

## Avis n° 2025-058 du 10 juillet 2025

relatif à l'avant-projet de contrat de régulation économique entre l'État et la société Aéroport Toulouse-Blagnac pour la période 2026-2030

---

### L'essentiel

Par le présent avis, l'Autorité se prononce sur l'avant-projet de contrat de régulation économique (ci-après « CRE ») établi entre la société Aéroport Toulouse-Blagnac (ci-après la société « ATB ») et l'État, dont elle a été saisie par le ministre chargé de l'aviation civile le 16 mai 2025.

Cet avis est le premier rendu par l'Autorité sur un avant-projet de CRE à la suite de la réforme du cadre de régulation aéroportuaire initiée en 2024. Outre les analyses propres aux différents volets de l'avant-projet de contrat de la société ATB, il permet à l'Autorité de dégager ou de préciser des éléments de doctrine qui seront applicables lors de l'élaboration des contrats de régulation économique d'autres exploitants aéroportuaires relevant de son champ de compétence. Ces éléments tirent parti, notamment, des échanges menés avec les principales parties prenantes sur la base de la note de doctrine relative à l'équilibre économique et financier des contrats de régulation économique, communiquée le 25 octobre 2024.

Cet avant-projet de contrat, qui couvre une période de cinq ans, a fait l'objet d'une présentation aux usagers de la plateforme aéroportuaire de Toulouse-Blagnac et à leurs représentants lors de la commission consultative économique (dite « CoCoÉco ») qui s'est tenue le 11 juin 2025. Les votes exprimés lors de cette CoCoÉco, portant sur l'ensemble du dossier de consultation, témoignent des réserves des usagers et de leurs représentants sur cet avant-projet de CRE relatif à la période 2026-2030. Le procès-verbal de cette CoCoÉco a cependant été transmis par la société ATB à l'Autorité à une date ne lui permettant plus d'en tenir compte dans son instruction et dans le présent avis.

Hors redevance d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite, la proposition tarifaire incluse dans cet avant-projet de contrat prévoit une baisse tarifaire applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2026 de -7 % en moyenne par rapport aux tarifs actuellement en vigueur, avec des évolutions différentes selon les redevances, puis des évolutions basées sur l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) minoré de 1,25 % pour les périodes tarifaires suivantes, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2027 et jusqu'à la fin du CRE.

Au-delà des éléments visés plus haut, l'Autorité formule plusieurs recommandations et observations à l'attention de la société ATB et de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), récapitulées en annexe, qui devront être prises en compte par les cocontractants lors de la phase de négociation du projet de contrat, qui sera soumis pour avis conforme à l'Autorité.

---

Ces recommandations, formulées dans la perspective de l'office d'un régulateur économique sectoriel veillant à (i) la réduction de l'asymétrie d'information, (ii) la robustesse des paramètres économiques et financiers sous-tendant la proposition tarifaire (hypothèses d'évolution des trafics et des recettes extra-aéronautiques, trajectoires d'investissements et de charges opérationnelles, taux de rémunération des capitaux, etc.), et (iii) l'existence d'incitations à la performance sur le volet des coûts et de la qualité de service en l'absence de dynamique concurrentielle classique, répondent à quatre objectifs majeurs :

- l'amélioration de la transparence et de la clarté du contrat ;
- l'amélioration de la concertation avec les usagers ;
- le rééquilibrage des mécanismes incitatifs ;
- la révision de certains paramètres.

L'Autorité considère ces recommandations comme autant d'éléments destinés à éclairer les parties au cours de la négociation du projet de CRE. Elle sera donc attentive à leur prise en compte dans le projet de CRE dont elle sera saisie pour avis conforme.

D'ici cette saisine, l'Autorité se tient à la disposition de la société ATB afin de l'accompagner dans la mise en œuvre des recommandations formulées, ainsi que de la DGAC pour l'accompagner dans le cadre de la négociation du projet de contrat.

*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 le 16 mai 2025 par le ministre chargé de l'aviation civile d'une demande d'avis simple sur l'avant-projet de contrat de régulation économique de la société Aéroport Toulouse-Blagnac (ci-après « société ATB ») couvrant la période du 1<sup>er</sup> janvier 2026 au 31 décembre 2030 ;

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. 6325-2, L. 6327-3, R. 6325-39 et suivants et R. 6327-2 ;

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 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° 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° 2023-002 du 17 janvier 2023 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables à l'aéroport de Toulouse-Blagnac à compter du 1<sup>er</sup> avril 2023 ;

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 le « Dossier public de consultation – Contrat de Régulation Économique CRE 3+ 2026-2030 » publié par la société ATB le 7 mai 2025 en application de l'article R. 6325-43 du code des transports et transmis à l'Autorité le même jour ;

Vu l'avis de la commission consultative économique, transmis à l'Autorité par la société ATB le 8 juillet 2025 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir entendu, à leur demande, les représentants de la Chambre syndicale du transport aérien (CSTA), de la société ATB, des sociétés Air France et easyJet et du Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA) les 17 et 19 juin 2025 ;

Le collège en ayant délibéré le 10 juillet 2025 ;

**Adopte l'avis suivant :**

# Table des matières

<b>1. Contexte</b> .....	<b>7</b>
1.1. Faits et procédure .....	7
1.1.1. L'aéroport de Toulouse-Blagnac.....	7
1.1.2. Les précédents contrats de régulation économique et les périodes tarifaires antérieures .....	7
1.1.3. L'élaboration de l'avant-projet de contrat de régulation économique et la saisine de l'Autorité.....	7
1.2. Cadre juridique applicable aux redevances aéroportuaires et aux contrats de régulation économique .....	8
1.2.1. Le droit de l'Union européenne.....	8
1.2.2. Le droit national.....	10
1.2.3. Les contrats de régulation économique .....	11
1.2.4. L'office de l'Autorité dans la procédure d'élaboration des contrats de régulation économique.....	12
1.3. L'avant-projet de contrat soumis à l'avis de l'Autorité pour la période 2026-2030 ..	14
1.3.1. En ce qui concerne les redevances dont les conditions d'évolution font l'objet de l'APC, la structure et les modulations tarifaires .....	15
1.3.2. En ce qui concerne les perspectives de trafic et la rentabilité du périmètre régulé retenue sur la durée du contrat.....	15
1.3.3. En ce qui concerne le plafond du taux moyen d'évolution des tarifs, les facteurs d'ajustement de ce dernier et les conditions de révision du contrat .....	16
1.4. En ce qui concerne les accords bilatéraux conclus entre un exploitant d'aéroport et une compagnie aérienne.....	16
<b>2. ANALYSE</b> .....	<b>18</b>
2.1. Sur la consultation des usagers .....	18
2.2. Sur les trajectoires sous-tendant l'évolution des tarifs et les mécanismes d'ajustement.....	21
2.2.1. Les hypothèses macro-économiques retenues pour la projection des trajectoires sont peu documentées .....	21
2.2.2. La combinaison d'une trajectoire prévisionnelle de trafic plutôt conservatrice et d'un calibrage large de la bande de neutralité du facteur d'ajustement pourrait déséquilibrer l'économie du contrat .....	22
2.2.3. Le périmètre et les hypothèses de recettes extra-aéronautiques retenus appellent des remarques.....	27
2.2.4. Le programme d'investissement mérite d'être plus documenté et mieux justifié pour maintenir des incitations aussi significatives.....	29
2.2.5. La trajectoire des charges opérationnelles peut être optimisée.....	35
2.2.6. Les objectifs de qualité de service et les incitations mises en place sont perfectibles.....	36

