

## Décision n° 2024-087 du 12 décembre 2024

relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget à compter du 1<sup>er</sup> avril 2025

---

### L'essentiel

Par la présente décision, l'Autorité homologue les tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget, pour la période tarifaire allant du 1<sup>er</sup> avril 2025 au 31 mars 2026, dont elle a été saisie par la société ADP le 18 octobre 2024.

Hors redevance d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite (« PHMR »), les tarifs augmenteront de +3,4 % en moyenne au 1<sup>er</sup> avril 2025 par rapport aux tarifs actuellement en vigueur. Concernant la redevance d'assistance aux PHMR, les tarifs augmenteront de +25 % en moyenne au 1<sup>er</sup> avril 2025 pour les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et de Paris-Orly.

Ces évolutions tarifaires interviennent dans un contexte de hausses significatives des charges d'exploitation et des dépenses d'investissements, devant notamment permettre à l'exploitant d'accompagner les évolutions réglementaires, de répondre aux enjeux de régénération du patrimoine, d'optimisation des capacités aéroportuaires et d'amélioration de la qualité de service, au bénéfice des usagers des aéroports parisiens.

Dans ce contexte, l'Autorité formule plusieurs observations à l'attention de la société ADP, récapitulées en annexe, relatives, notamment :

- à l'amélioration de la qualité de service attendue par les usagers, singulièrement au titre des prestations d'assistance aux PHMR ;
- aux sérieuses limites, constatées tant sur le fond que sur la forme, des travaux entrepris en matière d'allocation comptable afin de répondre, à terme, aux exigences de l'Autorité.

Enfin, rappelant sa position selon laquelle le contrat de régulation économique (CRE) constitue l'outil à privilégier pour favoriser un cadre de régulation incitatif à la performance, l'Autorité recommande à la société ADP de se rapprocher à brève échéance des services de l'État afin d'entamer des travaux communs tenant à l'élaboration d'un CRE, comme envisagé par ses dirigeants lors de leur audition.

*Cette synthèse a un caractère strictement informatif. Elle ne saurait se substituer aux motifs et conclusions ci-après, qui seuls font foi.*

---

## **L'Autorité de régulation des transports (ci-après « l'Autorité »),**

Saisie d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget pour la période tarifaire du 1<sup>er</sup> avril 2025 au 31 mars 2026 par la société Aéroports de Paris (ci-après la « société ADP »), le 18 octobre 2024, le dossier ayant été déclaré recevable le même jour ;

Vu le règlement (CE) n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens ;

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

Vu la communication de la Commission européenne du 4 octobre 2024 sur l'application des orientations interprétatives sur le règlement (CE) n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens ;

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 6325-1, L. 6327-1, L. 6327-2 et R. 6325-1 et suivants ;

Vu l'arrêté du 24 janvier 1956 modifié relatif aux conditions d'établissement et de perception des redevances d'atterrissage et d'usage des dispositifs d'éclairage sur les aérodromes publics ;

Vu l'arrêté du 22 juillet 1959 modifié relatif aux conditions d'établissement et de perception des redevances de stationnement des aéronefs sur les aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique ;

Vu l'arrêté du 26 février 1981 modifié fixant les conditions d'établissement et de perception des redevances d'usage des installations aménagées pour la réception des passagers et des marchandises sur les aéroports de France métropolitaine et d'outre-mer ;

Vu l'arrêté du 16 janvier 2012 modifié 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 ;

Vu l'arrêté du 28 juillet 2023 relatif à l'utilisation des moteurs auxiliaires de puissance des aéronefs lors de l'escale sur l'aérodrome de Paris-Charles de Gaulle, de Paris-Orly et de Paris-Le Bourget ;

Vu l'arrêté du 23 mai 2024 modifié relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2021-068 du 16 décembre 2021 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget à compter du 1<sup>er</sup> avril 2022 ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2022-024 du 31 mars 2022 portant détermination des principes auxquels obéissent les règles d'allocation des produits, des actifs et des charges pour les aéroports relevant du champ de compétence de l'Autorité de régulation des transports ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2022-025 du 31 mars 2022 portant adoption de lignes directrices relatives à l'interprétation et à la portée qui seront données aux principes édictés dans la décision n° 2022-024 du 31 mars 2022 ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2022-087 du 8 décembre 2022 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget à compter du 1<sup>er</sup> avril 2023 ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2023-012 du 9 février 2023 portant adoption de lignes directrices relatives aux éléments nécessaires à l'instruction par l'Autorité de régulation des transports des demandes d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires en l'absence de contrat de régulation économique et aux vérifications prévues par l'article L. 6327-2 du code des transports ;

Vu la décision n° 2023-052 du 9 novembre 2023 portant adoption de lignes directrices relatives à l'appréciation des niveaux de coût moyen pondéré du capital (CMPC) des périmètres régulés des aéroports relevant du champ de compétence de l'Autorité de régulation des transports ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2024-001 du 18 janvier 2024 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget à compter du 1<sup>er</sup> avril 2024 ;

Vu la demande d'avis adressée par la société ADP à la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ci-après « DGCCRF »), conformément à l'article R. 6325-27 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir entendu, à leur demande, les représentants de l'Association internationale du transport aérien (« IATA »), de la Chambre syndicale du transport aérien (« CSTA »), de la société ADP et des sociétés easyJet, Air France et Transavia les 4 et 5 novembre 2024 ;

Vu la note adressée par la société easyJet au service de la procédure de l'Autorité le 25 octobre 2024 ;

Vu la note adressée par la société Air France au service de la procédure de l'Autorité le 25 octobre 2024 ;

Vu la note adressée par IATA au service de la procédure de l'Autorité le 28 octobre 2024 ;

Vu la note adressée par la société Transavia au service de la procédure de l'Autorité le 28 octobre 2024 ;

Le collège en ayant délibéré le 12 décembre 2024 ;

**Adopte la décision suivante :**

# Table des matières

<b>1. Contexte</b> .....	<b>5</b>
1.1. Faits et procédure .....	5
1.1.1. Les aéroports de Paris .....	5
1.1.2. La saisine de l'Autorité pour la période tarifaire du 1 <sup>er</sup> avril 2025 au 31 mars 2026 .....	5
1.2. Cadre juridique applicable à l'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires .....	6
1.2.1. Le droit de l'Union européenne .....	6
1.2.2. Le droit national.....	7
1.3. La période tarifaire antérieure.....	10
1.4. Contenu de la saisine pour la période tarifaire du 1 <sup>er</sup> avril 2025 au 31 mars 2026.....	10
1.4.1. En ce qui concerne la structure et les modulations tarifaires.....	11
1.4.2. En ce qui concerne l'évolution des tarifs des redevances.....	11
1.4.3. En ce qui concerne les perspectives de trafic et la rentabilité du périmètre régulé envisagées .....	12
<b>2. Analyse</b> .....	<b>13</b>
2.1. Sur le respect de la procédure de consultation des usagers.....	13
2.1.1. En ce qui concerne le déroulement de la consultation.....	13
2.1.2. En ce qui concerne le contenu de la consultation .....	14
2.2. Sur le respect des règles applicables aux redevances aéroportuaires .....	15
2.2.1. En ce qui concerne la structure tarifaire .....	15
2.2.2. En ce qui concerne les modulations tarifaires.....	16
2.2.3. En ce qui concerne le caractère modéré de l'évolution des tarifs des redevances .....	17
2.2.4. En ce qui concerne la juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé et le rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus .....	18
2.3. Sur la redevance d'assistance aux PHMR.....	28
<b>Décision</b> .....	<b>31</b>

# 1. Contexte

## 1.1. Faits et procédure

### 1.1.1. Les aéroports de Paris

1. La gestion des aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget est assurée par la société ADP, en vertu de la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports et du décret n° 2005-828 du 20 juillet 2005 relatif à la société Aéroports de Paris. La société ADP détient en pleine propriété les terrains et installations aéroportuaires et, en application de la loi, exploite sans limitation de durée les trois principaux aéroports parisiens.
2. La société ADP, qui est également gestionnaire, sur le territoire français de dix autres plateformes d'aviation générale, appartient au Groupe ADP, lequel gère une vingtaine d'aéroports dans le monde.
3. Les trois principaux aéroports parisiens composant le système d'aérodromes géré par la société ADP sont :
  - Paris-Charles de Gaulle, qui a accueilli 67,4 millions de passagers en 2023, ce qui correspond à 88,5 % du niveau de trafic de 2019 ;
  - Paris-Orly, qui a accueilli 32,3 millions de passagers en 2023, ce qui correspond à 101,4 % du niveau de trafic de 2019 ;
  - Paris-Le Bourget, qui a enregistré environ 58,6 milliers de mouvements en 2023, ce qui correspond approximativement à 109,1 % du niveau de 2019.
4. Sur ces trois plateformes, la société ADP met à disposition des passagers, des compagnies aériennes et des opérateurs de courrier et de fret des installations aéroportuaires permettant d'accueillir toutes les catégories de trafic (long-courrier gros porteurs, moyen-courrier, *low-cost*, *charter* et affaires). La plateforme de Paris-Charles de Gaulle accueille le *hub* de l'alliance *Skyteam* et le *hub* européen de la compagnie FedEx.

### 1.1.2. La saisine de l'Autorité pour la période tarifaire du 1<sup>er</sup> avril 2025 au 31 mars 2026

5. La société ADP a saisi l'Autorité d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget pour la période tarifaire du 1<sup>er</sup> avril 2025 au 31 mars 2026 par un dossier réceptionné au service de la procédure le vendredi 18 octobre 2024, qui a été déclaré recevable le même jour.
6. En application de l'article R. 6325-29 du code des transports, la société ADP a rendu publique sa proposition tarifaire le 18 octobre 2024.

7. Conformément au premier alinéa de l'article R. 6325-27 du même code, la DGCCRF a reçu, le 18 octobre 2024, la proposition tarifaire de la société ADP. Le silence gardé par la DGCCRF dans le délai de quinze jours à compter de la réception de la notification vaut, conformément au second alinéa de l'article R. 6325-30 du code des transports, avis favorable sur les tarifs notifiés.

