes : la définition des périmètres, de l'agrégat financier sur lequel est calculée la contribution du périmètre non régulé au périmètre régulé et le taux de contribution

Dans le cadre juridique actuel, le système de caisse de chaque aéroport régulé est défini par le pouvoir réglementaire, sans intervention de l'Autorité. L'avis du régulateur sur les systèmes de caisse permettrait de s'assurer de la mise en place d'un cadre de régulation efficient, à travers un éclairage indépendant sur les avantages et inconvénients des différentes options en présence. C'est d'ailleurs ce qu'ont recommandé récemment le Forum de Thessalonique⁵ et la Cour des comptes⁶.

Cette fiche thématique s'inscrit dans cette logique et poursuit la réflexion engagée par l'étude thématique « Enjeux et perspectives des systèmes de caisse dans le secteur aéroportuaire », en s'intéressant à la question du paramétrage des systèmes de caisse aménagée. Elle vise à apprécier les avantages et les inconvénients des différentes modalités d'application des systèmes de caisse aménagée. Elle passe tout d'abord en revue les systèmes de caisse aménagée existants (chapitre 2), avant d'analyser les avantages et inconvénients des paramétrages possibles pour un modèle de caisse aménagée, selon trois axes :

- **la définition de périmètres** : Quelles activités peuvent être incluses ou exclues du périmètre régulé ? (3.1) ;
- **la définition de l'agrégat financier sur lequel est calculée la contribution du périmètre non régulé (PNR) au périmètre régulé (PR)**, c'est-à-dire l'« assiette » de la rétrocession ou contribution (3.2) ; et
- **le taux de contribution** (3.3).

La fiche thématique conclut à l'intérêt de définir le niveau de contribution au PR dans le cadre d'un contrat de régulation économique (CRE). Le CRE permettrait de définir un paramétrage pertinent de la caisse, et ainsi de maximiser l'efficacité du dispositif en l'inscrivant dans l'atteinte des objectifs de la régulation et en adaptant le niveau de contribution aux spécificités des aéroports.

⁵ Dans sa publication de janvier 2021 relative aux systèmes de caisses aéroportuaires et à l'allocation des coûts, le Forum de Thessalonique a émis la recommandation suivante, au point 3.7 : « *le Forum recommande que les États membres délèguent à l'Autorité de Supervision Indépendante des activités aéroportuaires le choix du système de caisse, dans un cadre prévu par la loi et / ou, le cas échéant, sur la base d'orientations politiques définissant le cadre plus large de régulation économique en place* ».

⁶ Recommandation n° 4 de la Cour des comptes dans ses observations sur les comptes et la gestion de l'Autorité publiées en 2022 : « *Attribuer à l'ART un pouvoir d'avis simple sur les projets de textes réglementaires relatifs à la régulation aéroportuaire* ».

2 LA PRATIQUE DES SYSTÈMES DE CAISSE AMÉNAGÉE EN EUROPE

Une revue des systèmes de caisse aménagée en Europe révèle une diversité de modèles visant à répondre aux problématiques propres à chaque aéroport. Cette diversité s'observe sur les trois axes énoncés au paragraphe précédent, à savoir la détermination des périmètres, de l'assiette pour la rétrocession, ainsi que du taux de rétrocession en lui-même. Le tableau de la page suivante analyse les principaux systèmes aménagés européens passés en revue selon ces trois axes. Les paragraphes qui suivent détaillent les principaux enseignements de cette revue pour chacun des axes.

Premier enseignement : dans la plupart des cas, le périmètre régulé se limite au seul service public aéroportuaire

Le choix opéré en France pour ADP et ACA de maintenir certaines activités hors services publics aéroportuaires⁷ (SPA) dans le PR et de ne pas prévoir de contribution du PNR au PR apparaît comme étant unique en Europe. Le maintien dans le PR des seules activités SPA, accompagné d'une contribution des autres activités du PNR, est le modèle le plus couramment rencontré. Cette approche apporte de la lisibilité et permet de partager la rente entre les usagers et l'exploitant de l'aéroport.

Deuxième enseignement : un taux de contribution aux bénéfices est le mécanisme le plus courant

L'application du taux de contribution aux bénéfices du PNR, déduction faite de la rémunération raisonnable du capital, est le mécanisme de rétrocession plus courant. Le principe de la caisse aménagée est de partager la rente entre les usagers et l'exploitant de l'aéroport. L'application du taux de contribution aux bénéfices, déduction faite de la rémunération raisonnable du capital, se justifie facilement. En effet, il est normal et souhaitable d'assurer au gestionnaire d'aéroport une juste rémunération des capitaux investis sur les activités du PNR et de ne prévoir une contribution du PNR au PR qu'en cas de surrentabilité des activités du PNR.

Troisième enseignement : les régulateurs sectoriels estiment en général qu'un taux de rétrocession de 50 % est un minimum

En premier lieu, le niveau de la contribution du PNR au PR est le plus souvent le résultat de choix politiques et de négociations entre les parties prenantes, et non pas d'une analyse économique solide des activités aéroportuaires ou des besoins en investissement. Que ce soit en France (modèle de gares ferroviaires, modèle de caisse d'ADP, d'ACA) ou en Europe (Suisse, Danemark, Pays-Bas), le modèle de caisse est défini au niveau politique, souvent dans un contexte de privatisation. Les objectifs des pouvoirs publics sont multiples. La définition du modèle de caisse résulte d'un compromis entre plusieurs objectifs : maintenir une pression sur le niveau des redevances, obtenir une meilleure valorisation de la valeur de cession ou encore inciter l'exploitant à développer certaines de ses activités.

Lorsque des caisses aménagées sont mises en place, les régulateurs sectoriels estiment généralement insuffisants les niveaux de contribution du PNR au PR. Sur la base d'analyses qualitatives, ils estiment que le taux de contribution devrait être au minimum de 50 %. À titre d'exemple, dans leurs avis sur le projet de CRE d'ACA, la commission consultative aéroportuaire (CoCoAéro)⁸ et l'ASI⁹ recommandaient un taux de contribution de 50 %. Dans ses

⁷ Conformément à l'article R. 224 1 du code de l'aviation civile, les services publics aéroportuaires « 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 ». Ils donnent lieu à la perception de redevances dont les tarifs sont régulés par l'Autorité.

⁸ Avis de la Commission consultative aéroportuaire sur la saisine de M. le secrétaire d'État chargé des transports, de la pêche et de la mer en date du 27 octobre 2016 dans le cadre de la préparation du contrat de régulation économique de la société Aéroports de la Côte d'Azur pour la période 2017-2021 ([lien](#)).

⁹ Avis n° 1704-A1 du 6 juillet 2017 portant sur le projet de contrat de régulation économique entre l'État et Aéroports de la Côte d'Azur pour la période du 1er novembre 2017 au 31 octobre 2022, ([lien](#)).

recommandations publiées en 2015, le Surveillant des prix¹⁰ estimait insuffisant le taux de rétrocession de 30 % appliqué aux aéroports de Zurich et Genève.

Quatrième enseignement : Des mesures de transition en cas de changement de modèle de caisses sont souhaitables

Il est nécessaire de prévoir une période transitoire en cas de changement de modèle de caisse. Le changement de modèle de caisse conduit à une hausse du niveau des redevances qu'il convient de lisser. C'est le système qui a été mis en place dans le cas d'ADP.

Cinquième enseignement : la communication des informations financières relatives au PNR apparaît comme nécessaire à la mise en place d'une caisse aménagée

Afin de permettre aux usagers de véritablement comprendre les éléments servant à la fixation des tarifs, la qualité et la nature des informations fournies est essentielle et nécessite la communication des informations relatives au PNR. À titre d'illustration, en 2016, à la suite de l'étude¹¹ « *Aviation Strategy for Denmark* », des ajustements au cadre de régulation de l'aéroport de Copenhague sont apportés. Afin de garantir des négociations plus équitables et transparentes entre l'aéroport de Copenhague et les usagers, une plus grande transparence concernant la détermination des paramètres du modèle a été jugée nécessaire. Désormais, l'aéroport doit communiquer :

- un plan de développement des investissements aéronautiques et commerciaux de l'aéroport sur dix ans (la première année du plan est l'année précédant l'expiration de la période régulatoire)¹² ;
- l'historique de l'excédent de rentabilité des installations et services aéronautiques et commerciaux respectivement, y compris le montant des revenus, des dépenses d'exploitation, de l'amortissement et du taux de rendement du capital investi.¹³

¹⁰ Recommandations du Surveillant des prix au Conseil fédéral concernant la révision de l'Ordonnance sur les redevances des aéroports, Décembre 2015.

¹¹ <https://www.trm.dk/media/so3m3ht4/aviation-strategy-full-version.pdf>.

¹² « 6.5.1 A ten-year plan for the development of aeronautical and commercial investments in the airport based, inter alia, on the information in 6.3.1-6.3.3. The first year of the plan will be the year prior to the expiry of the regulatory period (year n-2 to n+7). »

¹³ « An annual historical statement covering the reference year and the latest five years before the reference year (year n-8 to n-3) of the excess return on the aeronautical and the commercial facilities and services respectively, cf. 8.4.4, including the amount of the revenue, operating expenses, depreciation and rate of return on invested capital. The statement shall correlate the audited annual reports and specify the principles used to allocate revenue, operating expenses and depreciation between the aeronautical and commercial activities. »

	(i) Définition des périmètres		(ii) Assiette pour la rétrocession	(iii) Taux de rétrocession	Commentaire
	Régulé	Non régulé avec rétrocession			
Pays-Bas Aéroport d'Amsterdam Schiphol	SPA	Absence de définition formelle	Montant décidé pour 3 ans par les actionnaires (publics)	Non défini	L'État actionnaire se laisse toute la flexibilité pour définir le niveau de contribution du PNR au PR. Ce niveau est par exemple nul pour la période 2022-2025.
Danemark Aéroport de Copenhague	SPA	Toutes les activités hors SPA, PHMR, infrastructures hôtelières et activités à l'étranger	Bénéfices au-delà de la rémunération du capital	40 %	- L'autorité de supervision indépendante ne fixe un <i>revenue cap</i> qu'en cas d'échec des négociations entre l'aéroport et les usagers - Le taux de rétrocession a été réévalué à la hausse en raison notamment du manque de compétitivité de l'aéroport (tarifs trop élevés)
Suisse Aéroports de Zurich et Genève	SPA	Les activités non-aéronautiques côté piste et les parcs de stationnement	Bénéfices au-delà de la rémunération du capital	30 %	Dans ses recommandations publiées en 2015, le Surveillant des prix indique que sa solution préférentielle est la caisse unique et que, en cas de maintien de la caisse aménagée, une plus forte contribution des activités du PNR aux activités aéronautiques serait souhaitable.
France Aéroports de Paris	SPA, parc de stationnement voiture, une partie des activités immobilières	N/A	N/A	0 %	- La transition entre caisse unique et caisse aménagée s'est faite sur plusieurs CRE. - L'absence de contribution du PNR au PR a été critiquée par la CoCoAéro.

	(i) Définition des périmètres		(ii) Assiette pour la rétrocession	(iii) Taux de rétrocession	Commentaire
	Régulé	Non régulé avec rétrocession			
France Aéroports de la Côte-d'Azur	SPA, parc de stationnement voiture, une partie des activités immobilières	N/A	N/A	0 %	
France Aéroport de Bâle-Mulhouse	Toutes les activités à l'exclusion des activités en zone industrielle.	N/A	N/A	0 %	Les activités exclues du PR sont sans lien avec le trafic passager, l'aéroport est essentiellement en caisse unique.
France SNCF Gares & Connexions	Activités ferroviaires	Autres activités (principalement commerciales)	Bénéfices du PNR après rémunération du capital	50 %	- Sauf dans les grandes gares, les activités commerciales des gares de voyageurs sont souvent déficitaires. - Les activités du PR ne financent pas les activités du PNR déficitaires

3 LE PARAMÉTRAGE DES CAISSES AMÉNAGÉES

Cette partie de l'étude présente les recommandations de l'Autorité sur les paramétrages possibles pour un modèle de caisse aménagée, selon les trois axes présentés en 1.3.

3.1 La définition des périmètres nécessite d'identifier, d'une part, les activités devant être maintenues dans le PR, d'autre part, les activités du PNR devant contribuer au PR

Les activités non aéroportuaires sont très variées et ne peuvent pas être traitées de manière uniforme dans le cas d'une caisse aménagée. Cette section identifie des orientations relatives, d'une part, aux activités devant être intégrées dans le PR (3.1.1), d'autre part, aux activités hors PR devant contribuer au financement des activités SPA. À cet effet, trois critères d'analyse sont définis (3.1.2) avant d'être appliqués aux diverses activités hors SPA (3.1.3).

3.1.1 Les activités ayant un lien direct opérationnel avec les SPA et pour lesquelles l'aéroport est en situation de monopole devraient être maintenues dans le PR

La question de la définition du périmètre régulé peut s'approcher de deux points de vue :

1. **celui du lien avec les SPA.** L'objectif premier de la régulation des aéroports est d'empêcher que les gestionnaires d'aéroport exploitent leur pouvoir de marché, présumé significatif, pour capturer une rente ou discriminer les usagers. Dès lors, les activités présentant un lien direct opérationnel avec les SPA et qui ne pourraient pas être fournies par un autre acteur que le gestionnaire d'aéroport devraient être maintenues dans le PR, sauf à trahir l'objectif même de la régulation des redevances ;
2. **celui des incitations à investir pour le gestionnaire de l'aéroport.** À l'inverse, l'intégration de toute autre activité dans le PR pourrait présenter un risque de distorsion des incitations dans les décisions d'investissement du gestionnaire de l'aéroport.

Les activités industrielles aéroportuaires correspondant à la production et à la fourniture de services nécessaires au bon fonctionnement de l'aéroport, et pour lesquelles le gestionnaire d'aéroport est le seul en situation de proposer ces services, devraient être maintenues dans le PR. Ces activités correspondent à la production et la fourniture d'un ensemble de services connexes aux activités aéroportuaires tels que la chaleur à des fins de chauffage, le froid pour la climatisation, les installations et les réseaux de distribution d'eau glacée, la fourniture d'eau potable et la collecte des eaux usées, la collecte des déchets ou encore l'alimentation en courant électrique¹⁴.

Le positionnement à adopter sur les activités industrielles non essentielles aux activités SPA, notamment les activités de production d'énergie, est plus nuancé. L'opportunité de laisser ces activités dans le PR, ou d'envisager une rétrocession au PR, fait intervenir de nombreux critères, tels que la position concurrentielle de l'aéroport face aux autres acteurs du secteur ou encore le taux de rémunération de ces activités par rapport à celui des activités SPA. Une analyse au cas par cas devra être réalisée. En cas d'exclusion du PR, il conviendrait d'étudier les modalités de mise en place d'un dispositif de reversement d'une redevance domaniale en contrepartie de l'utilisation du domaine public en propre des exploitants.

¹⁴ Voir [\(lien\)](#).

L'immobilier aéroportuaire correspondant à la mise à disposition de terrains et locaux pour des activités en lien avec les opérations nécessaires au secteur aérien devrait également être maintenu dans le PR. Ces opérations incluent, par exemple, l'exercice des activités d'assistance en escale, le stockage et la distribution de carburants d'aviation, la maintenance des aéronefs, l'exercice des activités liées au fret ou encore l'exercice des activités d'aviation générale et d'affaires. La mise à disposition de ces terrains concernant les activités SPA génère des recettes locatives en aérogares et hors aérogares.

3.1.2 Trois critères permettent de définir les activités hors PR devant contribuer au financement des activités SPA

Premier critère : plus une activité bénéficie du trafic aérien, plus elle devrait contribuer financièrement à son développement

L'exclusion du PR d'activités étroitement liées au trafic ne permet pas un partage automatique entre le gestionnaire de l'aéroport et les usagers de la valeur créée grâce aux passagers et suppose donc la mise en place de mécanismes de rétrocession des bénéfices du PNR vers le PR. Or ce partage est économiquement souhaitable en ce qu'il met en place un cercle vertueux où la rétrocession des bénéfices vient stimuler le trafic aérien qui, en retour, permet de développer les activités bénéficiant directement du trafic aérien. Certes, le gestionnaire est incité à réaliser ce partage de lui-même, mais rien ne garantit qu'il le fasse au juste niveau ou de manière non-discriminatoire. Dans une telle situation, un mécanisme de rétrocession des bénéfices du PNR vers le PR doit à tout le moins être mis en place pour permettre un partage de la valeur créée par les activités commerciales entre les usagers et les exploitants.