2.3. Sur les conditions d'évolution des tarifs et le partage du risque entre le concessionnaire et les usagers .....	40
2.3.1. La structure tarifaire évolue peu par rapport à celle actuellement en vigueur mais nécessite des clarifications et des ajustements .....	40
2.3.2. Le taux moyen d'évolution des tarifs sur la durée du CRE peut être considéré comme modéré.....	43
2.3.3. L'APC intègre d'autres clauses de modification du plafond tarifaire et des clauses de révision du contrat qui appellent des observations de la part de l'Autorité	46
2.4. Sur la juste rémunération des capitaux investis appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital calculé sur le périmètre régulé et le rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus.....	50
2.4.1. La conformité de l'allocation comptable des actifs, produits, et charges entre les différents périmètres aux principes établis par l'Autorité n'est pas garantie.....	50
2.4.2. Le CMPC proposé par la société ATB sur le périmètre régulé est surévalué....	53
2.4.3. Le niveau de ROCE moyen est à justifier au regard du traitement des accords commerciaux et à maintenir inférieur au CMPC pour partager les profits réalisés en l'absence d'homologation tarifaire depuis plus de deux ans.....	54
2.4.4. Le produit global des redevances ne semble, en première approche, pas excéder le coût des services rendus.....	56
2.5. L'avant-projet de contrat doit apporter une certaine visibilité sur les tarifs de la redevance d'assistance aux personnes à mobilité réduite.....	57
<b>Conclusion.....</b>	<b>58</b>
<b>Annexe 1 – Récapitulatif des recommandations formulées dans le présent avis .....</b>	<b>61</b>

# 1. Contexte

## 1.1. Faits et procédure

### 1.1.1. L'aéroport de Toulouse-Blagnac

1. L'exploitation de l'aéroport de Toulouse-Blagnac est assurée par la société ATB en application d'un contrat de concession accordé par l'État jusqu'en 2046.
2. Le capital de la société ATB est détenu à 49,99 % par le groupe Eiffage, à 25 % par la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Toulouse, à 10,01 % par l'État et à 15 % par différentes collectivités locales (la région Occitanie, le département de la Haute-Garonne et la métropole de Toulouse).
3. En 2024, l'aéroport de Toulouse-Blagnac a accueilli 7,8 millions de passagers, ce qui correspond à 82 % du niveau de trafic de 2019<sup>1</sup>.

### 1.1.2. Les précédents contrats de régulation économique et les périodes tarifaires antérieures

4. Deux contrats de régulation économique (ci-après « CRE ») successifs ont déjà été conclus entre l'État et la société ATB, couvrant des périodes allant respectivement du 4 mars 2009 au 31 décembre 2013, et du 1<sup>er</sup> janvier 2014 au 31 décembre 2018. Le processus d'élaboration d'un troisième CRE destiné à couvrir la période 2019-2023, initié en 2018, a été interrompu. Aucun autre CRE n'a depuis été conclu entre l'État et la société ATB.
5. Par sa décision n° 2023-002 du 17 janvier 2023 susvisée, l'Autorité a homologué, en l'absence de CRE, les tarifs des redevances aéroportuaires applicables à l'aéroport de Toulouse-Blagnac pour la période tarifaire du 1<sup>er</sup> avril 2023 au 31 mars 2024. Ces tarifs ont ensuite été reconduits par la société ATB, après consultation de la commission consultative économique (ci-après la « CoCoÉco ») de l'aérodrome le 8 novembre 2023. Ainsi, les tarifs en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 2023 ont été reconduits au-delà du 31 mars 2024 et sont toujours appliqués à ce jour.

### 1.1.3. L'élaboration de l'avant-projet de contrat de régulation économique et la saisine de l'Autorité

6. À partir de l'année 2024, la société ATB a entamé les démarches visant à conclure avec l'État un troisième CRE devant couvrir la période 2026-2030, dénommé « CRE 3+ » après l'abandon du précédent projet de « CRE 3 ». Dans le cadre de l'élaboration de l'avant-projet de contrat, la société ATB a organisé des ateliers de travail thématiques relatifs aux tarifs et aux programmes d'investissements, à la qualité de service et à l'allocation des produits, actifs et charges avec les usagers de l'aérodrome. Trois ateliers se sont tenus entre les mois de septembre 2024 et janvier 2025. Si ces ateliers ne sont pas formellement prévus par les textes, l'Autorité considère qu'il s'agit de bonnes pratiques, indispensables à l'information des usagers. Elle recommande donc de les pérenniser et de les répliquer dans le cadre des échanges à venir sur le projet de contrat.

<sup>1</sup> Source : Société ATB, Document public de consultation des usagers, page 15 ([lien](#) consulté le 12 juin 2025)

7. En application de l'article R. 6325-43 du code des transports, la société ATB a rendu public le 7 mai 2025 un dossier relatif à l'avant-projet de « CRE 3+ », également transmis à l'Autorité en application de l'article R. 6325-44 du même code. Ce dossier comprend l'avant-projet de contrat présentant la proposition de la société ATB, ainsi qu'un dossier public de consultation (DPC) qui comprend notamment (i) des éléments relatifs aux évolutions de trafic, des capacités aéroportuaires, de la nature et de la qualité des services rendus, des tarifs des redevances et des éléments économiques et financiers depuis l'année 2019 ; (ii) une présentation des hypothèses de la société ATB pour la durée du contrat, notamment en matière d'évolution du trafic, des capacités aéroportuaires, de programmes d'investissements, de qualité de service, d'évolution des tarifs des redevances et de modulations de celles-ci ; (iii) une évaluation de l'impact économique et financier de ces hypothèses ; (iv) les hypothèses détaillées du calcul du CMPC et la méthodologie d'allocation des actifs, des produits et des charges.
8. En application de l'article R. 6325-45 du code des transports, la société ATB a, dès la publication du dossier susmentionné, convoqué la CoCoÉco de l'aérodrome de Toulouse-Blagnac, qui s'est tenue le 11 juin 2025, soit postérieurement à la saisine de l'Autorité. Le procès-verbal de la commission a été transmis à l'Autorité – dans sa version provisoire, non validée par les usagers – le 8 juillet 2025, en application de l'article R. 6325-45 du code des transports.
9. En application des articles L. 6327-3 et R. 6325-46 du code des transports, le ministre chargé de l'aviation civile a saisi l'Autorité, le 16 mai 2025, d'une demande d'avis sur l'avant-projet de contrat de la société ATB.

## 1.2. Cadre juridique applicable aux redevances aéroportuaires et aux contrats de régulation économique

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

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

10. 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>2</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.
11. Le paragraphe 4 de l'article 2 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* ».
12. 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.

<sup>2</sup> Devenu traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

13. 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.
14. 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, qui concernent 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 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.
15. 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](#)
16. 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 (PHMR), percevoir, sur une base non discriminatoire, une redevance spécifique auprès des usagers de l'aéroport.
17. 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.
18. 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.
19. 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

20. 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.
21. 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 aérodrome, 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'aérodrome ou sur le système d'aérodromes desservant la même ville ou agglomération urbaine concerné, système défini au sens du présent chapitre comme un groupe d'aérodromes 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 »*.
22. 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'aérodrome, dans la mesure où cet usage est directement nécessaire, sur l'aérodrome, à l'exploitation des aéronefs ou à celle d'un service de transport aérien »*.
23. 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

24. 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 aérodrome »*.
25. 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.
26. L'article 4 de l'arrêté du 23 mai 2024 susvisé prévoit que le périmètre régulé de l'aérodrome de Toulouse-Blagnac couvre l'ensemble des services publics aéroportuaires définis par l'article R. 6325-1 du code des transports.

27. En application de l'article 11 de ce même arrêté, les profits dégagés par l'ensemble des activités de l'exploitant qui sont objet de la concession ou sont exercées sur le domaine concédé sont en tout ou partie pris en compte pour la fixation des tarifs des redevances, à l'exception des activités d'assistance en escale<sup>3</sup>, des activités menées par des entreprises liées au concessionnaire<sup>4</sup>, des services de sécurité-incendie-sauvetage<sup>5</sup>, de la contribution aux dépenses engagées par les riverains pour la mise en œuvre des dispositions nécessaires à l'atténuation des nuisances sonores<sup>6</sup>, des activités de production de carburant et d'hydrogène<sup>7</sup>, des activités relatives aux énergies renouvelables<sup>8</sup> et des activités sans rapport avec l'aérodrome concerné (ci-après le « périmètre non régulé contributif » ou « PNRC »).