## 1.2. Cadre juridique applicable à l'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires

### 1.2.1. Le droit de l'Union européenne

#### a. La directive 2009/12/CE du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires

8. La directive 2009/12/CE du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires établit des principes communs pour la perception de redevances aéroportuaires dans les aéroports de l'Union européenne. Elle s'applique à tout aéroport situé sur un territoire relevant du traité instituant la Communauté européenne<sup>1</sup>, ouvert au trafic commercial et dont le trafic annuel dépasse cinq millions de mouvements de passagers, ainsi qu'à l'aéroport enregistrant le plus grand nombre de mouvements de passagers dans chaque État membre.
9. L'article 2, paragraphe 4, définit les redevances aéroportuaires comme « *un prélèvement effectué au profit de l'entité gestionnaire d'aéroport à la charge des usagers d'aéroport en contrepartie de l'utilisation des installations et des services qui sont fournis exclusivement par l'entité gestionnaire de l'aéroport, et qui sont liés à l'atterrissage, au décollage, au balisage et au stationnement des aéronefs, ainsi qu'à la prise en charge des passagers et du fret* ».
10. En principe, les redevances aéroportuaires sont fixées par les entités gestionnaires d'aéroport après consultation des usagers d'aéroport et n'entraînent pas de discrimination entre les usagers, conformément au droit de l'Union européenne.
11. L'article 6 de la directive encadre la consultation des usagers d'aéroport par l'entité gestionnaire d'aéroport. Cette consultation doit être mise en place au moins une fois par an en ce qui concerne l'application du système de redevances aéroportuaires, le niveau des redevances aéroportuaires et, s'il y a lieu, la qualité du service fourni. En vue de la consultation, l'entité gestionnaire fournit aux usagers d'aéroport ou à leurs représentants les informations sur les éléments servant de base à la détermination du système ou du niveau de toutes les redevances perçues par elle dans chaque aéroport, requises par l'article 7 de la directive.
12. En vertu de l'article 11 de la directive, les États membres désignent ou mettent en place une autorité indépendante qui constitue leur autorité de supervision indépendante nationale et qui est chargée (i) de veiller à la bonne application des mesures prises pour se conformer à la directive et (ii) d'assumer, au minimum, les tâches assignées au titre de l'article 6, concernant notamment l'application du système de redevances aéroportuaires et le niveau de ces redevances. Ils garantissent l'indépendance de l'autorité de supervision indépendante en veillant à ce qu'elle soit juridiquement distincte et fonctionnellement

---

<sup>1</sup> Devenu traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

indépendante de toutes les entités gestionnaires d'aéroports et de tous les transporteurs aériens. Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2019, l'Autorité assume les missions de l'autorité de supervision indépendante.

13. Le paragraphe 5 de l'article 6 laisse la possibilité aux États membres d'instituer une procédure obligatoire en vertu de laquelle les redevances aéroportuaires ou leur niveau maximal sont systématiquement déterminés ou approuvés par l'autorité de supervision indépendante.

#### **b. Le règlement (CE) n° 1107/2006 du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens**

14. L'article 8 du règlement (CE) n° 1107/2006 prévoit que l'entité gestionnaire d'un aéroport peut, pour financer l'assistance spécifique due aux personnes handicapées et à mobilité réduite (ci-après « PHMR »), percevoir, sur une base non discriminatoire, une redevance spécifique auprès des usagers de l'aéroport.
15. Cette redevance spécifique doit être raisonnable, calculée en fonction des coûts, transparente et établie par l'entité gestionnaire de l'aéroport, en coopération avec ses usagers, par l'intermédiaire du comité des usagers de l'aéroport s'il en existe un ou de toute autre entité appropriée. L'entité gestionnaire tient une comptabilité séparée respectivement pour ses activités relatives à l'assistance fournie aux PHMR et pour ses autres activités. Elle met à la disposition des usagers de l'aéroport un relevé annuel vérifié des redevances perçues et des frais engagés en ce qui concerne cette assistance.
16. La Commission européenne a publié, le 4 octobre 2024, une communication intitulée « Application des orientations interprétatives sur le règlement (CE) n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens ». Elle précise notamment les conditions dans lesquelles les usagers devraient être consultés lors de l'établissement ou de la révision de la redevance spécifique.
17. L'article 6 du règlement prévoit que le transporteur aérien ayant lui-même reçu une notification de besoin d'assistance au moins quarante-huit heures avant l'heure de départ publiée du vol communique cette information à l'entité gestionnaire des aéroports de départ, d'arrivée et de transit, au moins trente-six heures avant l'heure de départ publiée du vol. Dans tous les autres cas, il communique ces informations « *dès que possible* ».

## **1.2.2. Le droit national**

### **a. Les redevances pour services rendus**

18. L'article L. 6325-1 du code des transports prévoit que les services publics aéroportuaires (SPA) rendus sur les aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique donnent lieu à la perception de redevances pour services rendus fixées conformément à l'article L. 410-2 du code de commerce.

19. Il précise également que « le montant des redevances tient compte de la rémunération des capitaux investis sur un périmètre d'activités précisé par voie réglementaire pour chaque aéroport, appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital 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. Il peut tenir compte des dépenses, y compris futures, liées à la construction d'infrastructures ou d'installations nouvelles avant leur mise en service. / Il peut faire l'objet, pour des motifs d'intérêt général, de modulations limitées tendant à réduire ou compenser les atteintes à l'environnement, améliorer l'utilisation des infrastructures, favoriser la création de nouvelles liaisons ou répondre à des impératifs de continuité et d'aménagement du territoire. / Le produit global de ces redevances ne peut excéder le coût des services rendus sur l'aéroport ou sur le système d'aéroports desservant la même ville ou agglomération urbaine concerné, système défini au sens du présent chapitre comme un groupe d'aéroports desservant la même ville ou agglomération urbaine, géré par un même exploitant et désigné comme tel par l'autorité compétente de l'État. / Les éléments financiers servant de base de calcul des tarifs des redevances prévues au présent article sont déterminés à partir des états financiers, le cas échéant prévisionnels, établis conformément aux règles comptables françaises ».
20. L'article R. 6325-1 du code des transports dispose que « les services publics aéroportuaires donnant lieu à la perception de redevances en application de l'article L. 6325-1 sont les services rendus aux exploitants d'aéronefs et à leurs prestataires de services à l'occasion de l'usage de terrains, d'infrastructures, d'installations, de locaux et d'équipements aéroportuaires fournis par l'exploitant d'aéroport, dans la mesure où cet usage est directement nécessaire, sur l'aéroport, à l'exploitation des aéronefs ou à celle d'un service de transport aérien ».
21. Les articles R. 6325-3 et suivants du code des transports définissent les redevances concernées et les modalités de leurs éventuelles modulations.

#### **b. Le périmètre régulé**

22. L'article L. 6325-1 du code des transports précité prévoit que le montant des redevances tient compte de la rémunération des capitaux investis sur un périmètre d'activités précisé par voie réglementaire pour chaque aéroport.
23. L'article R. 6325-22 du code des transports renvoie à un arrêté du ministre chargé de l'aviation civile le soin de fixer ce périmètre, ainsi que, le cas échéant, les modalités de prise en compte des profits dégagés par des activités de l'exploitant extérieures à ce périmètre.
24. L'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 23 mai 2024 susvisé fixe le périmètre des activités régulées applicable pour la société ADP. Ce périmètre couvre l'ensemble des activités de la société ADP sur les aéroports mentionnés à l'article D. 6323-4 du code des transports, à l'exclusion : des activités d'assistance en escale, de certaines activités exercées par des entreprises liées à l'exploitant, des activités de sécurité-incendie-sauvetage, de lutte contre le péril animalier ou de sûreté, des activités relatives aux mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux, des activités relevant de la contribution des exploitants aux dépenses engagées par les riverains de ces aéroports pour la mise en œuvre des dispositions nécessaires à l'atténuation des nuisances sonores, des activités commerciales et de services telles que celles relatives aux boutiques, à la restauration, aux services bancaires et de change, à l'hôtellerie, à la location d'automobiles et à la publicité, des activités foncières et immobilières hors aérogares autres que celles consistant en la mise à

disposition de terrains, surfaces, immeubles ou locaux pour certaines activités<sup>2</sup>, et des activités sans rapport avec le ou les aéroports concernés.

### c. La procédure d'homologation des tarifs des redevances

25. Aux termes de l'article L. 6327-1 du code des transports, l'Autorité est compétente pour homologuer les tarifs des redevances pour services rendus mentionnées à l'article L. 6325-1 du même code et leurs modulations concernant « les aéroports dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers lors de l'une des cinq années civiles précédentes ainsi que pour les aéroports faisant partie d'un système d'aéroports au sens de l'article L. 6325-1 précité comprenant au moins un aéroport dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers lors de l'une des cinq années civiles précédentes ».
26. L'Autorité dispose, conformément à l'article R. 6325-33 du code des transports, d'un délai de deux mois à compter de la réception de la notification pour s'opposer, le cas échéant, aux tarifs et modulations qui lui sont soumis. L'article R. 6325-34 du même code prévoit que l'exploitant d'aéroport peut, dans le mois qui suit l'opposition de l'Autorité et sans nouvelle consultation des usagers, lui 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 elle ne s'y oppose pas, ceux-ci sont réputés homologués et deviennent exécutoires, sous réserve de l'accomplissement des formalités de publication.

### d. Le rôle de l'Autorité lorsqu'elle est saisie d'une demande d'homologation tarifaire

27. L'article L. 6327-2 du code des transports précise les missions de l'Autorité lorsqu'elle est saisie d'une demande d'homologation des tarifs et de leurs modulations. Dans ce cadre, 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 ;
  - lorsqu'un contrat a été conclu en application de l'article L. 6325-2, 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, que l'exploitant d'aéroport 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, que le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus et que leur évolution, par rapport aux tarifs en vigueur, est modérée. »

---

<sup>2</sup> À savoir : 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 aérien, l'exercice des activités d'aviation générale et d'affaires, le stationnement automobile public et par abonnements, et les transports publics.

28. Par une décision du 28 janvier 2021, le Conseil d'État a rappelé que les dispositions combinées du code des transports et du code de l'aviation civile, alors applicables, impliquaient, conformément aux objectifs de la directive 2009/12/CE précitée, l'intervention des usagers des aéroports, d'une part, et celle de l'Autorité, d'autre part, dans la détermination des règles d'allocation des produits, des actifs et des charges au périmètre régulé par les exploitants aéroportuaires.
29. À la suite de cette décision, l'article L. 6327-3-1 du code des transports, créé par la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances, a précisé que l'Autorité détermine les principes auxquels obéissent les règles d'allocation des produits, des actifs et des charges au périmètre régulé, par une décision publiée au *Journal officiel*.
30. Sur ce fondement, l'Autorité a publié sa décision n° 2022-024 du 31 mars 2022 portant détermination des principes auxquels obéissent les règles d'allocation des produits, des actifs et des charges pour les aéroports relevant du champ de compétence de l'Autorité de régulation des transports, laquelle s'accompagne de la décision n° 2022-025 du 31 mars 2022 portant adoption de lignes directrices relatives à l'interprétation et à la portée qui seront données aux principes édictés dans la décision n° 2022-024.
31. La décision n° 2022-024 s'applique aux propositions tarifaires notifiées à l'Autorité, dans les conditions prévues à l'article R. 6325-27 du code des transports, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2022.

### 1.3. La période tarifaire antérieure

32. Les tarifs des redevances aéroportuaires en vigueur pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2024 au 31 mars 2025 sont ceux homologués par la décision n° 2024-001 du 18 janvier 2024 de l'Autorité.