Deuxième critère : si le pouvoir de marché relatif à une activité est élevé, le mécanisme de rétrocession viendra réduire le risque de capture de rente

Pour les activités liées au trafic aérien, l'exclusion du PR risque de donner lieu à une sur-rémunération des capitaux investis du fait de la captivité des passagers aériens. Par exemple, les passagers voulant effectuer un achat sont captifs, conduisant à un système de partage de la rente entre l'exploitant de l'aéroport et les exploitants des activités commerciales au détriment des usagers. À ce titre, il convient de souligner que le fait qu'il y ait ou non une compétition entre distributeurs ne retire en rien la possibilité pour le gestionnaire d'aéroport de capturer une rente : il est en mesure de capter tout le pouvoir de marché en fixant suffisamment haut la redevance qu'il demande aux fournisseurs. Seule la mise en place d'un mécanisme de rétrocession des bénéfices du PNR vers le PR peut permettre de limiter ce risque.

Troisième critère : Si la séparation comptable est difficile, le mécanisme de rétrocession vient en limiter les enjeux

L'exclusion d'une activité du PR nécessite la mise en place d'une séparation comptable stricte entre cette activité et les activités du PR. La séparation comptable est un exercice complexe, sujet à contentieux et qui accroît la charge régulatoire. L'enjeu associé à l'allocation comptable, du point de vue de la régulation économique sectorielle, est moindre lorsqu'une activité commerciale est maintenue dans le PR ou lorsqu'une rétrocession significative au périmètre régulé est prévue¹⁵.

3.1.3 La diversité des activités du PNR nécessite un traitement différencié

La forte corrélation au trafic des activités commerciales et des parcs de stationnement invite à prévoir une rétrocession des bénéfices

¹⁵ Pour plus d'information, voir section 2.5 de l'étude « Enjeux et perspective des systèmes de caisses ».

Les activités commerciales comprennent les activités liées aux boutiques, bars et restaurants, bureaux de change, location de voitures, activités publicitaires et autres services payants. Elles englobent, d'une part, les activités opérées « côté ville », c'est-à-dire en amont des opérations de contrôles de sûreté et accessibles à toute personne, d'autre part, les activités opérées « côté pistes », accessibles après les opérations de contrôles de sûreté et donc uniquement aux passagers.

Ces activités commerciales sont étroitement liées au trafic. Il existe une forte interdépendance entre les recettes de ces activités et l'accueil des passagers aériens. Selon l'ACI, ce sont les activités dont la baisse a été la plus importante en 2020 par rapport à 2019 à la suite de la crise Covid (entre - 53 % et - 65 % en fonction des activités), soit des réductions équivalentes à celles observées pour l'activité « aviation catering service », corrélée directement au trafic (- 64 %) ¹⁶. Au niveau français, entre 2019 et 2020, la baisse des revenus de ces activités et ceux des SPA a été comparable, ce qui illustre une fois de plus l'étroite interdépendance avec le trafic.

La grande interdépendance avec le trafic se traduit également dans la pratique des gestionnaires d'aéroport. Par exemple, VINCI Airports accompagne les commerces partenaires dans l'optimisation de leur point de vente « *en leur fournissant des données sur le trafic pour qu'ils puissent faire correspondre leur offre avec les attentes des différents segments de voyageurs visitant l'aéroport* ¹⁷ ».

Cette forte corrélation avec le trafic justifie une rétrocession du PNR vers le PR. Le haut risque de capture de rente, ainsi que la difficulté des opérations de séparation comptable du fait de l'interdépendance avec le trafic et de l'imbrication des espaces, plaident également en faveur d'une rétrocession.

À l'instar des activités commerciales, les revenus des parcs de stationnement et des activités en lien avec les voies d'accès (gestion de la voirie, des navettes, des gares routières, etc.) sont fortement corrélés au trafic ce qui justifie également de prévoir un mécanisme de rétrocession. Selon ACI, la baisse des revenus entre 2019 et 2020 a été de 49 % ¹⁸. Au niveau français, entre 2019 et 2020, on retrouve une baisse des revenus de ces activités et ceux des SPA est comparable, ce qui souligne la forte dépendance au trafic. Les revenus issus des places de stationnement risquent d'ailleurs de baisser en raison de l'évolution des usages. À titre d'illustration, dans le cadre de l'avis ¹⁹ rendu sur le projet de CRE d'ATB en 2013, la CoCoAéro souligne un ralentissement des prévisions de croissance des revenus extra-aéronautiques, qui s'explique en partie par l'arrivée prochaine du tramway sur l'aéroport.

Les activités industrielles comme les activités foncières et immobilières doivent être traitées au cas par cas

Les activités industrielles comprennent les activités industrielles aéroportuaire qui devraient être maintenues dans le PR, et les activités industrielles non essentielles aux activités SPA, notamment les activités de production d'énergie, pour lesquelles le positionnement à adopter est plus nuancé (voir 3.1.1). L'opportunité de laisser ces activités dans le PR, ou d'envisager une rétrocession au PR, fait intervenir de nombreux critères, tels que la position concurrentielle de l'aéroport face aux autres acteurs du secteur ou encore le lien avec le trafic.

Les activités foncières et immobilières, de façon similaire aux activités industrielles, comprennent l'immobilier aéroportuaire, qui devrait être maintenu dans le PR (voir 3.1.1), et l'immobilier de diversification.

¹⁶ <https://airport-world.com/non-aeronautical-revenues-diversify-and-grow/>

¹⁷ <https://www.vinci-airports.com/fr/activites-extra-aeronautiques>

¹⁸ <https://airport-world.com/non-aeronautical-revenues-diversify-and-grow/>

¹⁹ Avis de la commission consultative aéroportuaire sur la saisine du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie en date du 23 juillet 2013 dans le cadre de la préparation du contrat de régulation économique d'Aéroport Toulouse-Blagnac pour la période 2014-2018. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFSCTA000028024028>

L'immobilier de diversification inclut les bureaux, hôtels ou encore les centres commerciaux. L'exploitant peut intervenir à différents titres, en tant que propriétaire foncier et aménageur, en tant que développeur et investisseur, en tant que gestionnaire d'actifs ou en qualité de gestionnaire locatif. Par exemple, ADP et des filiales dédiées interviennent dans la construction, la commercialisation et la gestion locatives de locaux et bâtiments.

La nature de ces activités de diversification est très hétérogène et nécessite une évaluation au cas par cas. Cette évaluation devrait s'appuyer sur l'analyse du lien avec le trafic et du risque de capture d'une rente. Si certaines activités situées sur le domaine aéroportuaire, comme les centres commerciaux hors aérogare, n'ont pas de lien direct fort avec le trafic, d'autres, comme les hôtels sont liées au trafic aérien. Afin de limiter le risque de capture de rente pour les activités en lien avec le trafic, il convient de prévoir une contribution de ces activités au PR dès lors qu'elles s'exercent sur le domaine public aéroportuaire.

3.1.4 Conclusion : Les activités commerciales sont les plus propices à l'établissement d'une rétrocession vers le périmètre régulé

L'analyse de chacune des activités à l'aune des trois critères (voir tableau ci-dessous) fait ressortir l'opportunité des choix suivants lors de la définition des périmètres d'un système de caisse aménagée :

- le maintien dans le périmètre régulé des activités immobilières et industrielles aéroportuaires ;
- l'exclusion, avec rétrocession, des activités commerciales, de parcs de stationnement, et d'accès ;
- le traitement des activités immobilières et industrielles de diversification devrait se faire au cas par cas ;

Par ailleurs, en cas d'exclusion du périmètre régulé des activités de diversification, il conviendrait d'étudier les modalités de mise en place d'un dispositif de reversement d'une redevance domaniale en contrepartie de l'utilisation du domaine public en propre des exploitants.

Tableau 1 - analyse des activités

	Corrélation trafic	Difficulté de la séparation comptable	Risque de capture de rente	Recommandation
Activités commerciales hors parcs de stationnement	Forte	Forte	Élevé	Exclusion du PR avec rétrocession
Les parcs de stationnement et accès	Forte	Moyenne	Élevé	Exclusion du PR avec rétrocession
Activités industrielles de diversification	Variable en fonction des activités	Faible	Variable en fonction des activités	Analyse au cas par cas
Immobilier de diversification	Variable en fonction des activités	Faible	Variable en fonction des activités	Analyse au cas par cas

Source ART

Recommandation opérationnelle n°9 : Définir les périmètres régulé et non régulé sur la base de principes clairs et transparents, par exemple le principe selon lequel seules les activités de services publics aéroportuaires et celles indispensables à la fourniture de ces activités seraient maintenues dans le périmètre régulé.

3.2 L'assiette de la rétrocession : deux principaux agrégats financiers sur lesquels baser la rétrocession du PNR au PR

La revue des systèmes aménagés en Europe fait apparaître deux principaux agrégats financiers sur lesquels baser la rétrocession. L'utilisation des bénéfices après rémunération du capital investi (3.2.1), modèle le plus répandu en Europe, est appliquée dans le secteur ferroviaire en France et dans le secteur aéroportuaire en Suisse et au Danemark. Le modèle proposé par certains acteurs en France, qui n'a à ce jour jamais été appliqué en Europe, reposerait sur une contribution assise sur le coût des activités SPA (3.2.2).

3.2.1 Une contribution assise sur les bénéfices après rémunération du capital investi permet un partage de l'éventuelle surrentabilité des activités commerciales

Une contribution assise sur les bénéfices après rémunération du capital investi permet de faire le lien entre le niveau de surrentabilité et le niveau de contribution. Ce paramétrage permet ainsi :

- de limiter le risque de sur-rémunération des capitaux engagés dans les activités commerciales ; et
- d'assurer à l'aéroport, d'une part, une juste rémunération du capital investi dans les activités du PNR, d'autre part, de la visibilité sur la part de l'éventuelle surrentabilité qu'il pourra conserver.

Une telle contribution n'est pas de nature à décourager le niveau d'investissement dans les activités commerciales, ni dans les infrastructures aéroportuaires. Au contraire, cette assiette préserve les incitations du gestionnaire d'aéroport, qui conserve une partie de l'éventuelle surrentabilité des activités du PNR, à développer ses activités commerciales. Elle peut, dans certains cas, inciter le gestionnaire de l'aéroport à davantage investir dans les infrastructures aéroportuaires, car tout investissement de ce type a vocation à augmenter le nombre de passagers, et donc à générer des revenus commerciaux supplémentaires²⁰.

Une telle contribution présente, néanmoins, trois inconvénients.

- (i) Cet agrégat nécessiterait probablement de déterminer un niveau de coût moyen pondéré du capital (CMPC) propre au PNR. Si, sur le principe, le calcul du CMPC du PNR peut sembler de nature à accroître la charge régulatoire, dans les faits, l'impact est limité, du fait de l'évaluation nécessaire du CMPC du PR n'intégrant qu'une partie des activités²¹, alors que les données de marché disponibles portent sur l'ensemble des activités d'un aéroport.
- (ii) Cet agrégat n'incite pas le gestionnaire à maîtriser ses coûts sur le PR, puisque l'ampleur de la rétrocession est indépendante de ces derniers. Cet inconvénient peut cependant être corrigé par la mise en place d'un cadre de régulation incitatif.

²⁰ Pour plus d'informations voir l'étude thématique Enjeux et perspectives des systèmes de caisse dans le secteur aéroportuaire, publiée en janvier 2023 (voir section 2.3 .et 2.4. [au lien suivant](#)).

²¹ En effet, il n'est pas simple d'isoler une partie des activités des comparables dans la détermination du CMPC.

- (iii) Cet agrégat ne s'adapte pas au cycle d'investissement de l'aéroport, puisqu'il lui est, là encore, indépendant. Ce dernier inconvénient peut cependant être corrigé en faisant varier le taux de reversement en fonction des besoins d'investissement ainsi que par le mode d'affectation de la contribution du PNR au PR. En effet, lorsqu'un aéroport est au début d'un cycle d'investissement, la contribution pourrait être utilisée – au moins partiellement – comme une subvention d'investissement avant intégration dans la base d'actifs régulés²².

3.2.2 Une contribution assise sur les coûts des activités SPA permettrait théoriquement d'adapter le niveau de contribution au cycle d'investissement

Un calcul de la contribution du PNR au PR assise sur les coûts des activités SPA²³, tel que proposé par certains acteurs, permet d'adapter le niveau de contribution des activités commerciales au cycle d'investissement. De plus, une assiette de contribution basée sur les coûts du SPA incite le gestionnaire de l'aéroport à maîtriser ses coûts aéronautiques, afin de réduire le niveau du reversement du bénéfice du PNR vers le PR. Enfin, cette méthode limite les incitations du gestionnaire d'aéroport à répercuter au PR des coûts en lien avec les activités commerciales ainsi que les effets.

Toutefois, ce mode de calcul ne fait pas le lien entre le niveau de surentabilité et le niveau de contribution. Il peut donc conduire à un niveau de contribution qui représente une forte comme une faible fraction de la surentabilité du PNR. Il n'offre donc pas la visibilité nécessaire aux investisseurs sur la part de la surentabilité qu'ils conserveraient, ni ne garantit les usagers et les pouvoirs publics contre un transfert de valeur trop important au bénéfice des gestionnaires d'aéroport. De plus, il ne traduit pas le lien étroit entre les activités du PNR et le trafic, l'accroissement de la surentabilité permis par un accroissement du trafic n'ayant pas d'impact sur le niveau de contribution selon ce mode de calcul.

Enfin, ce système risque d'avoir un impact négatif sur la qualité de service et sur le niveau d'investissement dans les activités aéroportuaires : en effet, dès lors que le niveau de la contribution est décorrélé des bénéfices réalisés après rémunération du capital, l'exploitant n'a plus l'assurance d'une juste rémunération du capital investi sur le PNR. Ainsi, aux points hauts de cycles d'investissement, la contribution peut faire grever les recettes au point de ne plus permettre de couvrir les coûts du PNR (y compris celui du capital). Ce système est donc en principe plus risqué²⁴ pour le gestionnaire qu'une contribution assise sur les bénéfices après rémunération du capital. Afin de se prémunir contre ce risque, le gestionnaire cherchera (i) à réduire le taux de reversement afin qu'il lui garantisse un bénéfice même en cas de pic d'investissement²⁵, et (ii) à limiter les investissements sur le PR pour réduire la contribution. Ainsi, s'il est vrai que l'assiette retenue conduit mécaniquement, en elle-même, à une forte contribution théorique du PNR au PR pendant les cycles d'investissement, elle accroît toutefois le risque de sous-investissement et de baisse de la qualité de service.

²² C'est d'ailleurs ce que suggèrent David Martimort, Guillaume Pommey, Jérôme Pouyet (2022) Optimal regulation design of airports: Investment incentives and impact of commercial services, *Transportation Research Part B: Methodological*, volume 164, pages 25-44/.

²³ Les coûts des activités SPA englobent les coûts d'exploitation et d'investissement.

²⁴ Au sens financier du terme, c'est-à-dire qu'il génère plus de variabilité sur les résultats.

²⁵ Ce dimensionnement « à la pointe » ayant pour conséquence des bénéfices substantiellement au-dessus du coût du capital lors de creux d'investissement.

3.2.3 Une contribution assise sur les bénéfices après rémunération du capital investi présente un domaine de pertinence plus large

Ces deux systèmes présentent des caractéristiques très différentes, ainsi que résumés dans le tableau ci-dessous.

Au global, une contribution assise sur les bénéfices commerciaux après rémunération du capital investi est préférable car elle présente un certain nombre d'avantages en comparaison de l'autre système étudié. En particulier, elle permet un partage de la surentabilité (et traduit le lien étroit avec le trafic), apporte de la visibilité aux investisseurs et incite au développement des activités du PNR (le gestionnaire conserve une partie de la surentabilité).

Tableau 2: analyse critique des assiettes

	Bénéfice après rémunération du capital investi	Coûts des SPA
Exemples européens	Danemark, Suisse, SNCF G&C	Modèle « coûts SPA »
Assure une juste rémunération du capital investi du PNR	Oui	Non
Incite au développement des activités du PNR	Oui	Oui
Incite aux Investissements aéronautiques	Oui	Non
Incite à la maîtrise des coûts du PR /efficacité productive	Non	Oui
Niveau de la charge réglementaire	Moyenne	Faible
Partage de la surentabilité permise par la croissance du trafic	Oui	Non
Apporte de la visibilité aux investisseurs	Oui	Non
Conclusion	Domaine de pertinence élevé	Domaine de pertinence faible

Source ART

Recommandation opérationnelle n°10 : Prévoir une contribution du périmètre non régulé au périmètre régulé assise sur les bénéfices après rémunération du capital investi.

3.3 Le taux de rétrocession doit être fixé au regard des spécificités de chaque aéroport, sans être inférieur à 50 % des bénéfices après rémunération du capital investi

Il n'existe pas de doctrine économique définitive quant au juste niveau de taux de rétrocession. On peut néanmoins souligner que le choix du taux de rétrocession entre les caisses doit s'appuyer sur une analyse des besoins et des rémunérations des différentes activités, afin de trouver un juste équilibre entre la rémunération des exploitants aéroportuaires et les tarifs des redevances payées par les usagers.