### 1.2.3. Les contrats de régulation économique

#### a. Le contenu attendu d'un CRE

28. En vertu de l'article L. 6325-2 du code des transports, *« pour Aéroports de Paris et pour les autres exploitants d'aérodromes civils relevant de la compétence de l'Etat, des contrats pluriannuels d'une durée maximale de cinq ans conclus avec l'Etat déterminent les conditions de l'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires, qui tiennent compte, notamment, des prévisions de coûts, de recettes, d'investissements ainsi que d'objectifs de qualité des services publics rendus par l'exploitant d'aérodrome. Ces contrats s'incorporent aux contrats de concession d'aérodrome conclus par l'État ». Les contrats de régulation économique ont ainsi vocation à assurer une plus grande visibilité sur les tarifs des redevances en s'inscrivant dans un cadre pluriannuel, tant pour l'exploitant que pour les usagers*<sup>9</sup>.
29. En vertu de l'article R. 6325-39 du code des transports, les CRE déterminent :
- les redevances de services publics aéroportuaires dont les conditions d'évolution font l'objet du contrat, comprenant obligatoirement la redevance d'atterrissage, la redevance de stationnement, la redevance par passager et les principales redevances accessoires à l'exception de celles dont les conditions tarifaires sont fixées par contrat dans les conditions du troisième alinéa de l'article R. 6325-9 du même code ;
  - les périodes tarifaires successives couvertes par le contrat, d'une durée maximale d'un an ;
  - le plafond du taux moyen d'évolution des redevances couvertes par le contrat pour chaque période tarifaire, ainsi que les mécanismes d'ajustement de ce plafond en cas d'écart entre les éléments prévisionnels pris en compte et ceux réalisés en matière de trafic, d'investissements, de profits issus des activités non incluses dans le périmètre régulé contribuant à la couverture des coûts de ce périmètre, de charges et en cas d'introduction de nouvelles redevances, ainsi que la possibilité de reporter, en fin de contrat, le solde des ajustements sur les tarifs de la période suivante ;

<sup>3</sup> À savoir les activités listées à l'annexe de l'article R. 6326-1 du code des transports, sur les aérodromes dont le trafic annuel est supérieur ou égal à deux millions de passagers.

<sup>4</sup> Au sens de l'article L. 2511-8 du code de la commande publique.

<sup>5</sup> Visées par l'article L. 6328-3 du code des transports.

<sup>6</sup> Au sens de l'article L. 571-14 du code de l'environnement.

<sup>7</sup> Des activités de production permettant d'atteindre les objectifs définis à l'article 4 du règlement (UE) 2023/2405 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relatif à l'instauration d'une égalité des conditions de concurrence pour un secteur aérien durable (« ReFuelEU Aviation »).

<sup>8</sup> Des activités de production, de transformation, de stockage et de distribution d'énergie renouvelable au sens de l'article L. 211-2 du code de l'énergie, ou d'énergie nucléaire, destinées à des activités étrangères aux services publics aéroportuaires.

<sup>9</sup> L'article L. 6325-2 susmentionné prévoit que, par dérogation, la durée maximale de certains CRE peut être portée à dix ans s'il s'agit (i) du premier contrat conclu à la suite de l'attribution d'un contrat de concession ou (ii) si les spécificités du projet industriel de l'exploitant le justifient au regard de la durée de réalisation des investissements et de leur montant.

- le CMPC évalué pour la période couverte par le contrat ;
  - les conditions dans lesquelles est vérifié le caractère proportionné des redevances par rapport aux coûts correspondants ;
  - les objectifs de qualité de service, assortis de mécanismes d'incitation financière ;
  - le montant des investissements et les principales opérations d'équipement prévus et leur calendrier ;
  - la méthodologie d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé ;
  - les conditions de révision ou de fin anticipée du CRE.
30. Au surplus, et en vertu de l'article R. 6325-40 du code des transports, les CRE peuvent également prévoir des modulations limitées de redevances, ainsi que les tarifs et leurs modulations applicables sur la première période tarifaire couverte par le contrat.

**b. Les conditions de détermination des tarifs des redevances dans le cadre d'un CRE**

31. Si l'intégralité des profits du périmètre non régulé contributif sont pris en compte pour établir les tarifs des redevances dans une tarification annuelle, cette contribution est, en cas de CRE et en application de l'article 11 de l'arrêté du 23 mai 2024 susmentionné, limitée à 30 % des coûts des services publics aéroportuaires, le cas échéant augmentée de 50 % du profit résiduel du PNRC<sup>10</sup>.
32. Par ailleurs, l'article L. 6325-2 du code des transports prévoit qu'en cas de conclusion d'un CRE, le respect des principes (i) de juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé et (ii) selon lequel le produit global des redevances ne peut excéder le coût des services rendus sur l'aérodrome est apprécié de manière prévisionnelle sur la période couverte par le contrat. Au cours de l'exécution du contrat, dès lors que les tarifs des redevances aéroportuaires évoluent conformément aux conditions qui y sont prévues, ces principes sont réputés respectés et le niveau du CMPC ne peut être remis en cause. Il résulte également de l'article L. 6327-3 du même code que le critère de modération tarifaire est apprécié, dans le cadre d'un CRE, de manière prévisionnelle sur la période couverte par le contrat.
33. Comme dans un cadre de tarification annuel, la CoCoÉco de l'aérodrome doit être réunie au moins une fois par an pour émettre un avis sur les modalités d'établissement et d'application des redevances pour services rendus et sur les programmes d'investissements conformément à l'article R. 6325-61 du code des transports.

**1.2.4. L'office de l'Autorité dans la procédure d'élaboration des contrats de régulation économique**

34. En vertu de l'article L. 6327-3 du code des transports, l'Autorité peut être amenée à se prononcer deux fois dans le cadre de la procédure d'élaboration d'un CRE.

---

<sup>10</sup> Le profit résiduel était défini à l'article 11 de l'arrêté du 23 mai 2024 comme « la différence positive entre les profits mentionnés au I du présent article et le montant correspondant à 30 % du coût des services publics aéroportuaires prévus par l'article R. 6325-1 du code des transports ».

a. L'Autorité peut émettre un avis simple sur un avant-projet de CRE sur saisine du ministre chargé de l'aviation civile

35. L'Autorité peut être saisie par le ministre chargé de l'aviation civile afin d'émettre un avis simple sur un avant-projet de contrat proposé par un exploitant d'aérodrome. Lorsque le ministre fait usage de cette faculté, l'Autorité dispose d'un délai de deux mois<sup>11</sup> pour se prononcer notamment sur :

- l'équilibre économique et financier de l'avant-projet de contrat ;
- le CMPC retenu ;
- les conditions d'évolution des tarifs prévues, en vérifiant, de manière prévisionnelle sur la période couverte par le contrat que :
  - l'évolution moyenne proposée est modérée. La condition relative à la modération de l'évolution moyenne des tarifs est vérifiée sans tenir compte de la première évolution des tarifs suivant l'entrée en vigueur du contrat de concession, par rapport aux tarifs en vigueur ;
  - le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus ;
  - l'exploitant reçoit une juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé, appréciée au regard (i) du CMPC calculé sur ce périmètre ; (ii) des hypothèses d'investissement ; (iii) de la qualité de service ; et (iv) de l'évolution des charges retenues dans l'avant-projet de contrat.

b. L'Autorité émet un avis conforme sur le projet de contrat avant sa signature par les parties

36. À l'issue des négociations sur le fondement de l'avant-projet de contrat<sup>12</sup>, le ministre chargé de l'aviation civile et l'exploitant d'aérodrome établissent un projet de contrat soumis à la commission consultative économique de l'aérodrome dont l'avis est transmis à l'Autorité<sup>13</sup>. Le projet de contrat est ensuite soumis à l'avis conforme de l'Autorité, qui se prononce sur :

- le respect de la procédure d'élaboration de ces projets de contrats, fixée par voie réglementaire ;
- le CMPC retenu ;
- les conditions d'évolution des tarifs prévues, en vérifiant, de manière prévisionnelle sur la période couverte par le contrat, que :
  - l'évolution moyenne proposée est modérée. La condition relative à la modération de l'évolution moyenne des tarifs est vérifiée sans tenir compte de la première évolution des tarifs suivant l'entrée en vigueur du contrat de concession, par rapport aux tarifs en vigueur ;
  - le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus ;
  - l'exploitant reçoit une juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé, appréciée au regard (i) du CMPC calculé sur ce périmètre, (ii) des hypothèses d'investissement, (iii) de la qualité de service, et (iv) de l'évolution des charges retenues dans l'avant-projet de contrat ;

<sup>11</sup> En vertu de l'article R. 6327-2 du code des transports.