### 1.4. Contenu de la saisine pour la période tarifaire du 1<sup>er</sup> avril 2025 au 31 mars 2026

33. La société ADP a saisi l'Autorité d'une demande d'homologation de deux grilles tarifaires applicables respectivement aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly, d'une part, et de Paris-Le Bourget, d'autre part, pour la période tarifaire 2025-2026. Ces grilles tarifaires, qui ont été établies sur la base des périmètres d'activités prévus par l'arrêté du 23 mai 2024 susvisé, sont identiques à celles votées respectivement par les membres des CoCoÉcos le 30 septembre 2024.
34. Les grilles tarifaires soumises à l'homologation de l'Autorité comprennent les redevances prévues aux articles R. 6325-4 et suivants du code des transports ainsi que la redevance versée en contrepartie des prestations d'assistance aux PHMR.

### 1.4.1. En ce qui concerne la structure et les modulations tarifaires

#### a. S'agissant des aéroports de Paris-Charles de Gaulle et de Paris-Orly

35. La société ADP envisage, dans sa proposition pour la période tarifaire 2025-2026, de reconduire la structure tarifaire actuellement en vigueur pour les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly.
36. La société ADP propose en outre de reconduire, dans les mêmes conditions que durant la période tarifaire actuellement en vigueur, deux des trois modulations tarifaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly :
  - la modulation applicable à la redevance de stationnement pour les aéronefs stationnant de nuit sur ces aérodromes ; et
  - la modulation acoustique des redevances d'atterrissage sur ces aérodromes.

S'agissant de la modulation de la redevance d'assistance aux PHMR, la société ADP propose une légère évolution consistant à aligner les seuils des taux de signalement des compagnies utilisés à Paris-Orly sur ceux utilisés à Paris-Charles de Gaulle.

#### b. S'agissant de l'aérodrome de Paris-Le Bourget

37. La société ADP, envisage, dans sa proposition pour la période tarifaire 2025-2026, de reconduire la structure tarifaire actuellement en vigueur pour l'aérodrome de Paris-Le Bourget et de modifier la modulation acoustique de la redevance d'atterrissage.

### 1.4.2. En ce qui concerne l'évolution des tarifs des redevances

#### a. S'agissant des aéroports de Paris-Charles de Gaulle et de Paris-Orly

38. La société ADP propose une évolution différenciée des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly, correspondant à une hausse moyenne de +3,4 % par rapport aux tarifs actuellement en vigueur, hors redevance d'assistance aux PHMR.
39. Cette hausse moyenne résulte :
  - Du gel de la redevance de stationnement ;
  - D'une hausse homogène de +3,9 % des tarifs de l'ensemble des autres redevances.
40. Concernant la redevance d'assistance aux PHMR, la société ADP propose une hausse moyenne de +25 % pour les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et de Paris-Orly.

## b. S'agissant de l'aérodrome de Paris-Le Bourget

41. La société ADP propose une hausse différenciée des tarifs des redevances aéroportuaires de l'aérodrome de Paris-Le Bourget en moyenne de +5,5 %, avec :
- Une hausse moyenne de +5,3 % des tarifs unitaires de la redevance d'atterrissage<sup>3</sup> ;
  - Une hausse de +5,5 % du tarif de la redevance de stationnement ;
  - Une hausse de +3,9 % du tarif de la redevance relative à la fourniture de titres de circulation aéroportuaire.

### 1.4.3. En ce qui concerne les perspectives de trafic et la rentabilité du périmètre régulé envisagées

42. Sur le fondement de l'article 5 de l'arrêté du 16 janvier 2012 susvisé, la société ADP a interrogé les principaux usagers opérant sur les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly, afin de connaître leurs prévisions de trafic. Sur les quinze compagnies aériennes concernées, l'Autorité relève que sept d'entre elles ont apporté une réponse à la société ADP. Il s'agit d'Air France, Delta Airlines, easyJet, Emirates, Turkish Airlines, Royal Air Maroc et Transavia France.
43. Dans sa proposition tarifaire soumise à l'homologation de l'Autorité, la société ADP prévoit un trafic de [100 – 120] millions de passagers, pour la période tarifaire 2025-2026, correspondant à [95 – 105] % du trafic de référence réalisé en 2019. Il résulte de ces prévisions, pour la période tarifaire concernée, un niveau des produits opérationnels des redevances aéroportuaires soumises à homologation de l'Autorité de [1 500 – 1 900] millions d'euros et un niveau des produits opérationnels issus des activités non aéronautiques du périmètre régulé de [700 – 1000] millions d'euros (correspondant, respectivement, à [105 – 130] % et [105 – 130] % des niveaux de 2019). Sur le périmètre régulé et pour la période tarifaire soumise à l'homologation, le taux de retour sur les capitaux investis (ci-après « ROCE ») est estimé, par la société ADP, à + [4,0 – 5,0] %.
44. La société ADP estime le coût moyen pondéré du capital (ci-après « CMPC ») après impôts du périmètre régulé applicable à la période tarifaire faisant l'objet de l'homologation à +6,3 %.

---

<sup>3</sup> Hors application des coefficients acoustiques (associés à la modulation acoustique des redevances d'atterrissage sur cet aérodrome).

## 2. Analyse

### 2.1. Sur le respect de la procédure de consultation des usagers

#### 2.1.1. En ce qui concerne le déroulement de la consultation

45. L'article R. 6325-18 du code des transports dispose qu'« *une consultation des usagers mentionnés au premier alinéa de l'article R. 6325-1 est engagée au moins quatre mois avant l'entrée en vigueur de nouvelles conditions tarifaires. Elle s'effectue dans le cadre de la commission consultative économique de l'aérodrome, lorsque celui-ci en est doté conformément aux dispositions de l'article R. 6325-54* ».
46. L'article R. 6325-61 du code des transports dispose que « *[ ] la commission est réunie au moins une fois par an pour émettre un avis sur les modalités d'établissement et d'application, sur l'aérodrome considéré, des redevances pour services rendus prévues par l'article R. 6325-1 ainsi que sur les programmes d'investissements de l'aérodrome* ».

#### a. S'agissant de la consultation de la CoCoÉco des aéroports de Paris-Charles de Gaulle et de Paris-Orly

47. Dans le contexte d'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques, la société ADP a réuni deux fois la CoCoÉco<sup>4</sup> des aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly dans l'année 2024, au lieu des trois réunions habituelles. Les deux réunions se sont tenues les 10 juillet et 30 septembre 2024. Les délais de convocation de ses membres ont été respectés.
48. La CoCoÉco s'est prononcée en faveur du programme d'investissements relatif aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle et de Paris-Orly. L'ensemble des représentants présents de la société ADP (sept) et trois autres membres de la CoCoÉco ont voté favorablement, alors que la majorité des usagers et leurs représentants se sont abstenus (huit) ou ont voté contre (un).
49. En revanche, la CoCoÉco s'est opposée à la proposition tarifaire pour la période 2025-2026. L'ensemble des représentants présents de la société ADP (sept) et un autre membre de la CoCoÉco ont voté favorablement, alors que tous les autres membres, dont les usagers et leurs représentants, ont voté contre (onze).

---

<sup>4</sup> La CoCoÉco des aéroports de Paris-Charles de Gaulle et de Paris-Orly se compose des représentants de : la société ADP (huit représentants), la société Air France, la société EasyJet, la société FedEx Express Europe, la société Transavia France, l'*Airline operators committee* (AOC) de Paris-Charles de Gaulle, l'*Airline operators committee* (AOC) de Paris-Orly, le *Board of Airlines Representative* (BAR France), la Chambre Syndicale de l'Assistance en Escale (CSAE), la Chambre Syndicale des Transports Aériens (CSTA), la Fédération Nationale de l'Aviation et de ses métiers (FNAM), l'Association du Transport Aérien International (IATA) et le Syndicat des Compagnies Aériennes Autonomes (SCARA).

## b. S'agissant de la consultation de la CoCoÉco de l'aérodrome de Paris-Le Bourget

50. La société ADP a réuni la CoCoÉco<sup>5</sup> de l'aérodrome de Paris-Le Bourget, le 30 septembre 2024. Le délai de convocation de ses membres a été respecté.
51. La CoCoÉco a émis un avis favorable sur le programme d'investissements pour la période tarifaire 2025-2026. Si les usagers et leurs représentants ont voté contre (cinq), les représentants de la société ADP (quatre) et la présidente de la CoCoÉco, dont la voix est prépondérante en cas de partage égal des voix<sup>6</sup>, ont voté favorablement.
52. La CoCoÉco a émis un avis favorable sur la proposition tarifaire pour 2025-2026. La répartition des voix est identique à celle du vote relatif aux investissements.

### 2.1.2. En ce qui concerne le contenu de la consultation

53. L'article L. 6325-7 du code des transports dispose que, « *[d]ans le cadre [des] consultations, les exploitants d'aérodromes transmettent aux usagers ou aux représentants d'usagers des informations sur les éléments servant de base à la détermination des tarifs des redevances et des informations permettant d'apprécier l'utilisation des infrastructures et des informations sur les programmes d'investissement* ».
54. L'article R. 6325-23 du code des transports fixe une liste d'informations à porter à la connaissance des usagers, dans le cadre des consultations préalables à la fixation de nouveaux tarifs. Cette liste mentionne notamment : les éléments listés au second alinéa de l'article R. 6325-13 et à l'article R. 6325-16 du code des transports<sup>7</sup> ; des informations sur les résultats et les prévisions de trafic ; des informations sur les éléments servant de base à la détermination des tarifs des redevances ; des éléments sur les résultats et les prévisions d'investissement.
55. Ces éléments, complétés et précisés par l'arrêté du 16 janvier 2012 susvisé, doivent être fournis aux membres de la CoCoÉco préalablement à la réunion de la commission. Cet arrêté précise, par ailleurs les délais à respecter pour la transmission préalable des informations.
56. Il ressort des éléments du dossier que les membres de la CoCoÉco ont disposé de l'ensemble des documents et informations requis par la réglementation.
57. L'Autorité relève par ailleurs plusieurs éléments en ce qui concerne le contenu de la consultation.

---

<sup>5</sup> La CoCoÉco de Paris-Le Bourget se compose des représentants de : la société ADP (quatre représentants), la société Aston Sky (Clair Group), la société JETEX, la société Dassault Falcon Service, la société Ixair, l'European Business Aviation Association (EBAA-France), la Fédération nationale de l'aviation et de ses métiers (FNAM) et le Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA).

<sup>6</sup> Conformément à l'article R. 133-11 du code des relations entre le public et l'administration : « *La commission se prononce à la majorité des voix des membres présents ou représentés. Lorsqu'il a droit de vote, le président a voix prépondérante en cas de partage égal des voix.* »

<sup>7</sup> Dès lors que l'exploitant prend en compte, dans la détermination des tarifs des redevances, des dépenses futures liées à la construction de certaines infrastructures ou installations, il communique aux usagers : l'opération, son coût prévisionnel, la programmation des travaux correspondants et l'échéance de la mise en service ainsi qu'une étude sur l'impact économique prévisionnel du dispositif tarifaire pour les usagers et pour l'aérodrome (article R. 6325-13 du code des transports). Lorsque l'exploitant prévoit d'introduire une modulation nouvelle ou d'apporter un changement substantiel à une modulation, il communique aux usagers l'objectif d'intérêt général recherché, la période d'application de la modulation, les indicateurs de suivi correspondant à cet objectif et l'impact prévisionnel des modulations sur les conditions d'usage de l'aérodrome (article R. 6325-16 du code des transports).