Le taux de rétrocession optimal dépend naturellement des caractéristiques de chaque aéroport, qui peuvent être variables au cours du temps, car il doit refléter les différences de besoins en investissement et de niveau de rentabilité. Dans ces conditions, il paraît intéressant de pouvoir moduler ce taux de rétrocession en fonction de l'évolution de ces besoins au cours du temps.

En l'absence d'étude économique concluante sur le sujet, un taux de 50 % apparaît comme une hypothèse neutre de partage de la valeur apportée par les voyageurs et pourrait constituer un plancher pour les taux adoptés dans chaque aéroport pour chaque période tarifaire pluriannuelle. En principe, le taux de reversement devrait dépendre des pouvoirs de marché relatifs sur les deux caisses. Mais les mesurer avec une précision suffisante et, *a fortiori*, les comparer est empiriquement difficile, voire impossible. En l'absence d'information supplémentaire, un taux de reversement à 50 % est donc le choix qui maximise le surplus espéré. Cette règle de partage permet de réduire le risque de capture de rente tout en maintenant les incitations du gestionnaire à développer les activités commerciales. D'un point de vue pratique, ce taux doit être vu comme le reversement minimal : puisque le dispositif a justement pour but de limiter toute situation de sous-investissement, le contexte local peut motiver de le rehausser lorsque ce risque est avéré. Ainsi, un besoin en investissement élevé ou bien des marges élevées sur les activités commerciales sont des facteurs qui militent pour un rehaussement du taux de reversement.

Des taux de rétrocession inférieurs à 50 % ont été jugés insuffisants par des régulateurs. Lorsque des caisses aménagées sont mises en place, les régulateurs sectoriels estiment généralement que le taux de contribution devrait conduire à un partage sensiblement à parts égales entre usagers et exploitants de la valeur créée par les activités commerciales. À titre d'exemple, dans leurs avis sur le projet de CRE d'ACA, la CoCoAéro et l'ASI recommandaient un taux de contribution conduisant à un partage de la valeur sensiblement à parts égales, et en tout état de cause pas inférieur à 50 %.

Enfin, il est aussi possible d'envisager un taux progressif défini par « tranche » de bénéfice, déduction faite de la juste rémunération du capital investi. La progressivité de taux de contribution aurait pour but d'assurer une plus forte contribution du PNR au PR dans les cas où la surrentabilité du PNR est élevée. De plus, un système progressif aurait pour avantage que le taux de rétrocession étant, par hypothèse, plus faible au voisinage de la rentabilité attendue, l'enjeu autour du calcul de la juste rémunération serait moins critique pour déterminer le niveau des bénéfices susceptibles d'être rétrocédés au périmètre régulé.

3.4 Le taux de contribution devrait être fixé dans le cadre d'un CRE

La mise en place d'une caisse aménagée ne devrait être possible que si l'exploitant et le concédant ont conclu un CRE définissant précisément le taux de reversement. Cette disposition renforcerait les incitations des exploitants à s'inscrire dans le cadre d'une régulation pluriannuelle.

La durée et les modalités de fixation de ces contrats semblent en effet adaptés :

- Une durée de l'ordre de cinq ans correspond à l'horizon temporel des investisseurs susceptibles d'être intéressés dans les infrastructures aéroportuaires, tout en permettant

des ajustements en fonction des cycles d'investissement ou des conditions macro-économiques ;

- Les spécificités des aéroports, notamment leur position concurrentielle et leurs besoins d'investissement, peuvent justifier des modulations du niveau de contribution en fonction de paramètres eux-mêmes évolutifs. Un instrument comme le CRE offre un cadre adéquat à cette double exigence de visibilité et d'adaptabilité des paramètres réglementaires ;
- Le CRE fixerait le taux de reversement au même titre que les autres paramètres économiques et financiers de la régulation aéroportuaire, assurant une cohérence entre ces différents paramètres et permettant d'optimiser la régulation ;
- Cette approche permettrait d'ajuster le partage de la valeur sur une durée limitée et ainsi éviter tout effet d'aubaine par un transfert définitif.

Le CRE devrait aussi préciser les modalités de la contribution du PNR au PR. L'allocation du reversement peut être utilisée pour réduire le niveau des charges à couvrir et/ou permettre directement le financement d'investissements aéronautiques²⁶. Cette deuxième option est, du point de vue de la théorie économique préférable, car elle permet de rapprocher l'aéroport régulé de l'optimum socio-économique²⁷.

Afin d'assurer la stabilité du cadre réglementaire, le taux de contribution du PNR au PR fixé dans le cadre d'un CRE pourrait être maintenu à l'expiration du CRE, sous réserve que la consultation sur le CRE devant prendre la suite ait été engagée (publication d'un dossier de consultation). Le taux de contribution pourrait être maintenu pendant deux ans par exemple. Cette dérogation a pour objectif d'éviter les à-coups liés aux écarts entre, d'une part, le taux de reversement fixé dans le CRE arrivant à échéance et, d'autre part, le taux de 100% s'appliquant par défaut en l'absence de CRE.

Recommandation opérationnelle n°11 : Définir un taux de contribution du périmètre non régulé au périmètre régulé de 100 % par défaut et ouvrir la possibilité de déroger à ce taux dans le cadre d'un CRE, sans qu'il puisse être inférieur à 50%.

Recommandation opérationnelle n°12 : Prévoir la possibilité de maintenir le taux de reversement fixé dans un CRE pour une période limitée suivant l'expiration du contrat, dès lors qu'un dossier de consultation en vue de la conclusion d'un nouveau CRE a été publié.

Recommandation opérationnelle n°13 : Préciser l'affectation du partage de la valeur dans le CRE, en ouvrant la possibilité que le reversement du périmètre non régulé au périmètre régulé puisse être utilisé pour réduire le niveau des charges à couvrir et/ou financer directement des investissements aéronautiques.

Analyse du dernier alinéa du II de l'article 1 de l'arrêté du 16 septembre 2005 relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes

L'arrêté de 2005 prévoit, pour les aéroports en caisse simple, que le CRE peut, pour la fixation des tarifs des redevances (notamment l'appréciation de la juste rémunération des capitaux investis sur le PR), « *ne pas prendre en compte, la totalité des profits et actifs relatifs aux activités du périmètre régulé hors SPA* ». Ce texte autorise ainsi la non prise en compte de tout ou partie des profits et actifs relatifs aux activités du périmètre régulé hors SPA pour la fixation des tarifs.

²⁶ Ce reversement serait comptabilisé comme une subvention d'investissement, venant réduire d'autant le niveau de la base d'actifs régulés (qui est nette de subventions) et, partant, les charges de capital associées couvertes par les tarifs (dotations aux amortissements et rémunération au coût moyen pondéré du capital).

²⁷ Ibid.

Autrement dit, il est possible, à partir d'une caisse simple, de construire des modalités de fixation de la redevance proches de celles d'une caisse aménagée. Toutefois, le mécanisme qui résulterait de l'application de cet alinéa manque de lisibilité. En effet, la détermination des activités à exclure du périmètre régulé au cas par cas, tout comme celle des activités qui contribueraient au financement des activités du service public aéroportuaire, pourrait engendrer des choix discrétionnaires peu lisibles. À l'inverse, le modèle proposé dans cette fiche thématique (adaptation des modalités de définition des périmètres, de partage de la valeur, de mise en place du système de caisse) permet d'accroître la visibilité sur les modalités de partage de valeur entre usagers et exploitant.

Rapport de synthèse

Préconisations en vue de l'évolution du cadre de régulation des aéroports

Fiche thématique n°1

Évolutions nécessaires pour favoriser la mise en place de contrats de régulation économique

Fiche thématique n°2

Établissement d'un cadre pluriannuel performant

Fiche thématique n°3

Analyse des modalités pratiques de la mise en œuvre des caisses aménagées

Fiche thématique n°4

Renforcer les discussions entre exploitants et usagers et permettre à terme une régulation différenciée

Annexes

Sommaire

Introduction	95		
01			
À moyen terme, la mise en place d'une régulation différenciée pour les aéroports relevant de la compétence de l'Autorité présenterait plusieurs avantages	97	Une régulation différenciée pourrait être mise en place en France	103
La régulation différenciée selon la situation concurrentielle des aéroports constitue une solution prévue par la directive européenne mais complexe à mettre en œuvre et, de fait, peu utilisée	97	Il est possible de mettre en œuvre une régulation mixte, à la demande pour certains aéroports et systématique pour les autres	103
L'article 6§5-b de la directive 2009/12/CE permet d'appliquer une régulation adaptée selon la situation concurrentielle des aéroports	97	Des critères pertinents, objectifs, transparents et non discriminatoires devraient être retenus pour différencier la régulation	104
La difficile mise en place de la mesure du pouvoir de marché rend une régulation différenciée selon ce critère peu souhaitable en France	99	Des pouvoirs modifiés pour l'Autorité en cas de saisine	106
La régulation « à la demande » présente de nombreux atouts mais n'est pas adaptée à l'ensemble des aéroports régulés français	100	02	
La régulation à la demande est le régime de droit commun prévu par la directive européenne	101	Une amélioration des conditions de consultation des usagers est indispensable à la mise en place d'une régulation à la demande	109
La régulation à la demande permet de mieux prendre en compte les préférences des usagers et de diminuer la charge régulatoire	102	Le cadre de consultation actuel rend difficile un accord entre l'exploitant et les usagers de l'aérodrome	109
		Plusieurs modifications permettraient de transformer les CoCoÉco en instance de négociation	110

INTRODUCTION

La directive européenne 2009/12/CE du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires (ci-après « la directive 2009/12 » ou « la directive ») permet différents modes de régulation : à la demande des parties (articles 6§3 et 6§4), systématique (6§5 a)) ou adapté selon la situation concurrentielle des aéroports (6§5 b)).

Si la France a fait le choix d'une régulation systématique pour l'ensemble de ses aéroports entrant dans le champ d'application de la directive, l'Autorité a souhaité s'interroger sur l'opportunité d'introduire une régulation différenciée selon laquelle les mêmes principes de régulation s'appliquent à tous les aéroports concernés, mais le degré d'intervention de l'Autorité est variable. Cette démarche répond à plusieurs constats.

- En premier lieu, un certain nombre d'acteurs, tant des exploitants que des compagnies aériennes, se sont positionnés en faveur d'une différenciation de la régulation selon la situation concurrentielle des aéroports.
- En deuxième lieu, le cadre réglementaire actuel peut sembler trop lourd pour certains exploitants.
- Enfin, les commissions consultatives économiques (ci-après « CoCoÉco »), dans leur fonctionnement actuel, ne permettent pas aux usagers de s'exprimer de manière constructive et utile sur la proposition tarifaire des exploitants.

Cette note a pour objectif de dessiner les contours d'un cadre de régulation différenciée applicable aux aéroports régulés français. L'objectif du cadre réglementaire recherché est double : d'une part, adapter la charge réglementaire aux enjeux de la régulation, d'autre part, laisser une plus grande place à la négociation entre l'exploitant et les usagers dans la fixation des tarifs des redevances aéroportuaires. Un examen des avantages et inconvénients des deux autres modes de régulation explicitement prévus par la directive européenne mais non appliqués en France (à savoir, d'une part, la régulation à la demande des parties et, d'autre part, la régulation adaptée selon la situation concurrentielle de l'exploitant d'aéroport) amène à proposer une voie médiane (1). Toute régulation à la demande nécessitant un cadre de négociation efficace entre les usagers et les exploitants, des propositions sont faites pour améliorer les instances de consultation actuelles afin de rendre possible un éventuel passage à une régulation différenciée (2).

1. À MOYEN TERME, LA MISE EN PLACE D'UNE RÉGULATION DIFFÉRENCIÉE POUR LES AÉROPORTS RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ PRÉSENTERAIT PLUSIEURS AVANTAGES

Au-delà du cadre de régulation actuellement appliqué en France, la directive 2009/12/CE permet d'envisager deux autres modes de régulation :

- D'une part, la régulation à la demande : le régulateur n'intervient alors, s'agissant des redevances aéroportuaires, que sur demande des parties prenantes.
- D'autre part, la régulation adaptée selon la situation concurrentielle des aéroports : sur la base d'une procédure obligatoire, régulière ou à la suite de demandes des parties intéressées, le régulateur examine si les aéroports sont soumis à une véritable concurrence, dans le but de déterminer l'intensité de son intervention.

Bien qu'ayant chacun des avantages, aucun de ces deux modes de régulation n'apparaît directement adapté au cas français (1.1 et 1.2). L'Autorité estime préférable une adaptation de la régulation combinant une régulation systématique (paragraphe 5a) de l'article 6 de la directive) et une régulation à la demande (paragraphe 3 et 4 de l'article 6 de la directive), où l'intensité régulatoire est déterminée en fonction de l'application de critères pertinents, objectifs, non discriminatoires et transparents relatifs, notamment, à la situation concurrentielle des aéroports, sans qu'il soit nécessaire que ces critères reposent sur des tests de marché effectués régulièrement ou à la demande (1.3).

1.1. La régulation différenciée selon la situation concurrentielle des aéroports constitue une solution prévue par la directive européenne mais complexe à mettre en œuvre et, de fait, peu utilisée

La directive européenne permet une régulation différenciée selon la situation concurrentielle des aéroports, à charge pour le régulateur de mettre en place les tests de marché correspondants (1.1.1). Cependant, l'Autorité juge ce mode de régulation inadapté au cas français, du fait de la complexité de la réalisation des tests de marché (1.1.2) et des difficultés procédurales liées à la transposition de la directive en droit français (1.1.3).

1.1.1. L'article 6§5-b de la directive 2009/12/CE permet d'appliquer une régulation adaptée selon la situation concurrentielle des aéroports

Une régulation adaptée selon la situation concurrentielle des aéroports est explicitement prévue par la directive 2009/12/CE du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires. L'article 6§5 b) de la directive 2009/12/CE prévoit qu'un État-membre peut décider de ne pas appliquer les paragraphes 3 et 4 du même article régissant la régulation à la demande pour les aéroports entrant dans le champ d'application de la directive 2009/12/CE, pour lesquels il existe, en droit national, une procédure obligatoire en vertu de laquelle l'autorité de supervision indépendante (ASI) examine, régulièrement ou sur saisine, si les aéroports sont soumis à une véritable concurrence. L'État-membre peut décider de mettre en œuvre ce dispositif à travers des dispositions de droit national et déterminer, sur ce fondement, les aéroports pour lesquels l'ASI fixe ou approuve *ex ante* les redevances aéroportuaires ou leur niveau maximal.

La mise en œuvre du dispositif prévu à l'article 6§5 b) de la directive nécessite de distinguer plusieurs étapes :

1. Le dispositif doit être prévu en droit national, par la voie de mesures de transposition ;
2. L'ASI doit intervenir de manière régulière ou sur saisine pour déterminer si les aéroports sont soumis à une véritable concurrence, concrètement en menant des tests de pouvoir de marché ;
3. Lorsque l'examen réalisé par l'ASI le justifie, l'État-membre décide que les redevances sont déterminées ou approuvées systématiquement par l'ASI ;
4. La décision de l'État-membre s'applique aussi longtemps que nécessaire sur la base de l'examen de l'ASI, c'est-à-dire que seul un nouveau test de pouvoir de marché différent justifie de faire évoluer le mode de régulation applicable à l'aéroport.

Les étapes 1 et 3 relèvent de la compétence de l'État-membre, lequel doit prendre des mesures de transposition de niveau législatif. L'ASI interviendrait, quant à elle, dans le cadre de la deuxième étape, en analysant la situation concurrentielle des opérateurs sur le marché. Cet examen permet à l'ASI de déterminer les aéroports ayant un pouvoir de marché significatif, pour lesquels un degré de régulation plus important est justifié. Cela dit, la décision d'appliquer un degré de régulation plus élevé relève en tout état de cause de la compétence des autorités nationales. En France, il reviendrait à l'Autorité, en sa qualité d'ASI, de réaliser les tests de pouvoir de marché.

Seul le Royaume-Uni¹ a mis en place une régulation différenciée explicitement basée sur le pouvoir de marché. La régulation prévoit une supervision spécifique² pour les aéroports de Londres-Heathrow et Londres-Gatwick, car la *Civil Aviation Authority* (CAA) a déterminé, à l'issue de procédures de tests formels, qu'ils disposaient d'un pouvoir de marché significatif. Les autres aéroports ne sont pas régulés de manière formelle par la CAA. Cependant, les parties prenantes peuvent déposer un recours auprès de la CAA si certaines des dispositions de la directive 2009/12/CE relatives à la transparence, la consultation des usagers et la non-discrimination ne sont pas respectées³.