<sup>12</sup> En vertu du premier alinéa de l'article R. 6325-48 du code des transports, le projet de contrat est négocié entre le ministre chargé de l'aviation civile et l'exploitant d'aérodrome sur la base du dossier publié en application de l'article R. 6325-43 du même code, de l'avis de la commission consultative économique de l'aérodrome concerné et, le cas échéant, de l'avis motivé rendu par l'Autorité.

<sup>13</sup> En vertu de l'article R. 6325-48-1 du code des transports.

- lorsque le projet de contrat prévoit les tarifs et leurs modulations applicables sur la première période tarifaire, l'autorité s'assure du respect des éléments prévus au II de l'article L. 6327-2<sup>14</sup>, dès lors que son avis conforme sur le projet de contrat vaut homologation de ces premiers tarifs<sup>15</sup>.
37. L'Autorité dispose de deux mois pour rendre son avis conforme si elle a été saisie par le ministre pour rendre un avis simple (« motivé ») sur l'avant-projet de contrat, et de quatre mois si tel n'a pas été le cas<sup>16</sup>. Elle peut, tant au stade de l'avis simple que de l'avis conforme, consulter ou entendre toute partie intéressée<sup>17</sup>.

**c. Au cours du CRE, l'Autorité homologue annuellement les tarifs des redevances**

38. Au cours du CRE, l'exploitant d'aéroport saisit chaque année l'Autorité d'une demande d'homologation des tarifs des redevances. L'office de l'Autorité est alors plus restreint que dans un cadre de tarification annuelle dans la mesure où l'article L. 6327-2 du code des transports prévoit que l'Autorité 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 et qu'ils sont non discriminatoires ;
  - du respect des conditions de l'évolution des tarifs prévus par le contrat.
39. Conformément à l'article L. 6325-2 du code des transports, au cours de l'exécution des CRE, dès lors que les tarifs des redevances aéroportuaires évoluent conformément aux conditions qui y sont prévues, les principes relatifs à la juste rémunération du capital et à l'absence de sur-couverture des coûts du service public par le produit global des redevances sont réputés respectés. Le niveau du CMPC, y compris en l'absence de stipulation expresse, ne peut, pendant la période couverte par le contrat, être remis en cause.
40. Les tarifs de la redevance d'assistance aux personnes à mobilité réduite (dénommée « redevance APMR » par la société ATB), ainsi que les modulations<sup>18</sup>, sont également homologués annuellement, après consultation des usagers.
41. L'Autorité rend sa décision dans le délai d'un mois en application de l'article R. 6325-33 du code des transports.

**1.3.L'avant-projet de contrat soumis à l'avis de l'Autorité pour la période 2026-2030**

42. Le ministre chargé de l'aviation civile a, le 16 mai 2025, saisi l'Autorité d'une demande d'avis sur l'avant-projet de CRE de la société ATB, pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2026 au 31 décembre 2030 (ci-après « l'APC »). L'APC se décompose en cinq périodes tarifaires couvrant du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre de chaque année civile<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> À savoir (i) le respect de la procédure de consultation des usagers, (ii) que les tarifs et leurs modulations respectent les règles générales applicables aux redevances et qu'ils sont non discriminatoires, et (iii) le respect des conditions d'évolution des tarifs prévues par le contrat.

<sup>15</sup> En vertu de l'article R. 6325-51 du code des transports.

<sup>16</sup> En vertu de l'article R. 6327-3 du code des transports.

<sup>17</sup> En vertu des articles R. 6327-2 et R. 6327-6 du code des transports.

<sup>18</sup> En vertu de l'article R. 6325-40 du code des transports.

<sup>19</sup> Voir les articles I.2 et III.1 de l'APC.

### 1.3.1. En ce qui concerne les redevances dont les conditions d'évolution font l'objet de l'APC, la structure et les modulations tarifaires

43. L'APC soumis par la société ATB propose de reconduire majoritairement la structure tarifaire actuellement en vigueur<sup>20</sup>. Il prévoit toutefois l'ajout d'une redevance accessoire à la redevance de stationnement, relative à une nouvelle prestation d'alimentation en air conditionné.
44. S'agissant des modulations tarifaires<sup>21</sup>, la société ATB propose de reconduire, dans les mêmes conditions que celles actuellement en vigueur, la modulation applicable aux redevances par passager, d'atterrissage et par bagage pour ouverture de nouvelle route. Elle propose également de remplacer la modulation de la redevance par passager pour reprise du trafic par une modulation pour développement du trafic. Cette dernière serait soumise à des conditions similaires à la modulation pour reprise du trafic préexistante et à un barème modifié. Enfin, la société ATB propose de reconduire la modulation acoustique et horaire de la redevance d'atterrissage, en en modifiant le barème afin notamment de la renforcer sur la période 22h-6h<sup>22</sup>.
45. L'APC<sup>23</sup> prévoit qu'il a vocation à régir les conditions d'évolution de l'ensemble des trois redevances principales<sup>24</sup>, ainsi que des redevances accessoires suivantes : (i) la redevance par bagage ; (ii) la redevance relative à la fourniture d'électricité dite « forfait 400Hz » ; (iii) la redevance relative à la fourniture d'air conditionné dite « forfait air conditionné » ; (iv) la redevance perçue en contrepartie de l'utilisation des installations fixes pour la distribution de carburants d'aviation ; et (v) le forfait pour les avions de moins de six tonnes. La redevance d'assistance aux personnes à mobilité réduite n'est pas incluse dans le champ du taux plafond d'évolution prévu par le CRE et sera établie sur une base annuelle, sous le contrôle de l'Autorité.

### 1.3.2. En ce qui concerne les perspectives de trafic et la rentabilité du périmètre régulé retenue sur la durée du contrat

46. La société ATB prévoit un trafic de 7,6 millions de passagers en 2026, qui augmente à 8,2 millions de passagers en 2030, soit 85,5 % du trafic de référence réalisé en 2019 (voir section 2.2.2.a).
47. 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 44,9 millions d'euros (M€) en 2026, qui augmente à 49,9 M€ en 2030. Dans le même temps, les produits opérationnels issus des activités extra-aéronautiques augmentent de 63,7 M€ en 2026 à 71,9 M€ en 2030.
48. Sur le périmètre régulé et après l'intégration d'une partie du profit du PNRG (voir point 27 ci-dessus), le taux moyen de retour sur les capitaux investis (ci-après « ROCE » pour « *return on capital employed* ») sur la durée du contrat est estimé par la société ATB à 5,2 %.
49. La société ATB estime le CMPC après impôts du périmètre régulé applicable à la période couverte par le contrat à 5,5 %. L'écart entre ROCE et CMPC est justifié par la proposition de la société ATB de reverser dans les tarifs 50 % de l'écart de résultat opérationnel résultant de l'absence d'homologation des tarifs en 2025.

<sup>20</sup> Voir l'article III.2.1 de l'APC.

<sup>21</sup> Voir l'article III.3.2 et l'annexe 4 de l'APC.

<sup>22</sup> Voir la page 60 du dossier public de consultation publié par la société ATB et l'annexe 3 de l'APC.

<sup>23</sup> Voir l'article III.2.1 de l'APC.

<sup>24</sup> À savoir les redevances d'atterrissage, de stationnement et la redevance par passager mentionnées à l'article R. 6325-4 du code des transports.

50. L'APC comporte une annexe intitulée « Méthodologie d'allocation des actifs, des produits et des charges »<sup>25</sup>.