58. En premier lieu, la société ADP a mis en place un groupe de travail dédié au plan d'investissement, permettant aux usagers d'appréhender de façon plus précise les opérations envisagées. Encouragée par l'Autorité dans sa décision n° 2024-001 susvisée, cette initiative, qui contribue à améliorer la quantité et la lisibilité des informations partagées en matière d'investissements, a été saluée par les usagers. Cette plus grande transparence doit permettre aux usagers de mieux identifier les impacts des investissements proposés sur l'utilisation des infrastructures, la qualité de service et le niveau des tarifs. La société ADP a annoncé (i) que les informations transmises pour les prochaines périodes tarifaires seront plus détaillées et comprendront notamment le coût final estimé par projet sur la durée de vie de ce dernier et (ii) travailler à l'identification et la mise en place d'indicateurs pour mesurer l'efficacité des investissements. L'Autorité encourage ces initiatives dans une démarche d'amélioration continue de la qualité de la consultation.
59. En second lieu, s'agissant de la qualité du service rendu aux usagers, l'Autorité relève qu'en 2024 les travaux du groupe de travail dédié se sont poursuivis. Ils ont notamment porté sur la pertinence de la mise en place de nouveaux indicateurs relatifs à la disponibilité des équipements à l'enregistrement ou l'assistance aux PHMR.
60. L'Autorité encourage la société ADP à poursuivre ces échanges au sein des groupes de travail et réitère sa recommandation formulée dans la décision n° 2024-001 susvisée, invitant les participants « à s'interroger sur les mécanismes incitatifs à mettre en place pour favoriser l'amélioration de la qualité du service rendu par l'exploitant aux usagers pour un même niveau de redevance ».

## 2.2. Sur le respect des règles applicables aux redevances aéroportuaires

61. Conformément aux articles R. 6325-3 et suivants et R. 6325-27 et suivants du code des transports, l'analyse de l'Autorité porte sur les redevances principales, accessoires et leurs modulations, ainsi que sur la redevance d'assistance fournie aux PHMR.
62. Sont en particulier exclues du champ de contrôle de l'Autorité, en application de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 23 mai 2024 susvisé et de l'article R. 6325-27 du code des transports, la taxe d'aéroport, les redevances relatives aux prestations d'assistance en escale et les redevances accessoires correspondant à des services de nature particulière qui ne sont rendus qu'à certains usagers et qui peuvent être fixées contractuellement entre le gestionnaire d'aéroport et les compagnies aériennes.

### 2.2.1. En ce qui concerne la structure tarifaire

63. Comme évoqué aux points 35 et 37, la société ADP envisage, dans sa proposition pour la période tarifaire 2025-2026, de reconduire la structure tarifaire actuellement en vigueur pour les aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget.
64. Concernant la différenciation tarifaire selon les faisceaux géographiques, la société ADP prévoit, pour la période tarifaire 2025-2026, de reconduire la différenciation de la redevance par passager applicable aux plateformes de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly. Les tarifs sont différenciés selon les quatre faisceaux géographiques recouvrant les destinations « de la métropole », « de l'espace Schengen », « de l'UE hors Schengen, des DROM/COM et du Royaume-Uni » et « Internationale (autres destinations que celles précitées) ».

65. Comme demandé par l'Autorité dans sa décision n° 2021-068 du 16 décembre 2021, la société ADP a mis à jour les données faisant état de la différence de temps de parcours et d'utilisation des installations entre les passagers relevant des faisceaux géographiques susmentionnés.
66. Au regard de ces éléments, l'Autorité considère qu'une réévaluation documentée des niveaux de différenciation tarifaire est nécessaire d'ici à la prochaine demande d'homologation, compte tenu, notamment :
- D'une part, des évolutions constatées, notamment la baisse, certes faible mais tendancielle, des temps passés en zone publique de départ et de la part de passagers avec bagages en soute pour les passagers des faisceaux internationaux ;
  - D'autre part, des possibles évolutions d'allocation des coûts entre les différentes infrastructures, notamment au regard des temps passés dans les surfaces communes des halls publics, à la suite des travaux de mise en conformité des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges sur la plateforme.
67. L'Autorité demande à la société ADP, au plus tard d'ici la fin de la période transitoire prévue par la décision n° 2022-025 susvisée, c'est-à-dire d'ici le 31 décembre 2025, de (i) mettre à jour les études relatives aux niveaux de différenciation proposés afin de tenir compte des évolutions constatées, de (ii) documenter plus précisément ces études, notamment sur l'impact des postes de coûts sous-jacents, et de (iii) les transmettre aux usagers en amont des prochaines séances de CoCoÉco.

### 2.2.2. En ce qui concerne les modulations tarifaires

68. Comme mentionné au point 36, la proposition de la société ADP visant à reconduire, dans les mêmes conditions que durant la période tarifaire actuellement en vigueur, la modulation applicable à la redevance de stationnement pour les aéronefs stationnant de nuit et la modulation acoustique des redevances d'atterrissage sur les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly, ainsi que la proposition d'évolution à la marge de la modulation de la redevance d'assistance aux PHMR à Paris-Orly, n'appellent pas de remarques de l'Autorité, au regard des exigences des articles R. 6325-14 à R. 6325-16 du code des transports.
69. S'agissant de la proposition mentionnée au point 37 applicable sur l'aéroport de Paris-Le Bourget, la société ADP envisage de faire évoluer le coefficient applicable à la redevance d'atterrissage pour le groupe acoustique 6, qui passerait de 0,77 à 0,80 pour les atterrissages de jour (06h00 - 18h00) et de soir (18h00 - 22h00), et de 1,155 à 1,200 pour les atterrissages de nuit (22h00 - 06h00).
70. La société ADP propose ainsi de finaliser la convergence des coefficients de modulation acoustique applicables aux groupes 5 et 6, dans la continuité des évolutions effectuées et homologuées par l'Autorité dans le cadre des propositions tarifaires précédentes.
71. D'une part, les coefficients proposés pour la période tarifaire 2025-2026 sont conformes aux dispositions de l'arrêté du 24 janvier 1956 modifié susvisé, d'autre part, comme indiqué au point 85 de sa décision n° 2022-087 du 8 décembre 2022, l'Autorité est favorable à l'objectif de convergence des coefficients des groupes acoustiques 5 et 6 que sert l'évolution proposée.

### 2.2.3. En ce qui concerne le caractère modéré de l'évolution des tarifs des redevances

72. Aux termes de l'article L. 6327-2 du code des transports, l'Autorité s'assure que l'évolution des tarifs, par rapport aux tarifs en vigueur, est modérée.
73. Comme exposé aux points 38 et 41, la société ADP propose des hausses de tarifs des redevances aéroportuaires, respectivement, de +3,4 % en moyenne pour Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly et de +5,5 % en moyenne pour Paris-Le Bourget, par rapport aux tarifs actuellement en vigueur.
74. Dans sa décision du 31 décembre 2019, le Conseil d'État a précisé que la règle de la modération tarifaire « *a pour seul objet de protéger les usagers d'une hausse excessive [des tarifs]* »<sup>8</sup>. Ainsi, l'Autorité apprécie la modération tarifaire dans sa globalité, du seul point de vue des usagers<sup>9</sup>, au cas par cas, en tenant compte des circonstances de chaque espèce dans lesquelles elle est amenée à se prononcer, sous le contrôle du juge. Parmi les éléments à prendre en compte, figurent notamment les projets prévus sur la plateforme, l'évolution du niveau de service rendu aux usagers, le système de caisse défini par arrêté et l'avis des usagers.
75. L'Autorité observe que l'évolution tarifaire proposée par la société ADP intervient dans un contexte de hausses majeures des dépenses prévues pour la période tarifaire 2025-2026 (i) au titre du programme d'investissements et (ii) au titre de l'exploitation, étant précisé que ces dépenses sont de nature, selon la société ADP, à améliorer la qualité du service rendu aux usagers des aéroports parisiens et, partant, celle rendue aux usagers finaux. Ainsi, à titre d'illustration, la hausse significative des dépenses de sous-traitance, en particulier s'agissant des marchés concernant les prestations d'accueil<sup>10</sup>, doit permettre, selon la société ADP, d'améliorer la qualité de service offerte aux passagers en termes d'hospitalité et d'orientation<sup>11</sup>.
76. Au regard de l'ensemble de ces éléments, l'Autorité considère que la proposition tarifaire formulée par la société ADP est modérée.

---

<sup>8</sup> CE, 31 décembre 2019, SCARA et autres, req. N°424088.

<sup>9</sup> Voir notamment les décisions de l'Autorité n° 2020-085 et n° 2021-010 et la décision du Conseil d'État n° 450025 du 28 décembre 2021, dont il ressort singulièrement que l'appréciation de la modération tarifaire s'effectue en tenant compte de l'intérêt des usagers, indépendamment des autres critères d'appréciation de la légalité des tarifs des redevances aéroportuaires.

<sup>10</sup> S'agissant de la sous-traitance relative aux marchés concernant les prestations d'accueil, l'Autorité note que la société ADP prévoit une hausse des charges de + [60 – 80] % entre 2024 et 2025. Le besoin de renforcement des marchés d'accueil découle, selon la société ADP, du constat d'une courtoisie et serviabilité du personnel qui se dégrade depuis 2020, ainsi que de motifs d'insatisfaction communiqués par ses clients.

<sup>11</sup> À cet égard, l'Autorité sera vigilante à ce que les résultats des indicateurs relatifs à l'hospitalité s'améliorent, en particulier s'agissant de la courtoisie et de la serviabilité du personnel, conformément à l'objectif visé par la société ADP dans son plan d'action.

## 2.2.4. En ce qui concerne la juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé et le rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus

77. 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 pour la proposition tarifaire de la société ADP, l'Autorité a porté son attention, notamment sur : (a) les hypothèses de trafic retenues par la société ADP dans sa proposition, (b) les mécanismes d'allocation des produits, des actifs et des charges entre les différents périmètres et (c) la pertinence des projections financières qui en résultent pour établir la proposition tarifaire soumise à l'homologation.