Les tests de pouvoir de marché sont effectués sur demande des parties prenantes ou sur auto-saisine de la CAA. Depuis les tests effectués au milieu des années 2010, à la suite de la transposition de la directive européenne, sur trois aéroports londoniens, une seule demande de test est parvenue à la CAA concernant l'aéroport de Manchester, demande qui n'a pas été suivie d'effet en raison de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19. Le faible intérêt des usagers pour les tests de marché s'expliquerait par deux facteurs principaux : (i) les efforts considérables exigés de la part de toutes les parties prenantes, y compris les usagers qui initient la demande, pour mener à bien un test de pouvoir de marché et (ii) la possibilité de conclure des contrats bilatéraux en l'absence de régulation formelle.

L'utilisation de tests de pouvoir de marché permet à l'ASI de se focaliser sur les aéroports en position monopolistique forte. Au Royaume-Uni, les efforts de régulation de la CAA se concentrent ainsi sur les deux aéroports londoniens dont le pouvoir de marché a été démontré, le suivi des autres plateformes ne nécessitant que peu de ressources. Cette efficacité allocative des moyens de l'ASI nécessite cependant un investissement initial important pour réaliser les tests de marché.

¹ Le Royaume-Uni n'est cependant plus couvert par la directive européenne 2009/12/CE.

² La forme prise par cette régulation stricte est cependant différente entre Heathrow, dont les tarifs sont fixés par la CAA, et Gatwick, qui dispose d'une licence lui permettant de fixer lui-même sa trajectoire tarifaire pluriannuelle dans le cadre d'une consultation avec les usagers et après accord de la CAA.

³ Voir en ce sens « Guidance on the application of the CAA's powers under the Airport Charges Regulations ».

1.1.2. La difficile mise en place de la mesure du pouvoir de marché rend une régulation différenciée selon ce critère peu souhaitable en France

La mesure du pouvoir de marché d'un aéroport est un problème économique ardu, sur lequel il est difficile, voire impossible, d'aboutir à une réponse incontestable. Pour la plupart des aéroports régulés, il est illusoire de vouloir démontrer l'existence ou l'absence de pouvoir de marché, les résultats de toute étude étant nécessairement sujets à controverse. Schématiquement, les aéroports se considèrent en compétition entre eux et voient le pouvoir des compagnies à bas coûts de changer d'aéroport comme une menace sur leur équilibre économique alors que les compagnies aériennes mettent en avant la nécessité pour les voyageurs désirant se rendre dans une ville d'utiliser l'aéroport associé à cette ville.

Les études mandatées⁴ par les aéroports font part d'un niveau intense de compétition entre les aéroports, et concluent généralement à l'absence de pouvoir de marché significatif pour les exploitants. La compétition aurait lieu selon trois principaux axes :

- Les services aériens sont mobiles, en particulier ceux des compagnies à bas coût.
- Il existe une compétition entre les *hubs* pour les passagers en correspondance.
- Certains aéroports sont en compétition frontale s'ils sont proches géographiquement.

Ces différents constats ont été récemment confirmés par la Cour des comptes⁵, en ce qui concerne les « aéroports intermédiaires », dont le trafic est compris entre dix mille et trois millions de passagers. Elle pointe en particulier le « *rapport de force défavorable vis-à-vis des compagnies aériennes à bas coût* » et « *la concurrence croissante du TGV* ».

Pour les compagnies aériennes⁶, ces trois arguments sont recevables dans une certaine mesure, mais ne sont pas suffisants pour démontrer l'absence de pouvoir de marché pour la plupart des aéroports européens. Si les services aériens sont mobiles, les compagnies aériennes peuvent difficilement se détourner des routes les plus profitables. Et lorsque des aéroports d'une même zone, n'appartenant pas à la même entité, pourraient être en compétition directe, les accès à ces aéroports peuvent être très inégaux, rendant l'un des aéroports plus attractifs que les autres.

Il n'y a pas, de fait, de manière véritablement opérationnelle de définir le pouvoir de marché et les rares exemples de mesures de pouvoir de marché établies par des autorités indépendantes reposent sur des faisceaux d'indices, que l'autorité indépendante se charge d'interpréter. Le test classique, dit du monopole hypothétique, qui repose sur l'estimation du plus petit panier de services ou de biens qui peut subir une augmentation de prix significative (5-10 %) tout en restant profitable, est difficilement applicable au secteur aéroportuaire. Le Royaume-Uni, seul pays à avoir mis en place ce mode de régulation, utilise un test basé sur trois critères⁷, aucun des critères ne disposant d'une interprétation univoque. La détermination du pouvoir de marché nécessite, entre autres, une étude approfondie des modèles d'affaires de toutes les parties prenantes, des analyses des préférences des passagers et des études rétrospectives sur le comportement des usagers (par exemple : y a-t-il des exemples de compagnies aériennes se détournant d'un

⁴ Voir par exemple Frontier Economics (2022) *Airport competition Europe: Recent and future developments*, rapport préparé pour ACI Europe ; Oxera (2017) *The continuing development of airport competition in Europe*, rapport préparé pour ACI Europe ; ou bien la réponse des exploitants aux tests de marché mis en place par la CAA du Royaume-Uni pour les aéroports de Gatwick et Stansted.

⁵ Voir son rapport public thématique, *Le maillage des aéroports français*, juin 2023.

⁶ Voir, par exemple, IATA (2017) *Airport Competition : Myth or Reality*, IATA Economics ; ou bien les réponses des représentants d'usagers aux tests de marché mis en place par la CAA du Royaume-Uni pour les aéroports de Gatwick et Stansted.

⁷ Les trois critères sont les suivants :

1. l'exploitant de l'aéroport dispose, ou est susceptible d'acquérir, un pouvoir de marché significatif, soit seul, soit avec d'autres entités que la CAA juge appropriées ;
2. le droit de la concurrence n'offre pas une protection suffisante contre le risque que l'exploitant de l'aéroport s'engage dans un comportement qui aboutisse à un abus du pouvoir de marché substantiel ;
3. pour les usagers, les avantages d'une régulation de l'exploitant d'aéroport l'emportent sur les effets négatifs.

aéroport du fait de ses tarifs ?). Chacun de ces éléments présente un défi technique et peut être sujet à controverse.

La mesure du pouvoir de marché des exploitants aéroportuaires représente en conséquence une charge de travail très importante, contraire, dans une certaine mesure, à l'objectif recherché de diminution de la charge régulatoire. Les textes de la *Competition Commission* du Royaume-Uni portant sur le pouvoir de marché d'un aéroport font plusieurs centaines de pages et sont le résultat d'années d'études et de consultation avec les parties prenantes. Dans les cas litigieux, la détermination du pouvoir de marché se transforme en « batailles de consultants », chaque partie prenante essayant de démontrer son point de vue à l'aide d'études économiques de plus en plus poussées. Si l'objectif initial de la mise en place de ces tests est de diminuer la charge régulatoire, le rapport coût-bénéfices mérite d'être sérieusement interrogé avant sa mise en place pour les aéroports qui relèvent du champ de compétence de l'Autorité⁸.

La difficulté de mise en place a également été relevée par le forum de Thessalonique qui, dans son premier rapport sur la mise en place de tests de pouvoir de marché de 2017⁹, notait que la charge administrative, les coûts et la lourdeur des travaux qu'impliquent la mise en œuvre de l'article 6§5-b) avaient pour conséquence de dissuader les États-membres d'y recourir. Dans son papier de 2018 sur l'utilisation de critères de sélection dans la régulation économique des aéroports¹⁰, le forum de Thessalonique remarquait également que « *les tests de pouvoir de marché sont complexes [et] c'est pourquoi il peut être souhaitable d'utiliser des critères qui indiquent un pouvoir de marché, afin de réduire ou de supprimer la nécessité de réaliser des tests de pouvoir de marché*¹¹. »

En définitive, la réalisation de tests de pouvoir de marché complets par l'Autorité, outre qu'elle nécessiterait de modifier la loi pour élargir ses prérogatives, générerait un accroissement significatif de ses ressources et risquerait d'entraîner le secteur dans une débauche de moyens qui irait à l'encontre de l'un des principaux objectifs fixés pour la régulation différenciée, à savoir la réduction de la charge régulatoire¹².

1.2. La régulation « à la demande » présente de nombreux atouts mais n'est pas adaptée à l'ensemble des aéroports régulés français

Le cadre juridique national actuellement en vigueur prévoit une régulation systématique fondée sur l'article 6§5a) de la directive 2009/12/CE pour l'ensemble des aéroports relevant de la directive. Il existe, en droit national, une procédure obligatoire en vertu de laquelle les redevances ou leur niveau maximal sont déterminés ou approuvés par l'autorité de supervision indépendante (ASI), à savoir l'Autorité. Ainsi, le cadre actuel oblige l'Autorité à intervenir de manière systématique avant l'entrée en vigueur des tarifs, aux fins d'homologuer la grille tarifaire proposée par l'exploitant d'aéroport.

À cet égard, le cadre régulatoire actuel semble trop lourd pour certains exploitants. En effet, l'Autorité vérifie l'ensemble des éléments prévus par les textes (respect du processus de

⁸ Sont concernés les dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers lors de l'une des cinq années civiles précédentes ainsi que pour ceux faisant partie d'un système d'aérodromes comprenant au moins un aérodrome dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers lors de l'une des cinq années civiles précédentes.

⁹ Forum de Thessalonique (2017) *First Report Working Group Market Power Assessments – Recommendations on market power assessments to ensure that economic regulation of airports in the EU is appropriately targeted*.

¹⁰ Forum de Thessalonique (2018) *The Use of Selective Criteria in the Economic Regulation of Airports*.

¹¹ "MPAs are complex. For this reason, it may be desirable to use criteria that indicate market power, to either reduce or remove the need for carrying out MPAs."

¹² Dans le « *First Report Working Group Market Power Assessments – Recommendations on market power assessments to ensure that economic regulation of airports in the EU is appropriately targeted* » précité, le Forum de Thessalonique considère, aux points 24 à 27, qu'il n'est pas nécessaire de réaliser le test de pouvoir de marché pour l'ensemble des aéroports entrant dans le champ d'application de la directive 2009/12/CE, et qu'un seuil pourrait être mis en place afin de déterminer si ce test est nécessaire ou non. Ainsi, pour les aéroports au-delà de ce seuil et dont le pouvoir de marché est établi, un degré de régulation dit « plus poussé » pourrait être mis en œuvre. Les aéroports dont le pouvoir de marché n'est pas établi resteraient soumis au respect des exigences minimales de la directive.

consultation, rémunération du capital, caractère modéré de l'évolution des tarifs, etc.) pour tous les aéroports qu'elle régule et, en l'absence de contrat de régulation économique (CRE), sur une base annuelle. Cela aboutit à appliquer le même degré d'analyse aux grilles tarifaires soumises à l'homologation de l'Autorité alors même qu'il peut y avoir de très grandes différences dans la situation concurrentielle, le niveau de concertation avec les usagers et les enjeux financiers entre les exploitants.

La régulation à la demande, prévue par la directive européenne, est une alternative à la régulation systématique appliquée en France (1.2.1). Elle présente de nombreux atouts lorsque les usagers sont en position de négocier les tarifs avec les exploitants (1.2.2).

1.2.1. La régulation à la demande est le régime de droit commun prévu par la directive européenne

Les articles 6§3 et 6§4 de la directive 2009/12/CE permettent en effet à l'ASI de ne pas homologuer les tarifs des redevances aéroportuaires de manière systématique, comme c'est le cas en France, et de n'intervenir qu'à la demande des parties (usagers ou exploitant). En application de ces dispositions, les aéroports concernés restent régulés, mais l'intervention de l'ASI n'est pas systématique.

La régulation à la demande donne un rôle prépondérant à la concertation entre les usagers et l'exploitant d'aéroport, l'un des objectifs étant de parvenir à des accords négociés permettant de limiter l'intervention du régulateur. Cependant, en cas d'échec des négociations, la possibilité d'une régulation assez large pour permettre une intervention corrective de la part du régulateur doit être prévue.

Le processus et les motifs de recours à l'ASI sont laissés à l'interprétation des États-membres. En application de l'article 11§6 de la directive, il appartient aux États-membres d'établir une procédure visant à régler les désaccords visés, de déterminer les conditions dans lesquelles un désaccord peut être soumis à l'ASI et de fixer les critères au regard desquels les désaccords sont examinés en vue de leur règlement. La procédure devrait notamment permettre au régulateur d'écarter toute demande manifestement irrecevable. Ces procédures et ces critères doivent être non discriminatoires, transparents et objectifs.

Il en résulte que l'État-membre devrait prévoir que l'ASI peut être saisie non seulement en cas de non-respect des règles encadrant la fixation des tarifs (juste rémunération des capitaux, taux de couverture, modération tarifaire) mais également pour contester le déroulement de la procédure de consultation des usagers. Dans ce cadre, il serait également souhaitable que les mesures de transposition nationales ouvrent au régulateur une large variété de modalités d'intervention en cas de recours, comme c'est le cas dans d'autres pays européens. Par ailleurs, dans la mesure où l'intervention du régulateur sera *a priori* plus rare, il apparaît nécessaire qu'il dispose de canaux d'information en continu afin de maintenir un niveau suffisant de connaissance du secteur.

En tout état de cause, la saisine de l'ASI suspend le caractère exécutoire de la grille tarifaire proposée par l'exploitant¹³. Ainsi, l'entrée en vigueur des tarifs des redevances est conditionnée à l'examen de la question par l'ASI et à sa décision.

¹³ Article 6§4 de la directive 2009/12/CE.

1.2.2. La régulation à la demande permet de mieux prendre en compte les préférences des usagers et de diminuer la charge régulatoire

La régulation à la demande est le mode de régulation majoritaire des États entrant dans le champ de la directive 2009/12/CE. Dans une étude préparée en fin 2017¹⁴ en vue d'une possible réforme de la directive, vingt États sur les trente étudiés appliquaient ce mode de régulation.

La théorie économique avance de nombreux avantages à une régulation à la demande. En laissant une plus grande place à la négociation d'accords¹⁵ entre les usagers et les exploitants dans la détermination des tarifs, la régulation à la demande présente trois principaux avantages :

- elle permet d'apporter des solutions innovantes aux problèmes de régulation et une meilleure optimisation de la grille tarifaire. Une étude portant sur certaines industries énergétiques au Royaume-Uni montre que des accords tarifaires négociés aboutissent à des innovations importantes, telles que l'introduction de moratoires tarifaires, de réglementations incitatives pluriannuelles ou de modulations tarifaires, qui n'auraient pas été possibles dans le cadre de régulation appliqué actuellement aux aéroports dans le champ de compétence de l'Autorité ;
- les préférences des usagers, qui peuvent être différentes de celles du régulateur, sont mieux prises en compte. Sous réserve d'un processus adéquat, les accords négociés permettent aux acteurs du marché de prendre leurs propres décisions au lieu de se voir imposer les décisions de l'organisme de régulation, débouchant potentiellement ainsi sur un meilleur rapport qualité / prix pour les usagers ;
- enfin, les accords négociés peuvent aboutir à des tarifs moins élevés qu'avec une régulation systématique quand il existe un équilibre des forces entre usagers et exploitants, ou à travers des clauses de partage des risques.

Par ailleurs, la régulation à la demande tend à diminuer la charge régulatoire en limitant le nombre de recours devant l'ASI.

- Une revue des pratiques de la régulation à la demande en Europe à partir de l'étude de 2018 citée précédemment révèle un taux de recours variable auprès des ASI. Dès lors que les processus de négociation entre les exploitants et les usagers sont bien établis (voir également le chapitre 2 de cette fiche thématique), les deux parties préfèrent voir aboutir les négociations plutôt que de devoir s'en remettre à l'arbitrage de l'ASI, qui peut alors fixer elle-même les tarifs ou obliger l'exploitant à des modifications de ses tarifs pour répondre aux plaintes des usagers.
- La définition des parties susceptibles de porter un recours devant l'ASI influe également sur le nombre de recours. La directive indique que « chaque partie » peut demander l'intervention de l'ASI. La question se pose de savoir si cette demande est ouverte à chaque usager individuellement, ou à un groupe représentatif d'usagers, ou à l'ensemble des usagers parties à la consultation. Quand certains États-membres ne permettent des recours que s'ils proviennent d'une majorité des usagers, d'autres donnent une possibilité de recours à tous les usagers, y compris s'ils n'ont pas participé à la consultation. Le nombre de recours étudiés par l'ASI est, naturellement, largement supérieur dans le second cas. Si les mesures de transposition en droit national mériteraient de préciser ce point, elles ne pourraient, sur le principe, fermer l'accès à l'ASI, ce qui irait à l'encontre des objectifs mêmes de la directive. La capacité d'auto-saisine de l'ASI n'a pas été prévue

¹⁴ Commission européenne (2017), *Support study to the ex-post evaluation of Directive 2009/12/EC on Airport Charges*, rapport final préparé par Steer Davies Gleave.