### 1.3.3. En ce qui concerne le plafond du taux moyen d'évolution des tarifs, les facteurs d'ajustement de ce dernier et les conditions de révision du contrat

51. L'APC prévoit un taux plafond d'évolution des tarifs des redevances dit « de base<sup>26</sup> » correspondant, sur la période couverte par le contrat, à une baisse moyenne<sup>27</sup> de -7 % pour la période tarifaire 2026 puis à une évolution pour toutes les périodes tarifaires suivantes jusqu'à la fin du contrat, basée sur l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) minoré de -1,25 %.
52. Ce taux « de base » peut être ajusté en cas d'écart entre les éléments prévisionnels pris en compte et ceux réalisés par le jeu de facteurs<sup>28</sup> relatifs (i) au trafic, (ii) à la qualité de service, (iii) aux investissements (en distinguant les dépenses d'investissement, la réalisation des grands projets du périmètre régulé et les autres dépenses d'investissement du périmètre régulé), et (iv) aux profits résiduels des activités extra-aéronautiques. Ces ajustements sont opérés par le biais d'un compte d'ajustement des tarifs (ci-après « CAT »)<sup>29</sup>, dont l'apurement, partiel ou total chaque année, impacte l'évolution tarifaire.
53. En sus des facteurs d'ajustement, l'APC prévoit plusieurs autres cas « d'ajustement des taux d'évolution des redevances »<sup>30</sup> et définit les situations donnant lieu à une révision du contrat.
54. L'APC définit enfin les principales opérations d'investissements prévues, leur montant et leur calendrier prévisionnel<sup>31</sup>, ainsi que les objectifs de qualité de service mesurés au travers de dix indicateurs dont quatre sont assortis d'incitations financières<sup>32</sup>.

### 1.4. En ce qui concerne les accords bilatéraux conclus entre un exploitant d'aéroport et une compagnie aérienne

55. L'article 6 de l'arrêté du 23 mai 2024 susvisé précise que la rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé est appréciée au regard du rapport entre le résultat opérationnel après impôt sur les sociétés et la base d'actifs régulés.
56. Les articles 7 et 8 de l'arrêté précité définissent la méthode de détermination, respectivement du résultat opérationnel et de la base d'actifs régulés utilisée, dans le cadre de la régulation, pour analyser la juste rémunération des capitaux. L'article 7 de l'arrêté précité précise ainsi que le calcul du résultat opérationnel « *ne contient aucun élément relatif à des contrats conclus directement ou indirectement entre l'exploitant de l'aérodrome et des exploitants d'aéronefs notamment en vue de développer les services aériens* ».

<sup>25</sup> Voir le III.4.3.e et l'annexe 8 de l'APC.

<sup>26</sup> Voir le III.2.3 de l'APC. Le taux « de base » correspond au taux applicable avant ajustement éventuel de ce plafond en cas d'écart entre les éléments prévisionnels pris en compte et ceux réalisés, en application du 4<sup>e</sup> de l'article R. 6325-39 du code des transports.

<sup>27</sup> L'exploitant prévoit une baisse tarifaire différenciée en 2026 afin de permettre la convergence des taux de couverture par redevance (voir section 2.3.2.a).

<sup>28</sup> Voir les III.2.2.1 et III.2.5, et les annexes 5 à 7 de l'APC.

<sup>29</sup> Voir le III.2.2.2 de l'APC.

<sup>30</sup> Voir les II.2.3, III.4.1, III.4.2, III.4.3, V.2.1 et V.2.2 de l'APC.

<sup>31</sup> Voir le II.1 et l'annexe 1 de l'APC.

<sup>32</sup> Voir le II.2 et l'annexe 2 de l'APC.

57. Par ailleurs, le 4° de l'article R. 6325-23 du code des transports prévoit la transmission aux membres de la CoCoÉco « *des informations sur les conditions dans lesquelles des contreparties financières peuvent être accordées à un transporteur aérien par l'exploitant en vue de développer le trafic ou de créer de nouvelles liaisons, ainsi qu'un bilan annuel anonymisé des contreparties ainsi accordées, incluant le montant financier agrégé et le nombre de passagers concernés, au titre de l'exercice précédent* ». Si cette nouvelle disposition qui renforce la transparence sur ce type de dispositifs n'était pas applicable à la consultation des usagers intervenue le 11 juin 2025<sup>33</sup>, elle le sera lors de la consultation de la CoCoÉco sur le projet de CRE<sup>34</sup>. L'Autorité veillera à sa bonne application lors de cette prochaine CoCoÉco lorsqu'elle se prononcera sur la régularité de la consultation des usagers dans le cadre de son avis conforme.

---

<sup>33</sup> L'article 11 du décret n°2025-377 du 25 avril 2025 prévoit que « *ces dispositions s'appliquent aux commissions consultatives économiques pour lesquelles la nomination des membres prévue par l'article R. 6325-57 du code des transports est réalisée après l'entrée en vigueur du présent décret* ». Or, la société ATB n'a à ce jour pas renouvelé la composition de sa CoCoÉco.

<sup>34</sup> L'article 11 précité du décret n°2025-377 prévoyant que « *le mandat des membres de ces commissions consultatives économiques des aéroports prend fin à l'issue d'un délai de quatre mois à compter de l'entrée en vigueur du présent décret* ».

## 2. ANALYSE

58. **À titre liminaire, au regard du délai qui lui est imparti pour rendre son avis, l'Autorité précise qu'elle n'est pas en mesure de procéder à un audit approfondi de l'ensemble des paramètres, notamment des trajectoires, sur lesquels repose l'APC qui lui est soumis.** Si elle fait ses meilleurs efforts afin que son avis éclaire au mieux les négociations à venir, elle souligne néanmoins que ses analyses, présentées -ci-dessous, sont susceptibles d'évoluer au regard des travaux complémentaires qui seront menés dans le cadre de la saisine pour avis conforme sur le projet de CRE.
59. De même, si l'Autorité s'est efforcée de formuler des recommandations opérationnelles afin de faciliter leur prise en compte par les parties prenantes dans le cadre des négociations à venir, elle n'a pas disposé du temps nécessaire pour les consulter sur l'ensemble des options envisageables. Elle invite donc ces dernières, à savoir le ministre chargé de l'aviation civile, la société ATB et les usagers, à échanger de manière constructive sur la base de ces recommandations afin d'aboutir à un projet de CRE équilibré.

### 2.1. Sur la consultation des usagers

60. **En vertu de l'article L. 6327-3 du code des transports, l'Autorité doit s'assurer, au stade de son avis conforme sur les projets de CRE, du respect de la procédure d'élaboration de ces projets de contrats, comprenant notamment la consultation des usagers de l'aérodrome concerné.** Afin de donner un effet utile à son contrôle et de s'assurer du caractère effectif de la consultation des usagers tout au long de la procédure d'élaboration du projet de CRE, l'Autorité effectue un premier examen des conditions de consultation des usagers au stade de son avis sur l'APC.
61. En vertu de l'article R. 6325-61 du code des transports, la CoCoÉco est consultée à deux reprises dans le cadre de la procédure d'élaboration d'un CRE. L'article R. 6325-45 du même code dispose que *« [d]ès la publication du dossier prévu à l'article R. 6325-43, l'exploitant sollicite l'avis de la commission consultative économique de l'aérodrome concerné dans les conditions fixées par un arrêté du ministre chargé de l'aviation civile. Il transmet l'avis de la commission au ministre chargé de l'aviation civile, au ministre chargé de l'économie et, lorsqu'elle est compétente en application de l'article L. 6327-1, à l'Autorité de régulation des transports »*.
62. À la suite de cet avis, l'Autorité peut, en application de l'article R. 6325-46 du même code, être saisie pour avis simple sur l'APC. L'avis de la CoCoÉco au stade de l'avant-projet de CRE doit éclairer l'Autorité, dans le cadre de l'avis simple qu'elle peut être amenée à rendre sur saisine du ministre chargé de l'aviation civile, et les parties au contrat dans les négociations subséquentes.
63. La société ATB a publié un dossier public de consultation le 7 mai 2025, en application de l'article R. 6325-43 du code des transports et a immédiatement convoqué la CoCoÉco de l'aérodrome, qui s'est réunie le 11 juin 2025.
64. **Le ministre chargé de l'aviation civile ayant saisi l'Autorité d'une demande d'avis simple sur l'APC le 16 mai 2025, cette saisine est intervenue avant que la CoCoÉco n'ait été réunie.** L'Autorité n'a eu communication du procès-verbal – dans sa version provisoire, non validée par les usagers – que le 8 juillet 2025, soit à une date très proche de l'expiration du délai de deux mois qui lui est imparti pour se prononcer sur l'APC.