### a. Sur les hypothèses de trafic

78. La société ADP anticipe une hypothèse de trafic commercial de [100 – 120] millions de passagers pour l'année civile 2025 (pour les aéroports de Paris-Orly et Paris-Charles de Gaulle) et de [20 – 30] millions de passagers pour le premier trimestre 2026. Comme mentionné au point 43, la société ADP retient ainsi une hypothèse de trafic de [100 – 120] millions de passagers pour la période tarifaire 2025-2026.
79. Au regard, à la fois, des dynamiques d'offre et de trafic récentes, des prévisions de trafic communiquées par les usagers, et des tendances pour l'évolution du trafic aérien communiquées aux mailles des faisceaux nationaux, européens et internationaux par plusieurs associations et organisations (ACI Europe, Eurocontrol, IATA), l'Autorité considère que les prévisions établies par la société ADP sont, au global, cohérentes.

### b. Sur l'allocation des produits, des actifs et des charges

80. Les décisions n° 2022-024 et n° 2022-025 de l'Autorité susvisées prévoient une application de leurs dispositions pour les comptes des exercices ouverts à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023 et, partant, une application aux propositions tarifaires notifiées à l'Autorité à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2022. Dès lors, ces décisions sont applicables pour l'homologation de la présente proposition tarifaire.
81. Le respect des principes établis dans la décision n° 2022-024 étant cependant susceptible d'exiger des travaux requérant un délai conséquent, la section 5 de la décision n° 2022-025 prévoit des dispositions transitoires, acceptant notamment, à titre exceptionnel, le maintien de règles d'allocation existantes, malgré des justifications incomplètes ou manquantes, dès lors que (i) cette absence de démonstration suffisante de la conformité aux principes listés à l'article 2 de la décision n° 2022-024 résulte exclusivement de la nécessité, pour l'exploitant, de réaliser des études ou de faire évoluer son système d'information et/ou son modèle analytique de gestion, et que (ii) l'exploitant justifie auprès de l'Autorité – après l'avoir présenté aux usagers – de la mise en place d'un programme de travail crédible et adéquat, de nature à assurer la bonne application des principes listés à l'article 2 de la décision n° 2022-024 dans les meilleurs délais et, en tout état de cause, avant l'issue de la période transitoire, au 31 décembre 2025.

82. Au préalable, l'Autorité relève que la société ADP se situe dans le cadre de la période transitoire, en application de la section 5 de la décision n° 2022-025. En effet, par un courrier adressé à l'Autorité le 27 juillet 2023, la société ADP a indiqué que les travaux visant à la refonte de son système d'information de comptabilité analytique étaient en cours afin de se mettre en conformité avec l'ensemble des principes établis par la décision n° 2022-024.
83. Au cours de l'instruction de la présente demande d'homologation, la société ADP a indiqué que le programme de travail actuellement mis en œuvre s'inscrivait dans la période transitoire.
84. À cet égard, les travaux menés par la société ADP entre 2022 et 2023 ont conduit à un cycle de dix réunions avec les usagers pour discuter de la méthodologie d'allocation des produits, actifs et charges entre les activités régulées et non régulées. À l'issue de ces échanges, la société ADP a décidé de maintenir, pour la période tarifaire actuellement en vigueur, les règles d'allocation existantes pour 44 thématiques, de proposer des évolutions pour 9 thématiques et d'engager des études complémentaires pour 3 autres.
85. Par ailleurs, lors de la précédente demande d'homologation, l'Autorité avait relevé, dans sa décision n° 2024-001 du 18 janvier 2024, un certain nombre d'écueils dans la démarche de la société ADP. Elle notait ainsi un manque de transparence envers les usagers, ces derniers n'ayant reçu les positions finales de la société ADP que peu de temps avant une réunion clé. De plus, l'Autorité s'était interrogée sur la conformité des évolutions proposées aux principes établis dans sa décision n° 2022-024, notamment en ce qui concerne l'allocation des surfaces communes et des infrastructures communes d'accès, qui représentent une part significative des coûts et des actifs.
86. L'Autorité recommandait ainsi à la société ADP d'adopter une approche plus itérative et collaborative avec les usagers de façon à poursuivre les échanges en leur accordant le temps nécessaire et en leur transmettant suffisamment d'informations pour assurer leur participation effective. Elle recommandait également la réalisation d'études approfondies pour justifier les choix d'allocation, afin d'assurer une répartition des coûts entre activités régulées et non régulées conforme aux principes fixés par l'Autorité dans sa décision n° 2022-024 susvisée, notamment en conciliant deux approches, dites « microscopiques » et « macroscopiques ». Enfin, l'Autorité indiquait qu'une attestation d'un auditeur externe sur la conformité des nouvelles règles d'allocation aux principes qu'elle avait déterminées pouvait être de nature à faciliter les discussions futures avec les usagers et, partant, à sécuriser le processus d'homologation des tarifs.
87. S'agissant des travaux effectués depuis la décision n° 2024-001 susvisée, l'Autorité relève plusieurs limites, tant que le fond que sur la forme, de la démarche suivie par la société ADP :
- La société ADP a gelé les échanges avec ses usagers s'agissant de l'allocation des actifs, des produits et des charges, en se prévalant de la décision de l'Autorité susmentionnée
  - La société ADP a fait appel à un cabinet de conseil en 2024 pour l'accompagner dans la mise en conformité de ses règles d'allocation comptable, en particulier pour réaliser une étude sur les coûts économiques (coûts de fourniture isolés et coûts incrémentaux), conformément aux recommandations de l'Autorité. Ce même cabinet a également été mandaté par la société ADP pour auditer la conformité des règles d'allocation aux principes fixés par l'Autorité dans sa décision n° 2022-024 susvisée.
88. Tant la démarche retenue par la société ADP que sa justification soulèvent les plus grandes réserves de la part de l'Autorité.

89. Ainsi, en premier lieu, la décision n° 2024-001 ne saurait être comprise telle que l'a interprétée la société ADP, l'Autorité ayant expressément recommandé « à la société ADP [...] d'échanger avec les usagers de manière itérative »<sup>12</sup> sur la base d'informations claires et intelligibles pour assurer le caractère effectif de la consultation, conformément au principe de transparence. Ce dialogue doit être rétabli sans attendre la fin des travaux engagés par le consultant de la société ADP. Bien plus, il apparaît indispensable que les usagers soient associés à ces travaux, dans la mesure où, comme l'Autorité l'avait indiqué au point 32 de ses lignes directrices, « les usagers des aéroports disposent de la connaissance opérationnelle des infrastructures leur permettant de se prononcer utilement sur la pertinence et le caractère non-discriminatoire des règles retenues par les exploitants ».
90. Dans ces conditions, l'Autorité demande à la société ADP de rétablir un dialogue direct avec les usagers au sujet de l'allocation comptable et réitère ses recommandations en la matière, à savoir :
- D'une part, recueillir et tenir compte des avis de chacune des parties prenantes, formulés au fur et à mesure des discussions ; et
  - D'autre part, prévoir un délai plus long que le délai formel minimum de quinze jours prévu par l'article 5 de l'arrêté du 16 janvier 2012 susvisé lorsqu'il s'agit de communiquer la documentation relative à l'allocation comptable, compte tenu de la complexité et du volume de cette documentation et du fait qu'elle s'inscrit dans le cadre particulier de la mise en conformité des règles aux principes établis par l'Autorité dans sa décision n° 2022-024.
91. En deuxième lieu, il paraît préférable de garantir une séparation stricte entre les rôles de conseil et d'audit. Le même cabinet ne peut à la fois accompagner la société ADP dans la mise en conformité de ses règles d'allocation et agir en tant qu'auditeur se prononçant sur cette conformité sans susciter des doutes légitimes sur son impartialité, pourtant nécessaire à une évaluation crédible et indépendante, de nature à affecter la fiabilité des conclusions et la confiance des parties prenantes.
92. En troisième lieu, comme évoqué au point 86, après avoir identifié un risque de non-conformité des règles d'allocation aux principes fixés par elle à l'issue de la période transitoire, l'Autorité proposait deux approches complémentaires et non exclusives pour y remédier :
- une première approche « [au] niveau « macroscopique » donnant une vision des coûts des différentes activités de l'aéroport (notamment les activités de services publics aéroportuaires, les activités commerciales ou encore les activités relative aux parcs automobiles) selon leurs coûts de fourniture isolée » ;

---

<sup>12</sup> Extrait de la décision n° 2024-001 du 18 janvier 2024 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget à compter du 1<sup>er</sup> avril 2024 (point 112).

- une seconde approche, « [au] niveau « microscopique » à l'échelle des règles d'allocation, pour lesquelles l'exploitant justifiera, par des analyses économiques fines (en s'appuyant en particulier sur des données d'usage), les choix retenus dans le cadre économique explicité au préalable et dont il devra assurer la cohérence avec le niveau « macroscopique » »<sup>13</sup>.

93. En ce qui concerne les travaux au niveau « macroscopique », les remarques de l'Autorité sont exposées ci-après.
94. Les analyses menées sur les coûts de fourniture isolés et les coûts incrémentaux par le cabinet de conseil mandaté par la société ADP révèlent des faiblesses méthodologiques notables. L'approche adoptée repose en effet sur une logique circulaire, s'appuyant essentiellement sur les données issues de la séparation comptable existante. Or cette démarche soulève des questions quant à son objectivité car elle tend à valider implicitement la méthode de séparation comptable utilisée sans en évaluer de manière critique la pertinence ni explorer d'alternatives.
95. Pour pallier ces faiblesses, la mise en œuvre d'une approche méthodologique plus robuste, à l'image de la méthode des comparables, apparaît nécessaire. Cette méthode consiste à s'appuyer sur des données de coûts provenant d'autres entreprises opérant dans des secteurs d'activité similaires. En intégrant des références externes, l'analyse des coûts de fourniture isolés gagne en objectivité et permet de mieux refléter la réalité économique tout en fournissant un point de comparaison transparent et vérifiable.
96. En ce qui concerne les travaux au niveau « microscopique », les remarques de l'Autorité sont exposées ci-après.
97. L'Autorité note que le consultant a identifié plusieurs « points spécifiques » devant faire l'objet d'évolutions pour que la société ADP respecte les principes établis dans la décision n° 2022-024 susvisée, en particulier s'agissant des principes d'auditabilité, de pertinence et de priorité à l'imputation directe. L'Autorité, en vue de s'assurer du caractère constructif du dialogue que l'exploitant doit mener de manière continue avec les usagers, recommande à la société ADP d'associer les usagers aux travaux du consultant, conformément au principe de transparence posé dans la décision précitée.
98. En outre, l'Autorité identifie plusieurs sujets sur lesquels la société ADP doit accélérer ses travaux pour se mettre en conformité avec sa décision n° 2022-024 du 31 mars 2022.
99. De manière non exhaustive, trois illustrations des travaux restant à conduire sont présentées ci-après. Elles se concentrent sur l'allocation des actifs, dans la mesure où celle-ci présente des enjeux financiers majeurs pouvant avoir un impact sensible sur la rentabilité du périmètre régulé.
100. S'agissant de l'allocation des actifs liés aux aérogares, les coefficients de pondération des surfaces n'ont pas fait l'objet d'une actualisation récente : ils mériteraient ainsi d'être mis à jour afin que l'Autorité puisse s'assurer qu'ils conservent leur pertinence.