¹⁵ *Negotiated settlements* en langue anglaise. Voir par exemple Doucet, J. and S. Littlechild (2006) *Negotiated settlements: The development of legal and economic thinking*, *Utilities Policy*, (14)-4, pp. 266-277 ou la soumission de Stephen Littlechild à la Competition and Market Authority du Royaume-Uni sur la détermination des prix pour Ofwat (*Submission to the CMA on Ofwat price determinations*).

explicitement par le texte, mais les mesures de transposition pourraient utilement la prévoir sous certaines conditions, afin de garantir l'efficacité du système (notamment pour s'assurer que la régulation à la demande reste adaptée à la situation de l'aéroport), tout en respectant l'objectif de la directive.

1.3. Une régulation différenciée pourrait être mise en place en France

Le bon fonctionnement de la régulation à la demande repose sur une négociation équilibrée entre exploitant et usagers, ce qui n'est possible que si un certain nombre de conditions sont réunies. Des aéroports aux structures de coûts complexes, une forme d'intégration entre les acteurs, par exemple parce qu'une compagnie aérienne utilise une plateforme comme hub, ou bien un pouvoir de marché significatif sont susceptibles de donner un pouvoir trop important à l'exploitant lors des négociations. Si l'Autorité n'estime souhaitable ni de déterminer l'intensité de la régulation uniquement selon la situation concurrentielle des aéroports, ni de mettre en place une régulation à la demande pour tous les aéroports, une voie médiane où l'intensité de la régulation, à la demande ou systématique, dépend de critères simples apparaît envisageable (1.3.1). Une telle régulation nécessiterait de définir des critères pour déterminer l'intensité de la régulation à laquelle sont soumis les aéroports (1.3.2) et de donner de nouveaux pouvoirs à l'Autorité dans la fixation des tarifs (1.3.3).

1.3.1. Il est possible de mettre en œuvre une régulation mixte, à la demande pour certains aéroports et systématique pour les autres

La directive 2009/12/CE ouvre la possibilité de réguler certains aéroports via l'approbation systématique des tarifs des redevances et d'autres à la demande d'une partie prenante. En effet, l'article 6§5 indique qu'« *[u]n État membre peut décider de ne pas appliquer les paragraphes 3 et 4 [relatifs à la régulation à la demande] aux aéroports pour lesquels [...] il existe, dans le droit national, une procédure obligatoire en vertu de laquelle les redevances aéroportuaires ou leur niveau maximal sont déterminés ou approuvés par l'autorité de supervision indépendante* », c'est-à-dire aux aéroports pour lesquels une régulation systématique est prévue. Il est donc possible de prévoir deux types de régulation, systématique et à la demande, pour différents aéroports au sein d'un même État, qui s'appliqueraient de manière alternative aux différents aéroports dans le champ de compétence de l'Autorité¹⁶.

Une telle régulation nécessite la définition de critères permettant de déterminer les aéroports soumis à une régulation systématique. Ces critères seraient définis en concertation avec l'ensemble des parties prenantes, et devraient en tout état de cause être pertinents, objectifs, non discriminatoires et transparents¹⁷. Ils pourraient notamment (mais pas uniquement) viser à tenir compte du niveau de concurrence des aéroports, situation qui justifierait de soumettre un aéroport à une régulation systématique ou à une régulation à la demande.

Toutefois, une régulation fondée sur l'intervention de l'Autorité à la demande des parties prenantes en cas de désaccord sur la décision tarifaire n'est, en l'état, pas prévue par les textes nationaux¹⁸. Des mesures de transposition sont donc nécessaires, par le biais de l'adoption d'un

¹⁶ Il ressort de l'étude Steer Davies Gleave « *Support study to the Ex-post evaluation of Directive 2009/12/EC on Airport Charges* » de décembre 2017, que, à la date de l'étude, les États-membres avaient choisi d'appliquer un régime de régulation uniforme pour l'ensemble des aéroports entrant dans le champ d'application de la directive 2009/12/CE. Néanmoins, cette étude précise également au point A18 que l'État-membre peut décider d'appliquer différentes approches pour chacun des aéroports situés sur son territoire : « *Articles 6 (3) to Art (6) (5) (b) focus on remedies and state the requirements of each party (Member State/Country, ISA and airport). However, there are three possible approaches based on a number of airport specific criteria, which result in Member States being able to decide which approach to follow for each airport. This means that within an individual Member State, the European legislator left the possibility for some airports to follow the "general remedy procedure" and for others to follow the Article 6 (5) (a) procedure.* »

¹⁷ Dernier paragraphe de l'article 6§5 de la directive 2009/12/CE.

¹⁸ En revanche, l'Autorité peut aujourd'hui être saisie, sur plainte ou en auto-saisine, pour rechercher et sanctionner un manquement de l'exploitant aux obligations lui incombant au titre des articles L. 6325-1 et L. 6325-7 du code des transports et des textes pris pour leur application (article L. 1264-7 du code des transports).

texte législatif, pour prévoir cette possibilité, mais également pour déterminer les conditions de recours à ce dispositif ainsi que les motifs pouvant justifier la saisine de l'ASI d'un différend¹⁹.

Dans le cadre d'une régulation à la demande, il est essentiel que les règles de la consultation des usagers soient respectées. Pour cela, les usagers doivent disposer, par le biais de cette voie de recours, de la possibilité de contester un ou plusieurs éléments de la tarification proposée par l'exploitant, de même que le bon déroulement de la procédure de consultation. À cet égard, les mesures de transposition nationale pourraient expressément prévoir que la méconnaissance des règles encadrant la procédure de consultation des usagers fait partie intégrante de ces motifs, aux côtés de ceux dirigés directement contre la proposition tarifaire. Enfin, les motifs, critères et seuils pour déclencher l'intervention du régulateur devraient être clairement définis et dimensionnés.

Recommandation opérationnelle n°14 : Transposer en droit interne la possibilité de mettre en place une régulation différenciée selon les aéroports.

Recommandation opérationnelle n°15 : Pour les aéroports soumis à une régulation à la demande, prévoir la possibilité, pour les usagers, de contester un ou plusieurs éléments de la tarification proposée par l'exploitant, ainsi que le déroulement de la procédure de consultation.

1.3.2. Des critères pertinents, objectifs, transparents et non discriminatoires devraient être retenus pour différencier la régulation

Des approches basées sur des critères pour l'application de la régulation différenciée selon la situation concurrentielle des aéroports ont été proposées, à la fois par des exploitants d'aéroports et des représentants d'usagers, mais l'on observe que les résultats sont opposés. ACI Europe²⁰ recommande ainsi l'utilisation de trois critères simples pour conclure à l'absence de pouvoir de marché et de ne pas effectuer de test formel de pouvoir de marché. Ces critères amèneraient à écarter de la régulation systématique un grand nombre d'aéroports pourtant soumis à la directive²¹. Airlines for Europe et IATA,²² au contraire, suggèrent trois critères permettant de conclure à la présence d'un pouvoir de marché²³, dès lors que l'un des critères est vérifié. Les critères étant assez peu spécifiques, leur application risquerait de catégoriser un grand nombre d'aéroports comme disposant d'un pouvoir de marché.

L'Autorité estime ainsi préférable de ne pas faire reposer la différenciation sur la notion de pouvoir de marché, mais d'utiliser plutôt des critères simples pouvant notamment être liés au niveau de la concurrence, ainsi qu'aux enjeux et aux risques associés de chaque aéroport.

Les critères utilisés par les différentes parties prenantes se recoupent largement, même s'ils sont parfois interprétés de manière contradictoire²⁴. Ils peuvent être regroupés en trois catégories :

1- les indicateurs liés à la possibilité, pour les voyageurs, d'utiliser un autre aéroport constituent un premier faisceau d'indices relatif au niveau de concurrence des aéroports.

Si un aéroport proche propose des services équivalents ou si un aéroport est essentiellement une destination de voyages pour des motifs non contraints (les aéroports desservant des destinations touristiques par exemple), un report des voyageurs, et donc

¹⁹ Combinaison de l'article 6§3 et de l'article 11§6 de la directive 2009/12/CE.

²⁰ Oxera et CMS (2017) *Market power assessments in the European airports sector*, rapport préparé pour ACI Europe.

²¹ Forum de Thessalonique (2018) *The Use of Selective Criteria in the Economic Regulation of Airports*.

²² CEG (2018) *Effective regulation of airport market power*, rapport préparé pour Airlines for Europe et IATA.

²³ Ou tout du moins de conclure à l'absence de pouvoir de marché en l'absence de requête pour un test formel par l'une des parties prenantes.

²⁴ Par exemple, ACI Europe estime que le fait qu'un aéroport soit le hub d'une compagnie importante constitue un indice d'absence de pouvoir de marché, car la compagnie aérienne dispose d'un contre-pouvoir, alors que les représentants des usagers jugent plutôt que cette compagnie aérienne est captive, et donc que c'est l'aéroport qui dispose d'un pouvoir de marché.

potentiellement des usagers, vers un autre aéroport est crédible, amenuisant le niveau de concurrence de l'aéroport ;

- 2- **les usagers peuvent également disposer d'un contre-pouvoir, définissant une deuxième catégorie d'indicateurs.** Ce contre-pouvoir est susceptible d'être présent si un usager est majoritaire, ou s'il est crédible pour les usagers de reporter leurs vols vers un autre aéroport (ce qui n'est par exemple pas possible dans le cas d'un hub, ou bien si les aéroports cibles sont congestionnés). L'historique des votes (favorables ou défavorables) en commission consultative économique peut aussi être utilisé comme critère dans cette catégorie, en particulier si les usagers s'opposent très souvent aux propositions de l'aéroport ;
- 3- **enfin, certains indicateurs financiers permettent aussi d'appréhender le niveau de concurrence, les enjeux et les risques associés à chaque aéroport.** Les tarifs moyens par passager auront tendance, toutes choses égales par ailleurs, à être plus élevés pour un aéroport soumis à un faible niveau de concurrence. L'interprétation de ces indicateurs peut être rendue délicate par la difficulté à contrôler les autres variables pouvant influencer le prix, telle la qualité de service. Le choix, par un opérateur, d'un système de caisse double ou du faible niveau de reversement dans une caisse hybride peut aussi être un signe de pouvoir de marché, l'opérateur étant capable d'augmenter ses tarifs sans impact sur les volumes.

Exemple d'indicateurs utilisables pour l'application d'une régulation différenciée	
Possibilité de report des passagers	- Présence d'aéroports avec des services similaires à proximité ; - Motifs de fréquentation des voyageurs.
Contre-pouvoir des usagers	- Capacité disponible (à l'aéroport étudié et pour les aéroports à proximité) ; - Pourcentage des vols de compagnies à bas coût ; - Historique des votes en CoCoÉco.
Indicateurs financiers	- Système de caisse ; - Redevances par passager.

Le fait qu'un aéroport remplisse tous les critères ne doit alors pas être interprété comme une preuve de pouvoir de marché, mais plutôt comme une indication qu'une régulation systématique apparaît justifiée au regard des enjeux). C'est d'ailleurs, dans une certaine mesure, l'esprit de la directive européenne, qui exclut les aéroports de moins de 5 millions de passagers de son champ d'application (enjeu financier), à moins qu'aucun aéroport du pays ne dépasse ce seuil, auquel cas le principal aéroport du pays doit être régulé (pouvoir de marché).

En tout état de cause, la définition de ces indicateurs nécessite d'engager une étude large en consultation avec l'ensemble des parties prenantes du secteur aéroportuaire. La définition précise des critères et de la classification ci-dessus exposées devraient associer tous les acteurs du secteur afin (i) de consolider la légitimité des décisions de l'Autorité et que (ii) celles-ci soient fondées sur des analyses adaptées à la réalité du marché. Cette consultation pourrait s'inspirer de ce qui existe, par exemple, dans le secteur des télécommunications : l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) est dotée

d'un pouvoir de définition des marchés pertinents, après avis de l'Autorité de la concurrence (ADLC)²⁵. Aussi, l'ARCEP a l'obligation, avant de dresser la liste des opérateurs exerçant une influence significative sur un marché déterminé, (i) de tenir compte des recommandations et lignes directrices de la Commission européenne²⁶ mais également (ii) de procéder à la consultation de plusieurs acteurs européens²⁷.

Recommandation opérationnelle n°16 : Définir des critères permettant de déterminer les aéroports relevant de chacun des deux modes de régulation (systématique ou à la demande).

1.3.3. Des pouvoirs modifiés pour l'Autorité en cas de saisine

Dans le cas où l'Autorité serait saisie d'un différend, elle doit pouvoir demander des ajustements sur l'ensemble des composantes des tarifs des redevances proposés par l'exploitant afin de faire aboutir les négociations avec les usagers. Cette compétence est une caractéristique de la plupart des systèmes de régulation à la demande mis en place dans plusieurs États-membres en Europe, par exemple aux Pays-Bas, au Danemark ou bien en Belgique. Ainsi, en Belgique, lorsque le régulateur constate un désaccord, il peut:

- soit imposer une nouvelle période de consultation ;
- soit demander d'apporter des modifications à la formule de contrôle tarifaire et au système tarifaire ;
- soit imposer son propre système tarifaire et une formule de contrôle tarifaire ;
- soit, enfin, confirmer la proposition tarifaire.

À titre d'exemple, dans sa récente décision D-2022-04²⁸, le régulateur belge a demandé à l'exploitant de l'aéroport de Bruxelles de réviser sa proposition tarifaire pour la période 2023-2028 sur de nombreux points, à savoir les prévisions de trafic, le coût du capital ainsi que les règles d'allocation des actifs et charges opérationnelles, à la suite de plaintes de représentants d'usagers. Le régulateur belge a ainsi demandé une révision des tarifs sur la base des prévisions de trafics qu'il a lui-même établies, ces nouveaux trafics nécessitant par ailleurs une modification des charges prévisionnelles.

Ces dispositions sont impératives pour permettre à la régulation à la demande de fonctionner car elles constituent, pour les exploitants, une incitation à aboutir à des accords avec les usagers afin d'éviter une intervention du régulateur.

En l'état, les textes en vigueur prévoient que l'Autorité peut fixer les tarifs des redevances uniquement lorsque la dernière décision d'homologation date de plus de vingt-quatre mois. Ainsi, il conviendrait de modifier les dispositions actuelles de l'article L.6327-2 du code des transports pour permettre à l'Autorité de fixer elle-même les tarifs des redevances lorsque les usagers et les exploitants ne s'accordent pas sur la proposition tarifaire (et donc dans l'hypothèse d'une saisine de l'Autorité pour régler un différend sur le fondement de l'article 6§3 de la directive).

²⁵ Article L. 37-1 du code des postes et des communications électroniques (CPCE) : « L'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse détermine, au regard notamment des obstacles au développement d'une concurrence effective, et après avis de l'Autorité de la concurrence, les marchés du secteur des communications électroniques pertinents, en vue de l'application des articles L. 38, L. 38-1 et L. 38-2. // Après avoir analysé l'état et l'évolution prévisible de la concurrence sur ces marchés, l'autorité établit, après avis de l'Autorité de la concurrence, la liste des opérateurs réputés exercer une influence significative sur chacun de ces marchés, au sens des dispositions de l'alinéa suivant. (...) »

²⁶ Article D. 301 du CPCE.

²⁷ Article D. 302 du CPCE.

²⁸ Voir [ici](#).

À l'inverse, l'Autorité pourrait voir son intervention allégée dans le cadre du processus d'élaboration d'un contrat de régulation économique. Sous réserve d'une concertation effective avec les usagers, et en cas d'accord de ces derniers, le rôle de l'Autorité pourrait être réduit à certains critères en vue de la conclusion du contrat.

Recommandation opérationnelle n°17 : Pour les aéroports soumis à une régulation à la demande, prévoir la possibilité, pour l'Autorité, de fixer elle-même les tarifs des redevances dans l'hypothèse où les usagers et l'exploitant ne s'accorderaient pas sur la proposition tarifaire.

2. UNE AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE CONSULTATION DES USAGERS EST INDISPENSABLE À LA MISE EN PLACE D'UNE RÉGULATION À LA DEMANDE

La réussite d'une régulation à la demande nécessite de mettre en place les conditions d'une négociation équilibrée entre les usagers et les exploitants et d'un intérêt pour chacune des parties à l'aboutissement des négociations. Les CoCoÉco, instances de consultation prévues par les textes réglementaires en vigueur, ne constituent pas un lieu de négociations favorisant la recherche d'un accord (2.1). L'Autorité a identifié trois pistes afin d'en faire des instances de négociations (2.2).

Afin d'assurer des conditions de négociation optimale, d'autres modifications du cadre réglementaire sont par ailleurs nécessaires. Celles-ci ont été évoquées plus haut. Il s'agit de la création d'une voie de recours pour les usagers portant sur la procédure de consultation (évoquée dans la partie 1.3.1) et de la possibilité, pour l'Autorité, de fixer l'ensemble des tarifs en cas de recours de l'une des parties prenantes (objet du 1.3.3).