65. **Si, formellement, les dispositions réglementaires du code des transports n'imposent pas que la consultation des usagers ait lieu avant la saisine de l'Autorité, cette interprétation s'impose néanmoins** au regard de la rédaction des articles R. 6325-43 à R. 6325-49 du code des transports et des objectifs de la consultation des usagers. En effet, ces articles sont organisés de façon chronologique : (i) publication du dossier public de consultation par l'exploitant d'aéroport ; (ii) transmission du dossier au ministre et à l'ART ; (iii) convocation de la CoCoÉco dès la publication du dossier et envoi à l'ART de l'avis de cette dernière ; (iv) possibilité pour le ministre de saisir l'ART d'une demande d'avis simple sur l'APC ; (v) négociation du contrat ; (vi) consultation de la CoCoÉco sur le projet de contrat et transmission à l'Autorité de l'avis de cette dernière et (vii) saisine obligatoire de l'Autorité sur le projet de contrat pour avis conforme.
66. **L'Autorité considère que sa saisine en amont de la tenue de la CoCoÉco et l'absence de communication en temps utile du procès-verbal de celle-ci, ne lui ont pas permis de tenir compte de manière satisfaisante des échanges entre usagers et exploitant dans son avis sur l'APC, réduisant la portée des observations qu'elle peut être amenée à formuler et, partant, l'effet utile de sa consultation.** L'Autorité est en effet privée d'un éclairage indispensable dans l'exercice de ses missions dès lors que la consultation des usagers revêt une importance particulière dans l'appréciation de la proposition de l'exploitant en lui permettant de connaître les observations des compagnies aériennes sur les hypothèses, les méthodes et les choix opérés par celui-ci au regard de leur propre connaissance du fonctionnement des infrastructures et du secteur aéroportuaire. Ce faisant, elle n'est pas en mesure de formuler des recommandations susceptibles de faciliter, dans le respect du cadre de régulation, un rapprochement des positions entre les parties prenantes.
67. **Cette situation est ainsi dommageable pour l'ensemble des parties prenantes,** l'avis simple de l'Autorité sur un APC visant en principe à éclairer les parties en amont de la négociation du contrat et à leur donner de la visibilité sur les conditions requises pour un avis conforme sur le projet de CRE.
68. **L'Autorité recommande donc qu'à l'avenir, la saisine pour avis simple sur un avant-projet de CRE n'intervienne qu'à l'issue de la phase de consultation des usagers et sans précéder la communication à l'Autorité du procès-verbal de la CoCoÉco.** Elle appelle l'attention du ministre chargé de l'aviation civile sur le fait qu'au stade de l'avis conforme sur les projets de CRE, l'Autorité est garante du respect de leur procédure d'élaboration, incluant notamment la procédure de consultation des usagers. Or, d'une part, il résulte des dispositions du II de l'article L. 6327-3 du code des transports que lorsqu'elle est saisie pour avis conforme d'un projet de CRE, l'Autorité se prononce, notamment, sur « *1° le respect de la procédure d'élaboration* » de ce projet de contrat. En vertu de l'article R. 6325-48 du même code, le projet de CRE est négocié entre les parties « *sur la base des éléments* » mentionnés aux articles précédents, parmi lesquels le résultat de la consultation des usagers dans le cadre de la CoCoÉco mentionnée à l'article R. 6325-45, sur le dossier rendu public par l'exploitant et qui comprend, notamment, l'avant-projet de CRE (5° de l'article R. 6325-43). D'autre part, s'il résulte de l'article R. 6325-48-1 que l'exploitant soumet le projet de contrat négocié avec le ministre chargé de l'aviation civile, avec son accord, à l'avis de la CoCoÉco, « *à l'issue de la négociation* », cet avis est ensuite transmis à l'Autorité lorsqu'elle est compétente. Ainsi, pour remplir pleinement l'office qui lui est confié par l'article L. 6327-3 du code des transports précité, l'Autorité doit disposer des éléments d'information nécessaires, d'une part, pour s'assurer que les parties se sont mises en mesure de prendre en considération, dans le cadre de la négociation du CRE, les résultats de la consultation des usagers sur, notamment, l'avant-projet de CRE ; d'autre part, pour connaître la position des usagers sur le projet de CRE négocié entre les parties, exprimée dans le cadre de l'avis de la CoCoÉco mentionné à l'article R. 6325-48-1.

69. Il résulte du point précédent que l'Autorité ne serait pas en mesure de remplir correctement son office si elle était saisie pour avis conforme sur le projet de CRE préalablement à la consultation des usagers sur ce même projet, ou si elle ne disposait pas, pour rendre son avis, du résultat de cette consultation au plus tard à la date de sa saisine. L'Autorité recommande donc au ministre chargé de l'aviation civile de ne la saisir sur le projet de CRE qu'*après* s'être assuré qu'elle a reçu communication par l'exploitant de l'avis des usagers, conformément à l'article R. 6325-48-1 du code des transports.
70. **Concernant la CoCoÉco qui s'est tenue le 11 juin 2025, elle a fait l'objet d'un seul vote portant sur la validation du dossier de consultation sur l'avant-projet de contrat.** Neuf membres (cinq représentants de l'exploitant, trois représentants des collectivités et le président de la CoCoÉco) se sont prononcés en faveur de la proposition, trois membres (deux représentants des organisations professionnelles et un représentant des usagers) se sont abstenus, et cinq membres (deux représentants des organisations professionnelles et trois représentants des usagers) ont voté contre cette proposition.
71. **Au cours de leur audition par l'Autorité<sup>35</sup>, des usagers ont regretté un niveau d'information insuffisant de la part de l'exploitant,** notamment pour contre-expertiser les trajectoires d'investissements présentées par la société ATB et en ce qui concerne les accords commerciaux.
72. **L'Autorité considère que pour donner un effet utile à la mesure de publicité prévue à l'article R. 6325-43 du code des transports et à la consultation de la CoCoÉco prévue à l'article R. 6323-45, un dossier complet devrait être partagé avec les usagers en amont de la consultation de la CoCoÉco sur le projet de CRE, pour leur fournir :**
- une analyse de chaque projet majeur d'investissement se fondant sur un dossier dont le niveau d'étude est au moins équivalent à celui d'un avant-projet. Dans ce cadre, les usagers devraient *a minima* disposer, pour chaque opération d'investissement, d'informations suffisamment précises relatives (i) au coût estimé de l'opération, (ii) à la date prévue pour le commencement des travaux, et (iii) à la date prévisionnelle de mise en service de l'investissement. Par ailleurs, pour mettre les usagers en capacité d'apprécier le caractère « *approprié* » ou « *le rapport coût / efficacité* »<sup>36</sup> de l'investissement envisagé, l'exploitant d'aéroport devrait présenter les alternatives à cet investissement qui ont été étudiées et, en tout état de cause, les raisons ayant conduit à retenir l'investissement en cause, au regard des bénéfices qui en sont attendus ;
  - une expertise pour les autres projets reposant sur des déterminants techniques ainsi que sur une décomposition par centres de coûts (maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre, travaux et risques) ;
  - une présentation plus fine de la trajectoire des charges d'exploitation (« OPEX ») par grands postes et de la façon dont elle a été élaborée ;
  - s'agissant des accords commerciaux, (i) les conditions dans lesquelles des contreparties financières peuvent être accordées à un transporteur aérien particulier par l'exploitant en vue de développer le trafic ou de créer de nouvelles liaisons ; (ii) un bilan annuel anonymisé des contreparties ainsi accordées incluant le montant financier agrégé et le nombre de passagers concernés, au titre de l'exercice précédent et (iii) le coût anticipé des accords commerciaux sur la durée du CRE et les gains associés.