---

<sup>13</sup> Extrait de la décision n° 2024-001 du 18 janvier 2024 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget à compter du 1<sup>er</sup> avril 2024 (point 121).

101. Par ailleurs, l'allocation des accès routiers en fonction de la valeur brute des actifs des activités desservies ne paraît pas fondée sur un inducteur reflétant l'usage réel que font les différentes activités des infrastructures routières. L'Autorité préconise d'identifier une méthodologie qui mette davantage en adéquation l'allocation des actifs des voiries communes avec leur utilisation par les différentes catégories d'usagers de l'aéroport.
102. Concernant la gare RER CDG 1, la société ADP appuie son allocation sur une étude de flux. L'Autorité considère que cette approche est cohérente, à condition qu'elle repose sur des résultats actualisés. Or, il apparaît que cette étude sur les flux passagers de la gare RER CDG 1 n'a pas été mise à jour depuis novembre 2018. Elle devrait pourtant l'être tous les cinq ans selon le référentiel des clés d'allocation de la société ADP afin de traduire au mieux la réalité de l'usage de la gare RER CDG1 par les différentes activités. À cet égard, l'Autorité note que la société ADP s'est engagée, au cours de l'instruction, à mener en 2025 *a minima* la mise à jour de l'enquête sur l'utilisation de la gare RER CDG 1.
103. En conséquence, l'Autorité considère que, sans une révision en profondeur de la méthodologie et la réalisation des travaux nécessaires par la société ADP dans les délais impartis, elle pourrait ne pas être en mesure de s'assurer de la conformité des règles d'allocation aux principes posés par la décision n° 2022-024 précitée et, partant, de la pertinence des états comptables produits à l'appui de la proposition tarifaire de la société, ce qui pourrait la conduire à refuser l'homologation de cette proposition à l'issue de la période transitoire.
104. L'Autorité note que, pour la présente procédure d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires, la société ADP a transmis une attestation, établie par l'un de ses commissaires aux comptes, portant sur les « *informations relatives aux produits et aux charges d'exploitation, à la base d'actifs immobilisés et à l'estimation du besoin en fonds de roulement, associés à certaines activités de la société Aéroports de Paris pour l'exercice clos le 31 décembre 2023* ». Cette attestation porte sur la concordance des informations financières présentées par périmètre d'activité avec les systèmes de comptabilité analytique de la société ADP et n'appelle pas de réserves de la part des auditeurs.
105. Enfin, il convient de noter que les éléments comptables annexés et transmis également à l'Autorité devront encore évoluer pour respecter les principes de transparence et d'auditabilité. À cet égard, les lignes directrices adoptées par l'Autorité dans sa décision n° 2022-025 susvisée précisent, au paragraphe 45, que « *[l]es états de restitution comprennent un état des actifs, produits et charges pour le dernier exercice clos – réconciliés avec la comptabilité générale* ». Or, à ce jour, les documents transmis ne permettent pas une réconciliation complète avec les comptes sociaux de la société ADP SA, en particulier concernant les éléments composant l'actif circulant.

### **c. Sur les projections des produits, des actifs et des charges pour la période tarifaire soumise à l'homologation**

106. Au cours de l'instruction, la société ADP a transmis des éléments justificatifs en ce qui concerne ses prévisions de produits, d'actifs et de charges pour la période tarifaire soumise à l'homologation.
107. Les prévisions établies en ce qui concerne la base d'actifs régulés (« BAR » ci-après) et les charges appellent les remarques suivantes de la part de l'Autorité.

108. Au titre des prévisions établies en ce qui concerne la BAR, les niveaux d'investissements ainsi que le besoin en fonds de roulement (« BFR » ci-après) pris en compte dans son calcul<sup>14</sup> font l'objet des commentaires exposés ci-après.
109. D'une part, l'Autorité constate une tendance récurrente à la sous-réalisation des investissements prévus par l'exploitant. Ainsi, les montants d'investissements réalisés par la société ADP se sont révélés inférieurs aux montants prévisionnels à partir desquels ont été établies ses propositions tarifaires ces dernières années, y compris avant la crise sanitaire, en particulier sur les exercices réalisés les plus récents en 2022 et en 2023. Néanmoins, l'Autorité relève que la société ADP, partant du même constat, a proposé d'appliquer un taux de réfaction de 10 % à l'hypothèse d'investissements sous-jacente à la construction tarifaire pour établir sa proposition, sans pour autant renoncer à ses objectifs d'investissements. Ce taux résulte notamment de l'observation de la sous-réalisation du plan d'investissements en 2022 et en 2023. Compte tenu de l'importance du programme d'investissements 2025-2026 de la société ADP<sup>15</sup> et en l'absence de contrat de régulation économique permettant d'ajuster les tarifs aux réalisations, l'Autorité continuera de prêter une attention particulière, lors des prochaines demandes d'homologation, aux éventuels écarts entre les investissements réalisés par l'exploitant et ses prévisions établies dans le cadre de l'élaboration des tarifs.
110. D'autre part, à la suite des remarques de l'Autorité formulées dans ses décisions n° 2022-087 et n° 2024-001, respectivement du 8 décembre 2022 et du 18 janvier 2024, la société ADP a présenté, au cours de l'instruction, sa nouvelle méthodologie d'élaboration des prévisions de son besoin en fonds de roulement (BFR). Celle-ci repose sur l'identification d'inducteurs, à savoir les positions de BFR en nombre de jours, constatés sur les années historiques. Les travaux menés par la société ADP ont ainsi consisté à réaliser une analyse de l'évolution du BFR sur la période 2019-2023 afin de déterminer les inducteurs pertinents à utiliser pour ses prévisions. Au regard des données erratiques des années 2020-2021, les projections sur la période tarifaire 2025-2026 ont été effectuées à partir des données constatées en moyenne sur la période 2022-2023 lorsqu'elles étaient disponibles, où à partir des données relatives à l'année 2023. Si la méthodologie présentée et son application paraissent cohérentes, l'Autorité recommande à la société ADP, pour les prochaines demandes d'homologation tarifaire, de retenir des inducteurs reposant sur l'observation d'un plus grand nombre d'exercices récents réalisés pour gagner en profondeur historique.
111. Au titre des prévisions établies en ce qui concerne les charges, les remarques de l'Autorité sont exposées ci-après.

<sup>14</sup> En application de l'article 17 de l'arrêté du 23 mai 2024.

<sup>15</sup> S'agissant des investissements, la prévision de la société ADP s'élève, avant l'application du taux de réfaction, à [500 – 1000] millions d'euros pour 2025 et à [500 – 1000] millions pour 2026. Ces montants sont principalement alloués aux aspects réglementaires, à la régénération du patrimoine et à l'optimisation des capacités aéroportuaires, ainsi qu'à la qualité de service.

112. En premier lieu, l'Autorité note une progression significative, en 2025 et en 2026, de la plupart des postes de charges. Par exemple, les postes « achats », « sous-traitance », « entretien-réparation » et « frais de personnel » progressent de + [20 – 40] % en moyenne entre 2019 et 2026 (soit un taux de croissance annuel moyen – « TCAM » – de + [3 – 5] %), dans un contexte où l'inflation s'établit à +19,0 % sur la période (soit un TCAM de + 2,5 %) et où il est prévu que le volume de trafic passagers retrouve seulement en 2026 le niveau de référence observé en 2019. Cela étant posé, l'exploitant a pu fournir un certain nombre d'éléments de réponse à l'Autorité pour justifier ces hausses de charges, telles qu'un renforcement des contraintes réglementaires auxquelles il est soumis et une évolution dynamique des coûts d'achat de l'énergie et de l'acier.
113. L'Autorité relève également que l'exploitant justifie en partie ces hausses par sa volonté d'améliorer la qualité de service offerte aux passagers. À cet égard, la société ADP a mis en place des indicateurs de suivi de la qualité de service, qui ont fait l'objet d'échanges avec les usagers. Néanmoins, aucun indicateur ne fait l'objet d'incitation financière, la société ADP estimant « *qu'une incitation financière liée à la qualité de service n'a de pertinence que dans le cadre de l'équilibre global et pluriannuel d'un contrat de régulation économique.* »
114. L'Autorité rappelle l'importance d'un cadre de régulation incitatif à la performance et considère que le contrat de régulation économique présente, à ce titre, de meilleures propriétés que les homologations annuelles. D'une manière générale, l'Autorité considère que le contrat de régulation économique constitue l'outil à privilégier pour une régulation performante<sup>16</sup>. Elle recommande donc à l'exploitant de se rapprocher à brève échéance des services de l'État afin d'entamer des travaux communs tenant à l'élaboration d'un contrat de régulation économique, comme envisagé par ses dirigeants lors de leur audition.
115. En deuxième lieu, l'Autorité relève que la société ADP a pris en compte, dans sa construction tarifaire, la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance, applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024, à laquelle elle est soumise. Conformément aux règles générales applicables aux redevances aéroportuaires, la quote-part des charges relatives à cette taxe imputable au service public aéroportuaire en application des règles d'allocation comptable peut être couverte par les redevances aéroportuaires. Au cours de l'instruction, l'Autorité a pu s'assurer du caractère pertinent de l'allocation de la charge relative à cette taxe, établie selon les mêmes modalités que celles retenues l'an passé. En outre, l'Autorité a pu vérifier que la société ADP a intégré ses modalités d'allocation dans son référentiel de gestion et qu'elle les a transmises aux usagers, comme l'Autorité l'y avait invitée dans sa décision n° 2024-001 du 18 janvier 2024.

#### **d. En ce qui concerne la juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé**

116. Aux termes de l'article L. 6327-2 du code des transports, l'Autorité s'assure, en l'absence de contrat conclu en application de l'article L. 6325-2 du même code, 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 CMPC calculé sur ce périmètre. La vérification que les capitaux investis sur le périmètre d'activités régulé bénéficient d'une « juste rémunération » conduit à s'assurer qu'ils ne bénéficient pas d'une rémunération

<sup>16</sup> Comme indiqué dans son rapport « *Préconisations en vue de l'évolution du cadre de régulation des aéroports* » publié en septembre 2023, l'Autorité estime que « *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* ».

excessive eu égard aux attentes du marché, compte tenu des risques spécifiques à l'activité, tel que cela ressort du calcul du CMPC sur le périmètre régulé.

117. Cette « juste rémunération » de l'exploitant est satisfaite dès lors que la rentabilité aux bornes du périmètre d'activités régulées, mesurée par le ROCE, n'excède pas le CMPC estimé aux bornes de ce même périmètre.
118. Les analyses de l'Autorité s'agissant (i) du CMPC et (ii) du ROCE sont présentées ci-après.