2.1. Le cadre de consultation actuel rend difficile un accord entre l'exploitant et les usagers de l'aérodrome

La directive 2009/12/CE impose aux États-membres de mettre en place une procédure obligatoire de consultation des usagers²⁹, ayant pour but de favoriser un accord entre les usagers et l'entité gestionnaire d'aéroport. Les États-membres doivent veiller à ce que les modifications apportées au système ou au niveau des redevances aéroportuaires fassent l'objet, dans la mesure du possible, d'un accord entre les usagers et les entités gestionnaires d'aéroports. La recherche d'un accord est donc privilégiée³⁰, et la directive européenne semble ainsi imposer aux États-membres de prendre les mesures adéquates pour assurer que les usagers et les exploitants puissent effectivement parvenir à un accord sur la proposition tarifaire.

Cela étant, la directive ne va pas jusqu'à imposer aux parties prenantes de parvenir à un accord avant toute évolution du niveau des tarifs, au risque de conduire à une situation de blocage. Une telle lecture serait contraire à l'esprit de la directive 2009/12/CE, qui prévoit expressément une procédure de saisine de l'ASI en cas de désaccord sur le niveau des tarifs (article 6, §3 et §4). À cet égard, la Commission européenne indique qu'il est assez clair que la décision finale sur les redevances aéroportuaires appartient au gestionnaire d'aéroport (sous réserve de la prise en compte de l'avis des usagers et de l'intervention éventuelle de l'ASI en cas d'appel)³¹. L'OACI fait également cette lecture des dispositions de la directive relatives à la consultation des usagers³².

Le cadre actuel français n'incite cependant pas l'exploitant et les usagers de l'aéroport à parvenir à un accord sur la proposition tarifaire de l'exploitant. Les usagers ne disposant pas de la majorité des voix au sein de la CoCoÉco, et l'intervention de l'Autorité étant identique qu'il y ait eu un accord ou non sur la proposition tarifaire, les usagers, dans la plupart des cas, prennent connaissance de la proposition tarifaire de l'exploitant et s'abstiennent ou s'y opposent (notamment s'agissant du niveau tarifaire), sans que cela détermine la suite du processus de fixation des tarifs. En effet, en l'état actuel des textes, rien ne s'oppose à ce que l'exploitant saisisse l'Autorité d'une

²⁹ Articles 6§1 et 6§2 de la directive 2009/12.

³⁰ L'exploitant doit ainsi (i) prendre en compte l'avis des usagers avant de prendre une décision et, à défaut d'accord, (ii) justifier de sa décision au regard des arguments soulevés par les usagers (article 6§2 de la directive 2009/12).

³¹ Commission staff working document evaluation of the Directive 2009/12/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2009 on airport charges, 9.7.2019.

³² « La consultation a pour objet d'assurer que le fournisseur donne aux usagers des renseignements adéquats sur les changements proposés et qu'il tienne dûment compte des points de vue des usagers et des incidences des changements sur ceux-ci. Il est souhaitable qu'il y ait une entente entre le fournisseur et les usagers, à défaut de quoi le fournisseur est libre d'imposer les redevances proposées, sous réserve du droit d'appel auprès d'un éventuel organisme indépendant, ou d'une autre décision de celui-ci. », Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne, Document n° 9082, 2012. L'on comprend ainsi que la directive met à la charge des États-membres la responsabilité de veiller à ce que leur cadre réglementaire national incite les parties prenantes à parvenir à un accord, sans néanmoins faire peser sur les parties une obligation de résultat, et ce afin d'éviter une situation de blocage de l'évolution tarifaire proposée par l'exploitant.

proposition tarifaire ayant obtenu un vote défavorable de la CoCoÉco³³ ou des usagers et de leurs représentants. L'ensemble des parties prenantes consultées dans le cadre de ce travail a d'ailleurs reconnu le caractère « théâtral » des CoCoÉco.

La plupart des exploitants des aéroports régulés se contentent de réunir la CoCoÉco une fois par an. Les textes imposent que la consultation des usagers ait lieu *a minima* une fois par an pour recueillir leur avis sur la proposition tarifaire de l'exploitant³⁴, et au plus tard quatre mois avant l'entrée en vigueur de la nouvelle grille tarifaire³⁵. En pratique la société Aéroports de Paris est l'un des seuls gestionnaires qui réunit les CoCoÉco des aérodromes dont elle assure l'exploitation plusieurs fois par an.

S'agissant de leur composition, les dispositions réglementaires actuelles prévoient que les CoCoÉco sont créées par un décret ou un arrêté (selon la situation de l'aérodrome) sur proposition du directeur régional de l'aviation civile³⁶. Les membres de celles-ci sont désignés dans les mêmes conditions, étant entendu que le nombre des représentants des usagers et des représentants des organisations professionnelles du transport aérien est au moins égal à celui des représentants de l'exploitant³⁷. Des dispositions spécifiques sont néanmoins prévues pour les aérodromes de Paris-Charles-de-Gaulle et de Paris-Orly³⁸.

Si des règles spécifiques sont prévues pour l'élaboration des contrats de régulation économique (CRE), elles ne débouchent pas sur une consultation plus constructive³⁹. Que ce soit dans le cas de l'homologation annuelle ou dans celui de l'élaboration des CRE, le fonctionnement des instances de consultation ne favorise pas un échange constructif entre l'exploitant et les usagers, et n'incite pas ceux-ci à parvenir un accord sur la proposition tarifaire.

2.2. Plusieurs modifications permettraient de transformer les CoCoÉco en instance de négociation

La réussite d'une régulation à la demande nécessite de mettre en place les conditions d'une négociation équilibrée entre les usagers et l'exploitant et créant un intérêt, pour chacune des parties, à son aboutissement. Les usagers doivent disposer de suffisamment d'informations pour évaluer la proposition tarifaire de l'exploitant. Dans ce cadre, ils sont incités à la négociation, car ils peuvent préférer la certitude d'une solution négociée plus rapidement et qui prend bien en compte une partie de leurs besoins. De leur côté, les exploitants sont incités à la négociation car le processus en cas d'échec est plus lourd et à l'issue plus incertaine.

³³ Ce cas étant très rare du fait de la composition de la CoCoÉco, dans laquelle les usagers sont en minorité.

³⁴ Article R. 224-3, III du code de l'aviation civile (CAC).

³⁵ Article R. 224-3, II du CAC.

³⁶ Article R. 224-3, III du CAC.

³⁷ Ibidem.

³⁸ L'article D. 224-2 du CAC prévoit, pour l'aérodrome de Paris-Charles-de-Gaulle, que la CoCoÉco est composée de huit représentants de la société ADP, sept représentants d'organisations professionnelles du transport aérien et quatre transporteurs aériens, et un représentant d'une organisation professionnelle de l'assistance en escale. Aussi, pour l'aérodrome de Paris-Le Bourget, il prévoit que la CoCoÉco est composée de quatre représentants de l'exploitant, des représentants d'usagers aéronautiques, des représentants d'organisations professionnelles du transport aérien et des représentants des entreprises d'assistance en escale ou de leurs organisations professionnelles.

³⁹ Voir fiche thématique n°1.

À cet égard, deux modifications des règles encadrant le fonctionnement des CoCoÉco apparaissent souhaitables pour favoriser la recherche d'un consensus entre usagers et exploitants (voir fiche thématique n°1) :

- la **modification de la composition des commissions consultatives économiques** pour renforcer l'importance de la représentation des usagers et la prise en compte de leur vote, conformément aux objectifs de la directive 2009/12/CE ;
- l'**augmentation de la fréquence des rencontres entre usagers et exploitants**, notamment par des réunions formelles dédiées à des sujets spécifiques (par exemple, pour les investissements ou la qualité de service). Celles-ci pourraient être initiées par l'exploitant, les usagers ou le concédant, à cadre réglementaire constant⁴⁰, ou en développant le principe de sous-commissions *ad hoc*, sous réserve de l'adaptation des règlements intérieurs des commissions.

En tout état de cause, préalablement à la mise en place d'une régulation à la demande, les prérogatives des usagers devraient être renforcées. À cet égard, plusieurs mesures pourraient être envisagées :

- la possibilité, pour les usagers, de demander à l'exploitant de fournir un ou plusieurs scénarios contrefactuels ;
- l'encadrement de la durée totale de négociation avec la possibilité pour l'exploitant de passer outre le désaccord des usagers dès lors qu'il démontrerait que, ayant atteint le délai maximal de négociation, il a étudié et communiqué aux usagers plusieurs scénarios contrefactuels sur lesquels les usagers ne sont pas parvenus à s'accorder.

Recommandation opérationnelle n°18 : Modifier la composition des CoCoÉco et augmenter la fréquence des rencontres entre les usagers et l'exploitant.

Recommandation opérationnelle n°19 : Prévoir la possibilité pour les usagers de solliciter de l'exploitant qu'il fournisse un ou plusieurs scénarios contrefactuels à l'appui de ses hypothèses.

⁴⁰ Aux termes de l'article D. 224-4 du code de l'aviation civile, « [l]a commission compétente pour les aéroports de Paris--Charles-de-Gaulle et Paris-Orly est convoquée par son président sur demande d'Aéroports de Paris, du tiers de ses membres ou du directeur général de l'aviation civile. // Les commissions compétentes pour les aéroports de l'État sont convoquées par leur président sur demande de l'exploitant d'aéroport, du tiers de leurs membres ou du directeur de l'aviation civile ou du directeur du service de l'aviation civile. »

Rapport de synthèse

Préconisations en vue de l'évolution du cadre de régulation des aéroports

Fiche thématique n°1

Évolutions nécessaires pour favoriser la mise en place de contrats de régulation économique

Fiche thématique n°2

Établissement d'un cadre pluriannuel performant

Fiche thématique n°3

Analyse des modalités pratiques de la mise en œuvre des caisses aménagées

Fiche thématique n°4

Renforcer les discussions entre exploitants et usagers et permettre à terme une régulation différenciée

Annexes

1 ANNEXE DU RAPPORT DE SYNTHÈSE

1.1 Liste des parties prenantes rencontrées

Organismes consultés
Direction générale de l'aviation civile
Agence des participations de l'État
IATA
CSTA
SCARA
ACI Europe
UAF
Air France
EasyJet
Ryanair
VINCI Airports
Aéroports de Paris
Aéroport de Gatwick
Aéroports de Lyon
Aéroports du Grand Ouest
Eiffage Concessions
Aéroport Toulouse-Blagnac
Aéroports de la Côte d'Azur
Aéroport Marseille Provence
Aéroport Bâle-Mulhouse
Aéroport de Bordeaux Métropole
Financeurs nationaux et étrangers
Avocats spécialistes du secteur
Conseils financiers spécialistes du secteur
Économistes spécialistes du secteur

2 ANNEXES DE LA FICHE THÉMATIQUE N°1

2.1 Régime contractuel des aéroports régulés par l'Autorité¹

Les différents cadres contractuels relatifs à l'exploitation des aéroports et leur articulation avec l'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires par l'Autorité

Les aéroports pour lesquels l'Autorité est compétente en vertu de l'article L. 6327-1 du code des transports connaissent des régimes contractuels distincts.

Tableau récapitulatif des régimes contractuels applicables à date

Exploitants et aéroports	Textes du cadre contractuel applicables	Echéance
Cadres contractuels spécifiques		
La société Aéroports de Paris, exploitant les aéroports de : • Paris-Charles de Gaulle ; • Paris-Orly ; • Paris-Le Bourget ; • Autres aéroports d'Île-de-France	Décret n° 2005-828 du 20 juillet 2005 relatif à la société Aéroports de Paris : la société ADP exploite les aéroports de Paris dans le cadre de son cahier des charges.	Non applicable
L'établissement public EuroAirport, exploitant l'aéroport de : • Bâle-Mulhouse.	Convention Franco-suisse relative à la construction et à l'exploitation de l'aéroport de Bâle-Mulhouse du 4 juillet 1949.	Non applicable
Contrats de concession		
La société Aéroports du Grand Ouest, exploitant les aéroports de : • Notre-Dame-des-Landes ; • Nantes-Atlantique ; • Saint-Nazaire-Montoir.	Décret n° 2010-1699 du 29 décembre 2010 approuvant la convention passée entre l'Etat et la société concessionnaire Aéroports du Grand Ouest pour la concession des aéroports de Notre-Dame-des-Landes, Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire - Montoir et le cahier des charges annexé à cette convention.	Echéance initiale : 2065 En cours de résiliation depuis l'abandon du projet de construction de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (arrêté du 24 octobre 2019 portant résiliation de la convention passée entre l'Etat et la société Aéroports du Grand Ouest pour la concession des aéroports de Notre-Dame-des-Landes, Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire - Montoir).
La société Aéroports de Lyon, exploitant les aéroports de : • Lyon-Saint Exupéry ; • Lyon-Bron.	<u>Décret n° 2007-244 du 23 février 2007</u> relatif aux aéroports appartenant à l'Etat et portant approbation du cahier des charges type applicable à la concession de ces aéroports ; Arrêté du 20 août 2014 modifiant la concession des aéroports de Lyon-Saint Exupéry et de Lyon-Bron.	2047
La société Aéroports de la Côte d'Azur, exploitant les aéroports de :	<u>Décret n° 2007-244 du 23 février 2007</u> précité ;	2044

¹ Cette annexe est directement issue de la fiche thématique n°1 du premier rapport de suivi économique et financier publié par l'Autorité en janvier 2023.

Exploitants et aérodromes	Textes du cadre contractuel applicables	Echéance
- Nice-Côte d'Azur ; - Cannes-Mandelieu.	Arrêté du 20 décembre 2018 modifiant la concession des aérodromes de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu.	
La société Aéroport Marseille-Provence, exploitant l'aérodrome de : Marseille-Provence	Décret n° 2007-244 du 23 février 2007 précité ; Arrêté du 20 mars 2015 modifiant la concession de l'aérodrome de Marseille-Provence.	2048
La société Aéroport de Bordeaux-Mérignac, exploitant l'aérodrome de : Bordeaux-Mérignac	Décret n° 2007-244 du 23 février 2007 précité ; Arrêté du 26 octobre 2020 modifiant la concession de l'aérodrome de Bordeaux-Mérignac.	2037
La société Aéroport Toulouse-Blagnac, exploitant l'aérodrome de : Toulouse-Blagnac	Décret n° 2007-244 du 23 février 2007 précité ; Arrêté du 20 novembre 2019 modifiant la concession de l'aérodrome de Toulouse-Blagnac.	2046

Source : ART

Pour aller plus loin

S'agissant des aéroports faisant l'objet d'un contrat de concession, il convient de souligner que « le concessionnaire exerce l'ensemble des activités relevant de la concession à ses frais, risques et périls »².

Ce « transfert de risque » constitue l'élément traditionnel permettant de différencier un marché d'une concession et a été codifié par la directive « concessions »³, elle-même transposée par le code de la commande publique⁴ comme suit :

« Un contrat de concession est un contrat par lequel une ou plusieurs autorités concédantes soumises au présent code confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix.

La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, qu'il a supportés ».

² Voir, article 1 du décret n° 2010-1699 du 29 décembre 2010 approuvant la convention passée entre l'Etat et la société concessionnaire Aéroports du Grand Ouest pour la concession des aérodromes de Notre-Dame-des-Landes, de Nantes-Atlantique et de Saint-Nazaire - Montoir et le cahier des charges annexé à cette convention et article 1 du [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.

³ Directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession, voir notamment l'article 5, 1).

⁴ Article L. 1121-1 du code de la commande publique.

Les services publics aéroportuaires fournis sur les aéroports dont l'exploitation lui a été concédée, donnent lieu, pour le concessionnaire, à la perception de redevances pour services rendus. Il perçoit en outre, notamment, les recettes commerciales liées à l'exploitation des ouvrages situés dans le périmètre de son contrat.

Contrairement à d'autres secteurs (notamment autoroutier) l'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires n'est pas stipulée dans les contrats signés *ab initio*, mais est déterminée dans les conditions prévues par le code des transports⁵ et le code de l'aviation civile⁶.

En particulier, aux termes de l'article L. 6327-2 du code des transports, toute évolution des tarifs des redevances aéroportuaires doit être homologuée par l'Autorité et les éléments dont elle doit s'assurer du respect diffèrent selon qu'un contrat pluriannuel de régulation économique (ci-après le « CRE ») a ou non été conclu en vertu de l'article L. 6325-2 du code des transports.

Le contrat de régulation économique

Le CRE précise les conditions d'évolution des tarifs des redevances sur une période pluriannuelle d'une durée maximale de cinq ans. L'article L. 6325-2 du code des transports prévoit qu'il s'incorpore aux conventions de concession d'aéroports conclus par l'État.