<sup>35</sup> En vertu de l'article R. 6327-6 du code des transports, l'Autorité peut, avant de rendre son avis sur un avant-projet de CRE, consulter ou entendre toute partie intéressée.

<sup>36</sup> Considérant l'article 14 de la directive 2009/12/CE susvisée.

N°	Recommandation	Acteur	Horizon
1	Saisir l'Autorité, pour avis simple sur un avant-projet de CRE, à l'issue de la phase de concertation avec les usagers, et après transmission du procès-verbal de la CoCoÉco à l'Autorité	DGAC	Prochaine saisine pour avis sur un avant-projet de CRE
2.	Saisir l'Autorité, pour avis conforme sur un projet de CRE, une fois l'avis de la CoCoÉco sur le projet de CRE transmis à l'Autorité	DGAC	Prochaine saisine pour avis sur un projet de CRE
3	Fournir aux usagers, en amont de la CoCoÉco, un dossier complet et détaillé sur les trajectoires d'investissements (« CAPEX ») et d'OPEX, ainsi que sur les accords commerciaux	Société ATB	Projet de CRE

## 2.2. Sur les trajectoires sous-tendant l'évolution des tarifs et les mécanismes d'ajustement

73. L'APC prévoit plusieurs ajustements du plafond du taux moyen d'évolution des redevances afin de prendre en compte tout ou partie de l'écart entre les trajectoires réalisées et les trajectoires prévisionnelles et de minimiser ainsi le risque, mais aussi les possibilités de rentes pour l'aéroport.
74. Si l'Autorité accueille favorablement la mise en place de mécanismes d'ajustement sur toute la durée du CRE et la réflexion initiée par la société ATB sur les partages de risque, les propositions faites par cette dernière dans l'APC appellent différentes observations.

### 2.2.1. Les hypothèses macro-économiques retenues pour la projection des trajectoires sont peu documentées

75. L'élaboration d'un CRE nécessite de formuler des hypothèses sur l'évolution du cadre macroéconomique. Il s'agit, en premier lieu, des hypothèses relatives à l'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) qui est utilisé pour indexer les redevances et qui constitue donc l'un des déterminants des recettes. Il s'agit, en second lieu, des hypothèses d'évolution des différentes composantes de coûts des charges de l'aéroport, notamment du coût de l'énergie, de la main-d'œuvre ou des travaux. Enfin, il peut éventuellement s'agir des hypothèses générales relatives au contexte économique (notamment l'évolution du PIB) retenues pour établir les projections de trafic.
76. À cet égard, deux remarques peuvent être formulées :
- d'une part, les hypothèses macro-économiques sous-tendant l'APC sont peu documentées. La société ATB propose ainsi une chronique d'IPCH mais ne spécifie aucun autre indice de coûts ;
  - d'autre part, la société ATB retient une hypothèse d'évolution de l'IPCH de +1,75 % par an sur la durée du CRE qui apparaît crédible : la Banque de France prévoit en effet une évolution de cet indice de +1,4 % pour 2026 et +1,8 % pour 2027.

N°	Recommandation	Acteur	Horizon
4.	Documenter précisément les indices de coûts retenus et leurs hypothèses d'évolution	Société ATB	Projet de CRE

2.2.2. La combinaison d'une trajectoire prévisionnelle de trafic plutôt conservatrice et d'un calibrage large de la bande de neutralité du facteur d'ajustement pourrait déséquilibrer l'économie du contrat

a. La trajectoire prévisionnelle d'évolution du trafic apparaît conservatrice

77. La trajectoire de trafic retenue par la société ATB se fonde sur deux hypothèses structurantes :

- **une baisse du trafic entre 2024 et 2025**, notamment du fait de la hausse de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) et de la fermeture en mars 2025 de la base easyJet sur l'aéroport de Toulouse-Blagnac. La société ATB anticipe ainsi qu'en 2025, le trafic baissera de -5,5 % sur l'ensemble des faisceaux, puis que les années suivantes enregistreront une croissance moyenne de 2,1% ;
- **une croissance sur les différents faisceaux à compter de 2025**. À partir de 2025, la société ATB anticipe que les trafics par faisceau évolueront de façon contrastée : d'une part, les trafics domestiques diminueraient de -0,2 % par an, notamment du fait de la généralisation de la visio-conférence et de la restructuration de l'offre d'Air France ; d'autre part, les trafics sur les autres faisceaux continueraient à augmenter de 3,4% par an, mais à un rythme moindre que les tendances historiques.

78. Finalement, les perspectives d'évolution du trafic proposées par la société ATB pour établir la trajectoire tarifaire sont les suivantes : la hausse de trafic moyenne entre 2024 et 2030 serait de +0,8 % par an pour arriver à 8,2 millions de passagers en 2030, soit 85,5 % du niveau de fréquentation de 2019, pré-crise sanitaire. Sur le segment domestique, les trafics décroîtraient de -1,3 % par an.

Tableau 1. Trajectoire de trafic proposée par la société ATB en milliers de passagers par an

Année	2024	2025	2030	Croissance 2024-2030
<b>Total</b>	7 799	7 409	8 205	+0,8 % par an
<b>Domestique</b>	3 139	2 927	2 905	-1,3 % par an
<b>Espace Schengen</b>	2 821	2 696	3 338	+2,8 % par an
<b>Reste Europe</b>	752	732	790	+0,8 % par an
<b>Reste International</b>	1 130	1 054	1 172	+0,6 % par an

Source : dossier de saisine

79. **S'agissant du trafic 2025, l'hypothèse d'une baisse est crédible mais le taux retenu est élevé et peu documenté.** En effet, une baisse de -5,5 % sur un an revient à considérer que l'effet propre de la hausse de la TSBA et de la fermeture de la base easyJet sera, toutes choses égales par ailleurs, de l'ordre de -7,6 %, puisque la société ATB suppose par la suite une tendance à la hausse de +2,1 % par an. Certes, l'effet de la TSBA sera important et un impact de l'ordre de plus de 5 % est possible<sup>37</sup>. Néanmoins, la société ATB n'apporte pas d'éléments quantitatifs à l'appui de son hypothèse, si bien qu'il est difficile d'en apprécier précisément la validité. De plus, le trafic d'ores-et-déjà observé entre février et mai 2025 est supérieur de 2,6 % aux prévisions transmises par la société ATB à l'Autorité. Dans ce contexte, l'Autorité réexaminera ces hypothèses dans son avis conforme à l'aune des données et des tendances de trafics aux deuxième et troisième trimestres 2025. Elle se réserve de demander le réajustement des hypothèses retenues dans le projet de CRE si celles-ci contredisent ces données et tendances.
80. **La croissance des trafics à partir de 2026 apparaît conservatrice compte tenu de la baisse anticipée en 2025.**
81. **Premièrement, les hypothèses de croissance par faisceau sont faibles au regard des tendances historiques.** Ainsi, les tendances retenues par la société ATB à partir de 2026 sont nettement inférieures à la croissance observée durant la période pré-covid : entre 2012 et 2019, le trafic a crû de +3,6 % par an et avec un rythme supérieur aux hypothèses de la société ATB sur tous les faisceaux. Tel était également le cas pour l'ensemble des aéroports français régulés par l'Autorité. En tenant compte d'une décroissance de -5,5 % en 2025 et en appliquant les tendances historiques par la suite, la croissance totale serait supérieure à +1,5 % par an entre 2024 et 2030, soit près du double des +0,8 % figurant dans la proposition de la société ATB.