- Sur le CMPC

119. Comme indiqué au point 44, la société ADP estime le CMPC après impôts applicable à la période tarifaire 2025-2026 à 6,3 %.
120. Par sa décision n° 2023-052 du 9 novembre 2023 susvisée, l'Autorité a adopté des lignes directrices relatives à l'appréciation des niveaux de CMPC des périmètres régulés des aéroports relevant de son champ de compétence<sup>17</sup>.
121. La méthodologie retenue par la société ADP pour estimer son CMPC demeure identique à celle qu'elle avait présentée lors de la précédente demande d'homologation tarifaire. Par conséquent, cette méthodologie présente les mêmes divergences avec les approches méthodologiques recommandées par l'Autorité dans ses lignes directrices.
122. À titre d'illustration, l'Autorité réitère trois points de divergences méthodologiques mentionnés dans la décision n° 2024-001 du 18 janvier 2024 susvisée :
- Premièrement, la société ADP retient l'utilisation exclusive d'une moyenne arithmétique (qui conduit, sur des séries identiques, à des chiffres plus élevés que la moyenne géométrique), alors que l'Autorité recommande de retenir la moyenne simple des moyennes géométrique et arithmétique.
  - Deuxièmement, la société ADP retient un coût de la dette historique calculé aux bornes du Groupe ADP, alors que l'Autorité calcule un coût de la dette du périmètre régulé en considérant que les données aux bornes du Groupe ADP ne sont pas nécessairement représentatives des seules activités régulées et, partant, doivent être mises en regard des résultats d'une approche normative pour l'estimation du coût de la dette.
  - Troisièmement, la société ADP calcule un bêta en s'appuyant sur quatre comparables (ADP, AENA, Francfort, Zurich), alors que l'Autorité calcule un bêta du périmètre régulé en s'appuyant à fin septembre 2023 sur six comparables (ADP, AENA, Francfort, Zurich, Bologne, Vienne).
123. L'impact cumulé de la correction des trois principaux éléments de divergence susmentionnés conduit à une baisse du CMPC de l'ordre de 160 points de base par rapport au niveau de CMPC retenu par l'exploitant.
124. En application de la décision n° 2023-052 susvisée, la fourchette de CMPC du périmètre régulé de la société ADP est estimée par l'Autorité entre 4,1 % et 5,6 % après impôts, avec une moyenne à 4,8 %.

---

<sup>17</sup> La décision n° 2023-052 du 9 novembre 2023 est publiée sur le site internet de l'Autorité.

125. Pour affiner le positionnement du CMPC dans la fourchette, l'Autorité a défini, dans ses lignes directrices, une approche qualitative par les risques fondée sur un facteur principal lié au cadre de régulation – dont le poids est prépondérant dans le positionnement – et sur cinq facteurs secondaires<sup>18</sup>.
126. Au regard du facteur principal, le CMPC du périmètre régulé de la société ADP devrait être fixé dans la partie inférieure de la fourchette. En effet, le cadre de régulation tarifaire applicable à la société ADP lui permet de limiter ses risques en autorisant, notamment, un réexamen annuel des tarifs, ce qui limite sensiblement son exposition au risque de trafic.
127. L'analyse des facteurs secondaires ne remet pas en cause le positionnement du CMPC du périmètre régulé de la société ADP en bas de fourchette. En particulier, la diversité et le dynamisme de l'environnement économique des aéroports parisiens, la faible part des transporteurs à bas coûts ainsi que la flexibilité des capacités limitent les risques auxquels est exposée la société ADP.
128. Dans ces conditions, l'Autorité estime que la valeur cible de CMPC du périmètre régulé de la société ADP s'inscrit dans la moitié inférieure de la fourchette, soit entre 4,1 % et 4,8 %.
129. En conséquence, le niveau de CMPC retenu par l'exploitant est trop élevé au regard du résultat de l'application des lignes directrices adoptées par l'Autorité dans sa décision n° 2023-052 susvisée au cas spécifique de la détermination du CMPC du périmètre régulé de la société ADP dans le cadre d'une homologation annuelle.
130. En prévision des prochaines homologations tarifaires, l'Autorité invite vivement la société ADP à faire application de la méthodologie de calcul du CMPC prévue dans les lignes directrices précitées pour sécuriser l'homologation de sa proposition tarifaire.

- Sur le ROCE

131. Comme indiqué au point 43, le ROCE du périmètre régulé est estimé par l'exploitant à + [4,0 – 5,0] % pour la période tarifaire 2025-2026.
132. La rentabilité de l'exploitant aux bornes du périmètre régulé appelle plusieurs remarques de la part de l'Autorité.
133. En premier lieu, l'Autorité relève que le niveau de ROCE estimé par l'exploitant à + [4,0 – 5,0] % pour la période tarifaire se dégrade au regard du niveau de ROCE réalisé en 2023, qui s'établissait à + [5,0 – 6,0] %. Cette baisse entre la rentabilité observée en 2023 et la rentabilité prévisionnelle pour la période tarifaire s'explique principalement par la forte hausse des dépenses envisagées par la société ADP sur la période tarifaire, tant au titre des investissements que des activités d'exploitation.

---

<sup>18</sup> Les cinq facteurs secondaires sont les suivants : (i) diversité et dynamisme de l'environnement économique, (ii) concurrence en matière de mobilité, (iii) variété et équilibre de la base clients, (iv) part des transporteurs à bas coûts et (v) flexibilité des capacités.

134. En deuxième lieu, la société ADP a mis à jour, en mai 2024, ses prévisions pour l'exercice 2024 en cours. À cet égard, le niveau de rentabilité réestimé pour 2024, à + [4,0 – 5,0]%, est plus élevé que celui que prévoyait l'exploitant l'an passé à l'occasion de la construction des tarifs actuellement en vigueur, à + [2,5 – 4,5] %. L'Autorité note que cette réévaluation à la hausse de la rentabilité prévisionnelle de l'exercice 2024 s'explique à la fois par un résultat opérationnel s'annonçant meilleur que prévu et par une valeur de la base d'actifs régulés plus faible qu'estimée l'an passé. En particulier, le résultat opérationnel s'améliore en raison d'une re-prévision à la baisse des charges opérationnelles. Ces évolutions devraient avoir pour conséquence de permettre à la société ADP de percevoir une rémunération au titre de l'année 2024 en ligne avec le CMPC déterminé par l'Autorité dans sa décision n° 2024-001 susvisée.
135. En troisième et dernier lieu, le ROCE prévisionnel du périmètre régulé, estimé à + [4,0 – 5,0] % pour la période tarifaire 2025-2026, converge avec la valeur cible de CMPC inscrite dans la moitié inférieure de la fourchette de valeurs de CMPC calculée par l'Autorité en application de sa décision n° 2023-052 susmentionnée.
136. Dès lors, l'Autorité considère que la proposition tarifaire soumise par la société ADP n'est pas susceptible de conduire à une rémunération excessive des capitaux investis sur le périmètre régulé pour la période tarifaire et, partant, satisfait la condition de juste rémunération des capitaux investis du périmètre régulé posée à l'article L. 6327-2 du code des transports.

#### e. En ce qui concerne le rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus

137. Sur la base des règles d'allocation des produits, des actifs et des charges de la société ADP, l'Autorité a procédé à une analyse du rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus. Il en résulte que la société ADP respecte la règle selon laquelle le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus, avec un taux de couverture des services publics aéroportuaires, estimé par l'exploitant, de l'ordre de [80 – 90] %<sup>19</sup> pour la période tarifaire soumise à l'homologation.
138. Les analyses de sensibilité effectuées par l'Autorité pour tenir compte de la fourchette du niveau de CMPC établie par l'Autorité, tel que mentionné au point 128, ne sont pas de nature à remettre en cause cette conclusion en ce qui concerne le rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus.

---

<sup>19</sup> Y compris avec la redevance d'assistance aux PHMR.

## 2.3. Sur la redevance d'assistance aux PHMR

139. L'article 8 du règlement (CE) n° 1107/2006 susvisé dispose que l'entité gestionnaire d'un aéroport peut, pour financer l'assistance spécifiée, percevoir, sur une base non discriminatoire, une redevance spécifique auprès des usagers de l'aéroport. Cette redevance répond aux caractéristiques suivantes : elle doit être raisonnable, calculée en fonction des coûts, transparente et établie par l'entité gestionnaire de l'aéroport en coopération avec les usagers de l'aéroport. Par ailleurs, elle fait l'objet d'une comptabilité séparée.
140. Il s'agit donc d'une redevance autonome qui, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans sa décision du 31 décembre 2019<sup>20</sup>, ne peut faire l'objet de compensation avec d'autres redevances aéroportuaires et qui est homologuée séparément de ces dernières.
141. L'article 9 du règlement précité prévoit l'obligation, pour le gestionnaire d'aéroport, de (i) fixer des normes de qualité pour l'assistance et (ii) de déterminer les besoins en ressources pour les atteindre en coopération avec les usagers.
142. La communication de la Commission européenne du 4 octobre 2024 susvisée précise que « les usagers de l'aéroport devraient recevoir des informations financières et opérationnelles ainsi que d'autres informations utiles, qui soient transparentes et appropriées et leur permettent de formuler des observations en connaissance de cause. Ces informations devraient être fournies à un niveau suffisamment détaillé pour permettre aux parties concernées de comprendre la relation entre les coûts, les niveaux de service et les facteurs de coûts » (soulignement ajouté). Les lignes directrices prévoient ensuite qu'il convient de « fixer des objectifs d'efficience pour l'assistance. Ces objectifs devraient être réexaminés chaque année en concertation avec les associations représentant les personnes handicapées, les personnes à mobilité réduite et les transporteurs aériens » (soulignement ajouté).
143. Comme indiqué au point 40, la société ADP propose une hausse tarifaire qui représente une évolution moyenne du tarif unitaire d'environ +25 % sur les deux plateformes de Paris-Orly et Paris-Charles de Gaulle au 1<sup>er</sup> avril 2025. Cette proposition s'inscrit dans un processus d'augmentation sur deux à trois ans visant à assurer la couverture des coûts de cette prestation, déficitaire depuis plusieurs années. Cette évolution appelle plusieurs commentaires de la part de l'Autorité.
144. En ce qui concerne l'équivalence aux coûts de la redevance :
145. L'Autorité relève que cette évolution s'inscrit dans un contexte général d'augmentation croissante du nombre de prises en charge des PHMR. La hausse du nombre de prestations étant plus rapide que la hausse du nombre de passagers facturés<sup>21</sup>, le taux de prestation d'assistance aux PHMR<sup>22</sup> a tendance à progresser. Ainsi, l'évolution anticipée du taux de prestation est de :
- +0,07 point de pourcentage entre 2023 et 2024 et +0,06 point de pourcentage entre 2024 et 2025 pour l'aéroport Paris-Orly ; et
  - -0,01 point de pourcentage entre 2023 et 2024 et +0,07 point de pourcentage entre 2024 et 2025 pour l'aéroport Paris-Charles de Gaulle.

<sup>20</sup> CE, 31 décembre 2019, *CSTA et autres*, req. n°424088.

<sup>21</sup> L'assiette de facturation de la redevance d'assistance aux PHMR est le nombre total de passagers embarqués, comprenant à la fois les passagers origine-destination embarqués et les passagers en correspondance embarqués.