Les principales dispositions qui doivent figurer dans un CRE sont synthétisées ci-après⁷ :

Dispositions contractuelles	
	Les dates prévisionnelles et les périodes tarifaires successives, dont la durée ne peut excéder un an
	Le plafond du taux moyen d'évolution pour chaque période tarifaire
	Les clauses d'ajustement du plafond en cas d'écart avec les éléments prévisionnels
	Le coût moyen pondéré du capital
	Les conditions dans lesquelles est vérifié le caractère proportionné des redevances par rapport aux coûts correspondants
	Les objectifs de qualité de service, assortis de mécanismes d'incitation financière
	Le montant des investissements et les principales opérations d'équipement prévus et leur calendrier
	Les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges
	Les éventuelles modulations tarifaires
	Les conditions de révision ou de fin anticipée du contrat

⁵ Articles L. 6325-1 et suivants et article L. 6327-1 et suivants.

⁶ Articles R. 224-1 et suivants.

⁷ Cf. article L. 6325-2 du code des transports et article R. 224-4 du code de l'aviation civile.

L'élaboration d'un CRE est un processus long marqué par plusieurs étapes et intervenants successifs définis par les textes réglementaires⁸.

Représentation chronologique des étapes du processus d'élaboration d'un CRE⁹



Source ART

Ainsi, l'Autorité, si elle est saisie, émet un avis motivé sur le coût moyen pondéré du capital à prendre en compte dans le projet de contrat.

Dans un second temps, elle rend en tout état de cause un avis conforme sur le projet de contrat. A cette occasion, l'Autorité vérifie notamment « *de manière prévisionnelle sur la période couverte par le contrat, que l'exploitant reçoit une juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1, appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital calculé sur ce périmètre, et que le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus* ». Cet avis conforme vaut homologation des tarifs de la première période tarifaire annuelle couverte par la durée du CRE.

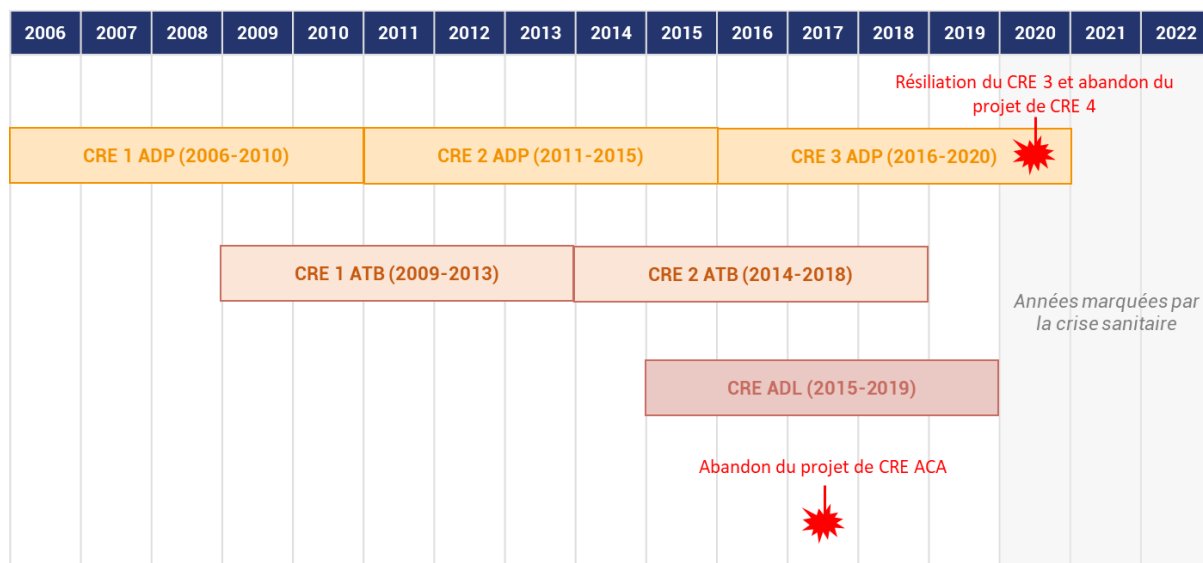
Pour les périodes tarifaires annuelles suivantes, « *dès lors que les tarifs des redevances aéroportuaires évoluent conformément aux conditions qui y sont prévues, [les principes relatifs à l'évolution des redevances fixés par ce même article] sont réputés respectés et le niveau du coût moyen pondéré du capital, y compris en l'absence de stipulation expresse, ne peut, pendant la période couverte par le contrat, être remis en cause* ».

⁸ Article L. 6325-2 du code des transports.

⁹ Représentation établie conformément au code de l'aviation civile et au code des transports dans leurs versions modifiées par le décret n° 2022-1106 du 1^{er} août 2022 relatif aux redevances aéroportuaires.

À ce jour, seuls les aéroports de Paris, de Toulouse-Blagnac et de Lyon ont fait l'objet de CRE.

Historique des CRE conclus depuis 2006



Source ART

2.2 Rôle de la Commission consultative aéroportuaire, régie par l'article L. 228-1 du code de l'aviation civile

La CoCoAéro est une commission indépendante, chargée, à titre principal, de rendre un avis motivé sur les projets de CRE

La CoCoAéro est une commission indépendante qui a été créée pour pallier les risques de conflits d'intérêts auxquels l'État est sujet

La Commission consultative aéroportuaire (« CoCoAéro ») est une commission indépendante placée auprès du ministre chargé de l'aviation civile. Elle est née de la nécessité, apparue lors des débats parlementaires sur la loi du 20 avril 2005¹⁰, de créer une instance qui permettrait d'éviter à l'État tout conflit d'intérêt entre ses rôles de régulateur, de propriétaire d'ADP et d'actionnaire d'Air France-KLM.

Le projet a évolué au fil des débats pour aboutir à la création d'une commission dont la mission est de se prononcer sur l'économie générale de la régulation pluriannuelle mise en place par les contrats de régulation économique (CRE) des différents aéroports concernés (ADP et grands aéroports régionaux)¹¹.

Composée de personnalités qualifiées indépendantes¹², elle émet un avis motivé, adressé au ministre chargé de l'aviation civile, lors de l'élaboration des CRE. Cet avis demeure néanmoins consultatif, ce qui apparaît comme un retrait par rapport aux visées initiales du projet.

La CoCoAéro est chargée de se prononcer notamment sur les programmes d'investissement, les objectifs de qualité de service et l'évolution des redevances pour services rendus prévus dans le CRE

Conformément à l'article L. 228-1 du CAC, la CoCoAéro rend un avis motivé et public sur les projets de CRE, dans un délai de deux mois suivant la saisine du ministre chargé de l'aviation civile, intervenant en application du e) de l'article R. 224-4 du CAC.

Dans le cadre de cet avis motivé, elle se prononce « *notamment sur les programmes d'investissement, les objectifs de qualité de service et l'évolution des redevances pour services rendus* ».

La CoCoAéro s'appuie sur les informations fournies par l'exploitant et a la possibilité de recueillir l'avis de nombreuses parties prenantes avant de se prononcer

L'article R 224-4 du CAC prévoit que « *dans le cadre de la préparation des contrats, l'exploitant d'aérodrome transmet au ministre chargé de l'aviation civile et au président de la commission consultative aéroportuaire, à leur demande, tout élément permettant d'évaluer l'impact économique et financier des hypothèses retenues pour le contrat à venir, y compris le plan d'affaires, sous format électronique modifiable avec accès aux formules et aux données, permettant à l'exploitant d'aérodrome d'établir sa proposition d'évolution des tarifs des redevances* ».

¹⁰ Loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports.

¹¹ Cour des comptes, Rapport public thématique « *les aéroports français face aux mutations du transport aérien* », 9 juillet 2008

¹² En application des articles L. 228-2 et D. 228-6 du CAC. Les membres de la CoCoAéro actuelle sont M. Philippe Ayoun, Mme Valérie Champagne et Mme Véronique Hamayon, conformément à l'arrêté du 4 mars 2020 portant nomination à la commission consultative aéroportuaire. Par ailleurs, M. Pierre Bastard et Mme Sophie Berthon ont été nommés respectivement secrétaire général et secrétaire générale adjointe par l'arrêté du 19 juillet 2022 portant nomination au secrétariat général de la commission consultative aéroportuaire.

Afin de compléter ces éléments, la CoCoAéro doit par ailleurs d'auditionner le directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes en vertu du e) l'article R. 224-4 du CAC, celui-ci étant par ailleurs invité à ses séances, avec le directeur général de l'aviation civile, en application de l'article D. 228-3 du CAC.

En outre, elle a la possibilité d'auditionner « à son initiative ou à leur demande, les exploitants d'aérodromes, les transporteurs aériens, leurs organisations professionnelles et toute autre personne morale qu'elle juge compétente ou concernée », conformément à l'article L. 228-1 du CAC.

Enfin, l'article D. 228-2 du CAC prévoit qu'« afin de l'assister lors des auditions auxquelles elle procède, la commission peut désigner des experts, compétents en matière d'économie du transport aérien, d'exploitation, d'investissements et de stratégie aéroportuaires, ou d'analyse financière ».

Si, en théorie, la CoCoAéro permet d'apporter un éclairage neutre aux parties, avant la finalisation du CRE, en pratique, ses recommandations ne sont pas toujours suivies

L'avis rendu par la CoCoAéro permet d'apporter un éclairage neutre, avant la finalisation du CRE

À la différence de l'Autorité de régulation des transports, qui se prononce, par le biais de son avis conforme, à l'issue du processus d'élaboration du CRE, ou, dans le cadre de l'avis de cadrage prévu par les textes, sur un aspect seulement du contrat, la CoCoAéro rend son avis à un moment où le contrat est toujours en cours d'élaboration. Par conséquent, les parties peuvent prendre acte des remarques de la CoCoAéro et proposer les modifications pertinentes pour y répondre.

En effet, l'article R. 224-4 du CAC prévoit que le ministre chargé de l'aviation civile saisit la CoCoAéro avant de commencer les négociations avec l'exploitant, dans la mesure où il indique :

« e) Le ministre chargé de l'aviation civile saisit la commission consultative aéroportuaire mentionnée à l'article L. 228-1 ; la commission consultative aéroportuaire auditionne notamment la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ; l'avis de la commission est rendu public par ce même ministre ;

f) Sur la base des éléments ci-dessus, le contrat est négocié entre le ministre chargé de l'aviation civile et l'exploitant d'aérodrome ».

Ainsi, l'avis de la CoCoAéro permet d'éclairer les parties dans le cadre de leur négociation. Par ailleurs, le II de l'article R. 224-8 du CAC prévoit également que cet avis est transmis à l'Autorité par le ministre chargé de l'aviation civile lorsqu'il la saisit d'un projet de CRE.

À ce jour, la CoCoAéro a eu à se prononcer sur sept projets de CRE, dont le dernier a été rendu le 27 octobre 2016, tels que listés ci-dessous :

Avis de la CoCoAéro	CRE concerné	Lien vers l'avis
Aéroports de la Côte-d'Azur		
Avis de la Commission consultative aéroportuaire sur la saisine de M. le secrétaire d'État chargé des transports, de la pêche et de la mer en date du 27 octobre 2016 dans le cadre de la préparation du contrat de régulation économique de la société Aéroports de la Côte d'Azur pour la période 2017-2021	CRE 1 (2017-2021)	Lien
Aéroports de Lyon		
Avis de la commission consultative aéroportuaire sur la saisine de Mme la ministre de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie en date du 16 septembre 2014 dans le cadre de la préparation du contrat de régulation économique d'Aéroports de Lyon pour la période 2015-2019	CRE 1 (2015-2019)	Lien
Aéroports de Paris		
Avis de la commission consultative aéroportuaire sur la saisine de M. le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer en date du 23 novembre 2005 dans le cadre de la préparation du contrat de régulation économique d'Aéroports de Paris pour la période 2006-2010	CRE 1 (2006 - 2010)	Lien
Avis de la commission consultative aéroportuaire sur la saisine de M. le ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, en date du 4 mai 2010 dans le cadre de la préparation du contrat de régulation économique d'Aéroports de Paris pour la période 2011-2015	CRE 2 (2011-2015)	Lien

Avis de la CoCoAéro	CRE concerné	Lien vers l'avis
Avis de la commission consultative aéroportuaire sur la saisine du secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche en date du 23 avril 2015 dans le cadre de la préparation du contrat de régulation économique d'Aéroports de Paris pour la période 2016-2020	CRE 3 (2016-2020)	Lien
Aéroport Toulouse-Blagnac		
Avis de la commission consultative aéroportuaire sur la saisine de M. le ministre d'Etat, ministre de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, en date du 3 novembre 2008 dans le cadre de la préparation du contrat de régulation économique d'Aéroport Toulouse-Blagnac pour la période 2009-2013	CRE 1 (2009 - 2013)	Lien
Avis de la commission consultative aéroportuaire sur la saisine du ministre de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie en date du 23 juillet 2013 dans le cadre de la préparation du contrat de régulation économique d'Aéroport Toulouse-Blagnac pour la période 2014-2018	CRE 2 (2014-2018)	Lien

Source ART

Néanmoins, les recommandations de la CoCoAéro ne sont pas toujours prises en compte par les parties.

Dans son rapport public thématique « *les aéroports français face aux mutations du transport aérien* », publié le 19 juillet 2008, la Cour des comptes a déploré le manque de prise en compte des recommandations de la CoCoAéro par les parties lors de l'élaboration du CRE. Au cas particulier, elle soulignait que « *la décision rendue par le ministre concernant le [premier] contrat de régulation économique d'ADP s'est du reste écartée sensiblement de la recommandation que la CoCoAéro avait formulée en matière d'évolution du niveau des redevances* ».

De manière générale, elle relevait que « *cette situation n'apparaît pas satisfaisante de plusieurs points de vue. En premier lieu, la coexistence de deux commissions chargées l'une de l'émission d'un avis sur les tarifs annuels des redevances et l'autre de l'émission d'un avis sur l'encadrement pluriannuel de l'évolution de ces redevances alourdit sensiblement la procédure de régulation, sans véritablement répondre aux attentes de transparence des compagnies aériennes (cf. infra). En second lieu, l'utilité de la commission consultative aéroportuaire, dont les principales préconisations n'ont pas été suivies, sans explication, a pu être mise en question* ».

À titre subsidiaire, la CoCoAéro peut rendre des avis, notamment en cas de règlement de différend

En plus de sa mission relative au CRE, l'article R. 224-3-5 du CAC prévoit que « *sur demande motivée présentée par un tiers au moins des membres de la commission consultative économique d'un aérodrome, par l'Autorité de régulation des transports lorsqu'elle est compétente en application de l'article L. 6327-1 du code des transports, ou de sa propre initiative le ministre chargé de l'aviation civile peut saisir pour avis la commission consultative aéroportuaire en cas de différends opposant l'exploitant de l'aérodrome et ses usagers sur la politique de tarification des redevances* ».

Il précise également que la commission peut être saisie par le ministre « *sur le respect des dispositions du contrat [de régulation économique] ou sur les circonstances pouvant motiver sa révision ou sa fin anticipée* ».

Enfin, l'article L. 228-1 du CAC prévoit que la CoCoAéro « *peut également émettre, à la demande de ce ministre, des avis sur toute question relative à l'économie du secteur aéroportuaire* ».

La CoCoAéro a été créée sous la forme d'un embryon de régulateur économique sectoriel

La CoCoAéro paraît avoir été envisagée comme un embryon de régulateur économique sectoriel par le rapporteur du projet de loi au Sénat. Celui-ci indique ainsi, dans son rapport, s'être interrogé « *sur l'opportunité de pousser plus avant cette logique, en confiant un rôle décisionnaire et juridictionnel à cette structure, ce qui aurait imposé d'en faire une autorité administrative indépendante de régulation. Celle-ci aurait été compétente en particulier pour la fixation des redevances aéroportuaires* ». Pour le rapporteur, « *[l']existence d'une autorité administrative indépendante de régulation se justifiait en particulier en raison de la multiplicité des rôles assumés par l'Etat. Celui-ci, outre ses fonctions de régulation, est en effet l'actionnaire majoritaire d'ADP, l'actionnaire principal d'Air France et sera actionnaire des sociétés anonymes concessionnaires des grands aéroports régionaux* ».

Sa proposition s'est révélée *in fine* moins ambitieuse – avant d'être amendée dans le cadre des débats parlementaires – en raison de la « *redéfinition trop soudaine du cadre de régulation économique du transport aérien* » qu'aurait entraîné une telle évolution¹³ : « *votre rapporteur a considéré qu'une telle évolution constituerait aujourd'hui une redéfinition trop soudaine du cadre de la régulation économique du transport aérien, qui pouvait à ce titre perturber l'équilibre des compagnies aériennes et des exploitants d'aérodromes. Au vu du contexte particulièrement difficile pour le transport aérien, il en a conclu au caractère pour l'heure prématuré de cette évolution* ».

¹³ Voir le rapport fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi relatif aux aéroports, Par M. Jean-François Le Grand, Sénateur, pages 30 et 31 : <https://www.senat.fr/rap/l04-049/l04-0491.pdf>.