<sup>22</sup> C'est-à-dire du nombre de prestations d'assistance aux PHMR réalisées par rapport au nombre total de passagers.

146. Par ailleurs, l'Autorité constate que le coût moyen par prestation est très élevé à l'aéroport Paris-Charles de Gaulle (environ +25 % en 2023 par rapport au coût moyen par prestation pour l'aéroport Paris-Orly et un *panel* d'autres aéroports français). Si, dans le cas de l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle, le coût moyen par prestation semble être revenu au niveau d'avant-crise sanitaire en 2023, l'Autorité constate une importante hausse anticipée par la société ADP sur les périodes 2023-2024 (+11,4 %) puis 2024-2025 (+9,0 %).
147. En tout état de cause, malgré les augmentations tarifaires proposées, pour la période tarifaire 2025-2026, le produit de la redevance destinée à financer l'assistance aux PHMR, tant pour l'aéroport de Paris-Orly que pour l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle, reste inférieur aux coûts de cette dernière.
148. En ce qui concerne le caractère « raisonnable » du tarif de la redevance PHMR, tel qu'il résulte de l'augmentation proposée par la société ADP :
149. Dans le silence du règlement (CE) n° 1107/2006 susvisé, le caractère « raisonnable » du montant de la redevance spécifique prévu à son article 8 est analysé au cas par cas, en prenant notamment en considération (i) le niveau de qualité de service associé au niveau tarifaire proposé, (ii) la prévisibilité pour les usagers du niveau tarifaire proposé et (iii) le niveau tarifaire d'aéroports comparables.
150. En ce qui concerne le niveau de qualité de service, en réponse à une mesure d'instruction, la société ADP a indiqué qu'il conviendrait « *de procéder dans un premier temps au rééquilibrage du niveau tarifaire de la redevance en vue de se rapprocher d'une couverture des coûts de cette redevance avant, le cas échéant, d'ouvrir le débat sur les conditions et les modalités (notamment tarifaires) d'une amélioration de la qualité de service* ». Or, et comme le montre la communication citée au point 142, le niveau tarifaire ne peut être décorrélé du niveau de qualité de service, compte tenu de « *la relation entre les coûts, les niveaux de service et les facteurs de coûts* ».
151. Au cas particulier, les sociétés easyJet et Air France ont mis en avant, lors de la CoCoÉco, le faible niveau de la qualité de service concernant la prestation d'assistance aux PHMR. De fait, l'Autorité constate que, de façon récurrente, plusieurs cibles ne sont pas atteintes<sup>23</sup>. En revanche, certaines améliorations doivent être relevées en ce qui concerne l'aéroport Paris-Charles de Gaulle. D'une part, certaines cibles non atteintes en 2023 l'ont été en 2024<sup>24</sup>. D'autre part, des améliorations, soulignées par certains usagers lors des auditions et pendant la CoCoÉco de juillet 2024, peuvent être constatées entre 2023 et 2024<sup>25</sup>.
152. En ce qui concerne la prévisibilité des tarifs, il convient de relever qu'un acteur en concurrence n'a pas la capacité de répercuter sur ses clients la totalité des augmentations de coûts qu'il subit lorsque celles-ci sont importantes : il privilégiera donc des augmentations progressives et mesurées, les seules acceptables pour le marché. Par conséquent, il revient au régulateur économique de veiller à ce qu'un opérateur en situation de monopole se comporte de la sorte, dans la mesure où toute augmentation brutale traduit le pouvoir de marché de ce dernier.

<sup>23</sup> KPI2 (« taux d'explication spontané du déroulé de la prestation »), KPI3 (« taux de conformité accueil »), KPI 4 (« délai d'attente en zone d'enregistrement »), KPI 5 (« retards avion cause assistance PMR »), KPI6 (« taux de vols avec dernières prestations jalonnées sorti dans les délais » pour les gros porteurs).

<sup>24</sup> KPI 1 (« satisfaction vis-à-vis de l'accueil en espace »), KPI 6 (« taux de vols avec dernières prestations jalonnées sorti dans les délais » pour les moyens porteurs).

<sup>25</sup> KPI 4 (« délai d'attente en zone d'enregistrement »), KPI 5 (« retard avion cause assistance PHMR ») et KPI 6 pour les gros porteurs (« taux de vols avec dernières prestations jalonnées sorti dans les délais »).

153. En l'espèce, l'augmentation importante de +25 % de la redevance PHMR proposée par la société ADP, bien que difficilement prévisible pour les usagers, s'inscrit dans un contexte marqué, d'une part, par une forte sous-couverture des coûts, d'autre part, de recherche d'une augmentation progressive des tarifs de la redevance PHMR sur deux à trois exercices successifs pour résorber cet écart.
154. En ce qui concerne le niveau tarifaire, l'Autorité constate que les tarifs proposés par la société ADP se situent dans la moyenne au regard d'aéroports européens comparables.
155. Au regard de l'ensemble de ces éléments, le montant de la redevance PHMR proposé pour la période tarifaire 2025-2026 peut être considéré comme raisonnable au sens de l'article 8 du règlement (CE) n° 1107/2006 susvisé.
156. Par conséquent, cette proposition est conforme aux principes applicables aux redevances pour services rendus et aux exigences de l'article 8 du règlement (CE) n° 1107/2006 susvisé.
157. Au regard de ces éléments, les tarifs de cette redevance peuvent être homologués.
158. Néanmoins, compte tenu de « *la relation entre les coûts, les niveaux de service et les facteurs de coûts* »<sup>26</sup> l'Autorité demande à la société ADP de veiller à ce que :
- (i) de prochaines augmentations tarifaires de la redevance PHMR soient corrélées à une amélioration de la qualité de service se reflétant dans l'atteinte des cibles de qualité de service. L'Autorité demandera la communication de ces éléments pour instruire la prochaine demande d'homologation de la redevance PHMR de la société ADP ;
  - (ii) le choix des cibles et indicateurs de qualité de service fasse l'objet d'échanges avec les usagers afin de s'assurer de leur pertinence ;
  - (iii) le niveau tarifaire soit prévisible, de sorte que les hausses soient mesurées, notamment au regard du rattrapage déjà conséquent du niveau de sous-couverture des coûts permis par l'homologation des tarifs applicables au 1<sup>er</sup> avril 2025.

---

<sup>26</sup> Communication de la Commission européenne du 4 octobre 2024 susvisée.

## Décision

Les tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget, pour la période tarifaire du 1<sup>er</sup> avril 2025 au 31 mars 2026, sont homologués.

La présente décision sera notifiée à la société ADP et publiée sur le site internet de l'Autorité.

*L'Autorité a adopté la présente décision le 12 décembre 2024.*

Présents :

Monsieur Thierry Guimbaud, président ;  
Madame Florence Rousse, vice-présidente ;  
Monsieur Patrick Vieu, vice-président ;  
Madame Sophie Auconie, vice-présidente.

Le président

Thierry Guimbaud

ANNEXE  
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS ADRESSÉES À LA SOCIÉTÉ ADP DANS LA PRÉSENTE  
DÉCISION

N°	Point	Recommandations	Acteur	Horizon
1	67	Au plus tard d'ici la fin de la période transitoire prévue par la décision n° 2022-025 susvisée, c'est-à-dire d'ici le 31 décembre 2025 : (i) mettre à jour les études relatives aux niveaux de différenciation tarifaires de la redevances passagers proposés afin de tenir compte des évolutions constatées, (ii) documenter plus précisément ces études, notamment sur l'impact des postes de coûts sous-jacents, et (iii) les transmettre aux usagers en amont des prochaines séances de CoCoÉco.	ADP	D'ici la fin de la période transitoire prévue par la décision n° 2022-025
2	75, 113	Dans le cadre de sa prochaine demande d'homologation, justifier l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers sur la base des indicateurs de suivi.	ADP	D'ici la prochaine demande d'homologation tarifaire
3	90	S'agissant de l'allocation comptable : (i) tenir compte des avis de chacune des parties prenantes, formulés au fur et à mesure des discussions, et (ii) prévoir un délai plus long que le délai formel minimum de quinze jours prévu par l'article 5 de l'arrêté du 16 janvier 2012 susvisé lorsqu'il s'agit de communiquer la documentation relative à l'allocation comptable.	ADP	D'ici la fin de la période transitoire prévue par la décision n° 2022-025
4	91	Fournir l'attestation d'un auditeur externe, indépendant du consultant l'accompagnant dans la mise en conformité de ses règles d'allocation. Cette attestation de conformité des règles d'allocation de la société ADP aux principes posés par la décision n° 2022-024 de l'Autorité serait de nature à faciliter les discussions ultérieures en CoCoÉco sur les propositions tarifaires construites à partir des états comptables établis conformément à ces règles.	ADP	D'ici la fin de la période transitoire prévue par la décision n° 2022-025
5	97	Afin d'assurer le caractère constructif du dialogue que l'exploitant doit mener de manière continue avec les usagers, associer les usagers aux travaux du consultant, en vertu du principe de transparence.	ADP	Immédiat
6	93 à 103	S'agissant des méthodes d'allocation et des clés retenues, assurer la conformité aux principes de l'Autorité et mettre à jour les études qui les sous-tendent.	ADP	D'ici la fin de la période transitoire prévue par la décision n° 2022-025

<b>7</b>	105	Faire évoluer les éléments comptables transmis à l'Autorité pour respecter les principes de transparence et d'auditabilité, notamment en ce qui concerne la réconciliation entre (i) les états de restitution comprenant un état des actifs, produits et charges pour le dernier exercice clos et (ii) la comptabilité générale.	ADP	D'ici la fin de la période transitoire prévue par la décision n° 2022-025
<b>8</b>	110	S'agissant de la modélisation du BFR, retenir, pour les prochaines demandes d'homologation tarifaire, des inducteurs sur la base d'un plus grand nombre d'exercices récents réalisés pour gagner en profondeur historique.	ADP	D'ici la prochaine demande d'homologation tarifaire
<b>9</b>	114	Se rapprocher à brève échéance des services de l'État afin d'entamer des travaux communs tenant à l'élaboration d'un CRE, lequel constitue le meilleur outil existant pour une régulation performante.	ADP	-
<b>10</b>	130	En prévision des prochaines homologations tarifaires, appliquer la méthodologie de calcul du CMPC prévue dans les lignes directrices précitées pour sécuriser l'homologation de sa proposition tarifaire.	ADP	D'ici la prochaine demande d'homologation tarifaire
<b>11</b>	158	Veiller à ce que (i) de prochaines augmentations tarifaires de la redevance PHMR soient corrélées à une amélioration de la qualité de service se reflétant dans l'atteinte des cibles de qualité de service, (ii) le choix des cibles et indicateurs de qualité de service fasse l'objet d'échanges avec les usagers afin de s'assurer de leur pertinence et (iii) le niveau tarifaire soit prévisible de sorte que les hausses soient mesurées.	ADP	D'ici la prochaine consultation