3 ANNEXE DE LA FICHE THÉMATIQUE N°2

3.1 Processus d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires et de leurs modulations¹⁴

Les services publics aéroportuaires fournis sur les aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique donnent lieu à la perception de redevances pour service rendu¹⁵. Le montant de ces redevances peut faire l'objet de modulations pour motifs d'intérêt général permettant de réduire ou compenser les atteintes à l'environnement, d'améliorer l'utilisation des infrastructures, de favoriser la création de nouvelles liaisons ou de répondre à des impératifs de continuité et d'aménagement du territoire¹⁶.

L'Autorité homologue les tarifs de ces redevances et leurs modulations éventuelles. Dans ce cadre¹⁷, elle s'assure :

du respect de la procédure de consultation des usagers fixée par voie réglementaire ;

que les tarifs et leurs modulations respectent les règles générales applicables aux redevances, qu'ils sont non discriminatoires et que leur évolution, par rapport aux tarifs en vigueur, est modérée ;

lorsqu'un CRE a été conclu, du respect des conditions de l'évolution des tarifs prévues par le contrat ;

en l'absence de CRE, que l'exploitant d'aérodrome reçoit une juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1, appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital (ci-après « CMPC ») calculé sur ce périmètre, et que le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus¹⁸.

Si la dernière homologation date de plus de vingt-quatre mois, l'Autorité peut fixer les tarifs des redevances et leurs modulations¹⁹. Les exploitants d'aéroports ont donc la possibilité de ne pas saisir l'Autorité chaque année, sous réserve du maintien des tarifs en vigueur.

¹⁴ Cette annexe est directement issue de la fiche thématique n°2 du premier rapport de suivi économique et financier publié par l'Autorité en janvier 2023.

¹⁵ Cf. le premier alinéa de l'article L. 6325-1 du code des transports et l'article R. 224-1 du code de l'aviation civile.

¹⁶ Cf. le troisième alinéa de l'article L. 6325-1 du code des transports.

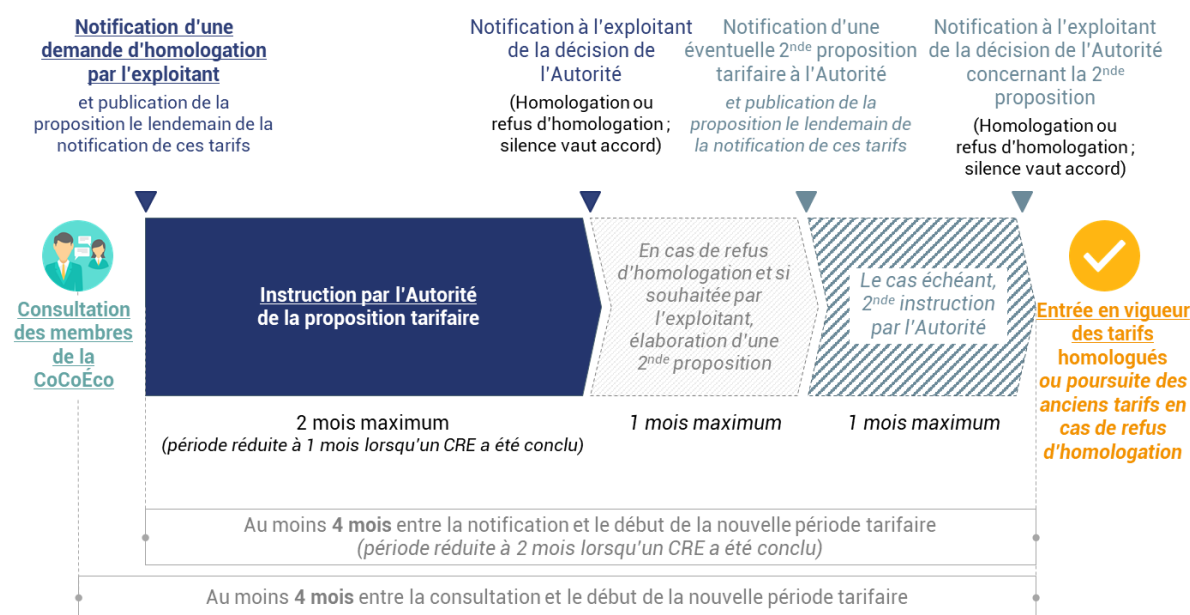
¹⁷ Et en application de l'article L. 6327-2 du code des transports.

¹⁸ Les services rendus sont les services publics aéroportuaires, définis à l'article R. 224-1 du code de l'aviation civile.

¹⁹ III de l'article L. 6327-2 du code des transports.

L'homologation des tarifs des redevances et de leurs modulations : un processus en quatre étapes principales²⁰

Figure 1 - Représentation chronologique des étapes du processus d'homologation des tarifs des redevances et de leurs modulations



Source : ART

Note de lecture : représentation chronologique des étapes du processus d'homologation des tarifs des redevances et de leurs modulations conformément au code de l'aviation civile et au code des transports dans leurs versions modifiées par le décret n° 2022-1106 du 1^{er} août 2022 relatif aux redevances aéroportuaires.

Un processus d'homologation qui a évolué pour laisser à l'Autorité un délai plus long pour se prononcer sur les demandes d'homologation, à délai global inchangé pour l'ensemble de la procédure

Le décret n° 2022-1106 du 1^{er} août 2022 relatif aux redevances aéroportuaires a modifié les dispositions du code de l'aviation civile relatives à la procédure d'homologation des redevances, en laissant notamment à l'Autorité deux mois, au lieu d'un précédemment, pour homologuer les tarifs des redevances aéroportuaires. Outre l'allongement des délais d'instruction, le décret améliore la lisibilité et la fluidité de la procédure d'homologation, en prévoyant la publication de la grille tarifaire par l'exploitant d'aéroport le lendemain de la saisine de l'Autorité et la transmission anticipée des documents de consultation à l'Autorité.

Étape n°1 : la consultation des membres de la commission consultative économique (« CoCoÉco »)

La saisine de l'Autorité est précédée de la consultation, par l'exploitant d'aéroports, de sa CoCoÉco. Celle-ci est engagée au moins quatre mois avant l'entrée en vigueur des nouvelles conditions tarifaires²¹. Dans le cadre de cette consultation, les exploitants d'aéroports transmettent à ses membres des informations sur les éléments servant de base à la

²⁰ L'aérodrome de Bâle-Mulhouse étant régi par la convention franco-suisse de 1949, les procédures d'homologation sont adaptées pour prendre en considération les spécificités de son caractère binational. L'aérodrome ne dispose pas de CoCoEco mais d'un comité d'information et de consultation des usagers de l'aéroport (« COMUSA »). Les tarifs des redevances aéroportuaires font l'objet d'une homologation conjointe par l'Autorité et l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) suisse, qui vérifient, chacun pour ce qui le concerne, leur conformité aux dispositions de droit interne les régissant. Les tarifs des redevances et de leurs modulations sont notifiés à l'Autorité et à l'OFAC trois mois avant le début de chaque période tarifaire annuelle et l'Autorité et l'OFAC disposent d'un mois pour se prononcer sur la proposition tarifaire formulée.

²¹ Il de l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile.

détermination des tarifs des redevances et des informations sur l'utilisation des infrastructures et les programmes d'investissements²².

Pour aller plus loin

La transparence entre usagers et exploitants : une condition nécessaire pour garantir la qualité des échanges au sein des CoCoÉco

Ces dernières années, l'Autorité a agi pour que les exploitants d'aéroports prennent les dispositions nécessaires pour permettre aux usagers (principalement les compagnies aériennes) d'émettre un avis éclairé sur la proposition tarifaire. Ainsi, elle a encouragé²³ l'initiative proposée par la société ADP consistant à étudier les marges de manœuvre dont elle dispose, en tant que société cotée en bourse, pour communiquer aux usagers des informations complémentaires contribuant à la bonne information de ceux-ci et ce dans le respect de la réglementation boursière.

Plus généralement, dans le cadre de ses décisions d'homologation, l'Autorité a recommandé aux exploitants d'aéroports d'améliorer la transparence et la lisibilité des informations transmises aux usagers.

Réciproquement, l'Autorité a engagé des travaux visant à renforcer le partage d'informations de la part des compagnies aériennes avec les exploitants. Par sa décision n° 2022-085 du 29 novembre 2022²⁴, elle a ainsi procédé, après avoir mené une consultation publique²⁵ à la mise à jour des listes²⁶ des usagers devant transmettre des prévisions de trafic aux exploitants aéroportuaires en amont de la CoCoÉco, ce qui contribue à renforcer la qualité des prévisions établies par ces derniers et donc la pertinence de leur proposition tarifaire débattue en CoCoÉco.

Étape n°2 : la notification

Au moins quatre mois avant le début de chaque période tarifaire annuelle, l'exploitant notifie sa proposition tarifaire au ministre chargé de l'aviation civile et à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ainsi qu'à l'Autorité²⁷. Il la rend publique le lendemain de sa notification.

La saisine, pour être déclarée complète et recevable, doit être accompagnée de plusieurs documents qui permettront l'analyse de la proposition tarifaire par l'Autorité²⁸. Les parties intéressées peuvent demander à être auditionnées par l'Autorité et/ou lui communiquer leurs observations sur la proposition tarifaire ou tout document en lien avec celle-ci, dans les conditions prévues par le règlement intérieur de l'Autorité.

²² Arrêté du 16 janvier 2012 relatif à la transmission d'informations préalables à la fixation sur certains aérodromes des redevances mentionnées à l'article R. 224-1 du code de l'aviation civile.

²³ Décision n° 2020-083 du 17 décembre 2020 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget à compter du 1^{er} avril 2021.

²⁴ Décision n° 2022-085 du 29 novembre 2022 listant les usagers visés à l'article 5 de l'arrêté du 16 janvier 2012 relatif à la transmission d'informations préalables à la fixation sur certains aérodromes des redevances mentionnées à l'article R. 224-1 du code de l'aviation civile.

²⁵ Consultation publique du 16 mai 2022 au 6 juin 2022 relative aux critères à retenir concernant les décisions de l'Autorité de régulation des transports à prendre en application de l'article 5 de l'arrêté du 16 janvier 2012 relatif à la transmission d'informations préalables à la fixation sur certains aérodromes des redevances mentionnées à l'article R. 224-1 du code de l'aviation civile.

²⁶ Les décisions précédentes n'avaient pas été révisées depuis 2012.

²⁷ Article R. 224-3-3 du code de l'aviation civile.

²⁸ Les éléments sont listés dans la partie 1 de la décision de l'Autorité n°2019-058 du 1^{er} octobre 2019 relative aux éléments nécessaires à l'examen par l'Autorité de régulation des transports des demandes d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires.

Étape n°3 : l'instruction de la proposition par l'Autorité²⁹

L'Autorité dispose d'un délai de deux mois pour se prononcer sur la proposition qui lui a été soumise. Au cours de la procédure d'homologation, elle peut solliciter la communication de toute information utile à l'exercice de sa mission auprès de diverses parties prenantes³⁰ (exploitants d'aéroports, usagers, services de l'État, etc.).

Au titre de l'analyse du respect des règles générales applicables aux redevances, l'Autorité analyse notamment les évolutions de la structure tarifaire et des modulations tarifaires proposées par l'exploitant. Elle s'assure également que l'évolution des tarifs proposée, par rapport aux tarifs en vigueur, est modérée. Cette appréciation s'effectue, au cas par cas, en tenant compte des circonstances particulières de chaque espèce dans lesquelles l'Autorité est amenée à se prononcer, sous le contrôle du juge. Par ailleurs, afin d'analyser le respect des conditions relatives, d'une part, à la juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé, d'autre part, au rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus, l'Autorité porte également son attention sur les mécanismes d'allocation des produits, des charges et des actifs entre les périmètres régulé et non régulé.

Il convient de préciser que la redevance relative au financement de l'assistance spécifique due aux personnes handicapées et à mobilité réduite (PHMR) est une redevance autonome, analysée de manière séparée par rapport aux autres redevances.

En l'absence d'opposition de l'Autorité dans le délai fixé par le code de l'aviation civile, les tarifs et leurs modulations sont réputés homologués. En cas d'opposition de l'Autorité, l'exploitant d'aéroport dispose d'un délai d'un mois pour saisir l'Autorité d'une nouvelle proposition tarifaire. Cette dernière dispose alors d'un délai d'un mois pour se prononcer. À défaut d'opposition dans ce délai, les tarifs sont réputés homologués. En cas de second refus d'homologation, les tarifs précédemment en vigueur demeurent applicables.

Étape n°4 : l'entrée en vigueur des tarifs

Les tarifs des redevances et leurs modulations rendus publics par l'exploitant le lendemain de leur notification à l'Autorité sont exécutoires au plus tôt³¹ un mois après cette publication, sous réserve qu'ils aient été homologués.

²⁹ Article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile dans sa version modifiée par le décret n° 2022-1106 du 1^{er} août 2022 relatif aux redevances aéroportuaires.

³⁰ Il de l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile et article L. 1264-2 du code des transports.

³¹ Sans préjudice des dispositions des articles R. 224-3-3, R. 224-3-4 et R. 224-5 du code de l'aviation civile et à l'exception des tarifs fixés par contrat dans les conditions du troisième alinéa du 2° de l'article R. 224-2 du code de l'aviation civile.

4 ANNEXE DE LA FICHE THÉMATIQUE N°3

4.1 Littérature scientifique relative au système de caisse – synthèse des résultats de l'article de Martimort, Pommet et Pouyet (2022)

Cette annexe présente l'article de Martimort, D., Pommet, G., & Pouyet, J. (2022) *Optimal regulation design of airports: Investment incentives and impact of commercial services*³². Cet article, qui constitue la recherche la plus récente sur le sujet, complète les résultats recensés dans l'étude *Enjeux et perspectives dans le secteur aéroportuaire* que l'ART a publiée en janvier 2023.

Le problème du choix du système de caisse dans un aéroport a fait l'objet d'une littérature scientifique abondante depuis la fin des années 1990. Les activités commerciales connaissent alors un fort développement si bien que la compréhension de la relation entre les activités commerciales et les activités aéronautiques devient une problématique primordiale pour comprendre l'économie des aéroports et les réguler de façon efficace.

Les premières réflexions sur le sujet interrogent le besoin de réguler les prix des activités aéronautiques. En particulier, les articles de Beesley³³ (1999) et Starkie³⁴ (2001) mettent en avant que l'interdépendance entre les deux activités pourrait suffire à limiter tout abus de pouvoir de marché : le gestionnaire cherchant à développer son activité aéronautique pour accroître son activité commerciale et inversement, il serait incité à contrôler ses tarifs sur chacune. Par ailleurs, il serait naturellement incité à investir pour développer son activité aéronautique.

Plusieurs recherches ont, depuis, largement nuancé ce résultat. En particulier, les travaux de Yang and Zhang³⁵ (2011) ont montré que les incitations issues d'un système en caisse double ne venaient que modérément réduire la tendance d'un gestionnaire à exploiter son pouvoir de marché. Plus généralement, la question du choix entre caisse simple et caisse double a été débattue.

L'approche de Martimort, Pommet et Pouyet (2022) généralise ces travaux, en y ajoutant la question du financement des infrastructures. Elle forme en quelque sorte la synthèse la plus récente des travaux sur le sujet, en intégrant, dans un modèle unique, les principaux arguments du débat. En particulier, elle tranche la question du partage de la valeur générée par les activités commerciales en s'intéressant au paramétrage d'une caisse aménagée, alors que la recherche s'était jusque-là focalisée sur le choix entre une caisse simple et une caisse double.

³² Publié dans *Transportation Research Part B: Methodological*, 164, 25-44.

³³ Beesley, M. E. (1999). *Airport regulation. Regulating Utilities: A New Era?* London: Institute of Economic Affairs.

³⁴ Starkie, D. (2002). Airport regulation and competition. *Journal of air Transport management*, 8(1), 63-72.

³⁵ Yang, H., & Zhang, A. (2011). Price-cap regulation of congested airports. *Journal of regulatory economics*, 39, 293-312.

Notes

[illegible]

[illegible]

Directeur de la publication : Philippe Richert

Pilotage et coordination : Jordan Cartier, Isabelle Dechavanne, Adrien Dubié

Auteurs et contributeurs : Vincent Bénézech, Bérengère Delom de Mézerac, Grégoire Dutot, Marie Duval,
Annie Horny, Amal Teguig

Impression : Imprimerie de la Direction de l'information légale et administrative en 100 exemplaires

Dépôt légal : Septembre 2023

ISSN : En cours

L'étude « Préconisations en vue de l'évolution du cadre de régulation des aéroports » est consultable en ligne sur le site internet : <https://www.autorite-transport.fr>



11, place des Cinq Martyrs du Lycée Buffon
CS 30054 - 75675 Paris Cedex 14
Tél. +33 (0)1 58 01 01 10

 @ART_transports

Retrouvez toute l'actualité, les avis
et décisions, les textes de référence, les notes
de conjoncture et les publications de l'Autorité
sur le site internet

autorite-transports.fr