Tableau 2. Croissance du trafic pré-crise sanitaire par faisceau

Faisceau	Croissance 2012-2019 (ATB)	Croissance 2012-2019 (autres aéroports régulés)
Total	+3,6 % par an	+3,7 % par an
Domestique	+1,9 % par an	+1,2 % par an
Espace Schengen	+6,9 % par an	+5,1 % par an
Reste Europe	+6,3 % par an	+5,1 % par an
Reste International	+1,9 % par an	+3,9 % par an

Source : données DGAC

<sup>37</sup> À elle seule, la hausse de la TSBA pourrait se traduire par une hausse du prix des billets d'avion de l'ordre de 5 % voire plus sur certains faisceaux. Étant entendu que l'élasticité-prix du trafic aérien est généralement de l'ordre de -1, la baisse proposée paraît plausible.

82. **Deuxièmement, une projection, liaison par liaison, et tenant compte des perspectives macro-économiques mondiales, aboutit à une hausse globale du trafic supérieure à celle retenue comme hypothèse.** Pour procéder à cette contre-expertise, l'Autorité a construit un modèle économétrique exprimant, pour chaque liaison, la variation du trafic comme la résultante d'une tendance historique et d'un facteur tenant compte du dynamisme économique de la destination<sup>38</sup>. L'élasticité du trafic au PIB à la destination qui en ressort est légèrement inférieure à 1, une valeur conforme à la littérature, et permet d'extrapoler les trafics sur la base de prévisions de PIB. Les données macro-économiques utilisées pour la projection sont les dernières estimations du FMI<sup>39</sup>, qui tiennent compte du ralentissement prévisible de l'économie mondiale du fait de la hausse des droits de douane et de la baisse des échanges internationaux. Finalement, en tenant compte d'une diminution des trafics de -5,5 % en 2025, l'exercice de modélisation aboutit à une croissance totale de +2,0 % par an entre 2024 et 2030, là où la société ATB retient +0,8 % par an. Cette estimation doit être comprise comme une projection et non comme une prévision : elle indique que si l'activité économique continue à être le principal déterminant du trafic aérien, alors une croissance de l'ordre de +2 % par an en moyenne est attendue.
83. **Troisièmement, les principales prévisions disponibles à l'échelle européenne font état de taux de croissance supérieurs aux hypothèses de la société ATB.** Ainsi, IATA et ACI s'accordent sur :
- la fin du rattrapage des effets de la crise sanitaire jusqu'en 2027, en particulier pour les liaisons ayant enregistré une reprise plus tardive ;
  - la résilience du secteur, qui devrait maintenir sa croissance de long terme ;
  - une combinaison de facteurs agissant positivement et négativement sur la croissance du trafic, en particulier la hausse des taxes et des mesures protectionnistes (facteurs négatifs), mais aussi la baisse du prix du carburant et le maintien d'une croissance économique forte dans certains pays en voie de développement (facteurs positifs).
84. Finalement, ACI et IATA anticipent des taux de croissance annuels de l'ordre de +4 % par an entre 2024 et 2028 pour les aéroports européens. Même en tenant compte d'une décroissance de -5,5 % des trafics en 2025 et en supposant que l'aéroport de Toulouse-Blagnac ne suit la tendance européenne qu'au-delà, la croissance entre 2024 et 2030 serait de +2,4 % par an entre 2024 et 2030.

<sup>38</sup> Précisément, un modèle de panel a été calé sur l'ensemble des liaisons entre les aéroports régulés et les pays de destination. Il suit la spécification suivante :

$$d\text{Log}(\text{passengers}) = d\text{Log}(\text{PIB}_{\text{destination}}) + \text{Indicateur}_{\text{Pays}_{\text{destination}}} + \text{Indicateur}_{\text{aéroport}_{\text{origine}}}$$

où  $d\text{Log}(x) = \log(x_t) - \log(x_{t-1})$ .

Les données utilisées pour le calage proviennent de la DGAC et portent sur la période 2012 à 2019

<sup>39</sup> FMI (avril 2025), *Perspectives de l'économie mondiale*, <https://www.imf.org/fr/Publications/WEO/Issues/2025/04/22/world-economic-outlook-april-2025>

Tableau 3. Synthèse des trois estimations de la croissance du trafic et de la proposition d'ATB

Méthode	Croissance moyenne entre 2024 et 2030 (en tenant compte d'une baisse de -5,5 % en 2024)	Croissance moyenne entre 2025 et 2030
Hypothèse ATB	+0,8 % par an	+2,1 % par an
Prolongement des tendances historiques (point 81)	+1,5 % par an	+3,0 % par an
Projection par liaison (point 82)	+2,0 % par an	+3,6 % par an
Tendances IATA/ACI (points 83 et 84)	+2,5 % par an	+4,0 % par an

Source : dossier de saisine, DGAC, IATA, ACI, et Autorité

85. **Au regard de l'ensemble des éléments exposés précédemment, la prévision de la société ATB apparaît conservatrice, en ce qu'elle repose sur la combinaison de deux hypothèses prudentes.** Néanmoins, les auditions menées par l'Autorité n'ont pas fait apparaître, à ce stade, de réserves majeures de la part des principaux usagers sur les prévisions de trafics qui sous-tendent l'avant-projet de CRE, en particulier au regard des interrogations actuelles sur les évolutions de la TSBA. Dans ces conditions, l'Autorité recommande, d'ici sa saisine pour avis conforme sur le projet de CRE, (i) de mettre à jour l'hypothèse d'une baisse de -5,5 % du trafic en 2025 au regard des trafics constatés aux deuxième et troisième trimestres et (ii) de réexaminer l'hypothèse de hausse pour les années suivantes. Elle recommande en particulier aux parties de tenir compte des perspectives macroéconomiques dans leurs prévisions d'évolution des trafics aériens intéressant la plateforme de Toulouse-Blagnac.

N°	Recommandation	Acteur	Horizon
5.	Réévaluer l'hypothèse de baisse de -5,5 % du trafic en 2025 au regard des trafics réalisés d'ici la saisine de l'Autorité pour avis conforme et réexaminer la hausse de croissance prévue pour la période 2025-2030 à l'aune, notamment, des perspectives macroéconomiques concernant le transport aérien sur cette période	Société ATB / DGAC	Projet de CRE

- b. Les facteurs d'ajustement visant à prendre en compte une partie du trafic réalisé laissent un fort risque de rente pour l'aéroport

86. **Pour le trafic, la société ATB propose les ajustements suivants :**
- une « **plage de franchise** » en cas d'**écart limité entre prévisionnel et réalisé** : inférieur à 1 % la première année, 2 % la deuxième année, 3 % la troisième année, 4 % la quatrième année et 5 % la cinquième année. Dans cette plage de franchise, l'exploitant conserve l'intégralité de la différence, positive ou négative, entre prévisionnel et réalisé ;
  - un partage de risque à 50 % avec les usagers en dehors de cette plage de franchise.
87. Ces modalités de partage du risque trafic reviennent finalement à un transfert total du risque pour de faibles aléas (au sein de la plage de franchise) et à un transfert partiel du risque pour des aléas plus importants (à 50 % au-delà de la plage de franchise).

88. **De façon générale, pour déterminer le bon partage de risque entre l'exploitant et les usagers, deux facteurs sont à prendre en compte :**
- **le caractère maîtrisable du risque pour l'aéroport.** S'il est maîtrisable, le risque doit reposer sur l'aéroport, afin de l'inciter à améliorer sa performance ;
  - **l'existence d'une asymétrie d'information entre l'exploitant et les autres parties prenantes pour estimer correctement les trajectoires centrales à retenir et le niveau de risque réel.** Plus cette asymétrie est élevée, plus grand est le risque d'erreur de fixation de la trajectoire, des prévisions trop conservatrices associées à un mécanisme de partage des risques faisant alors bénéficier l'exploitant d'une rente informationnelle induite.
89. **À cet égard, en matière de partage de risque sur les trafics, l'Autorité considère que seul un transfert modéré à l'exploitant devrait être opéré dans les CRE, dès lors que :**
- **le risque est partiellement maîtrisable.** Au premier ordre, les fluctuations du trafic sont principalement liées à la conjoncture économique, donc exogènes ; au second ordre, toutefois, la qualité de service, des tarifs compétitifs et un travail de prospection des clients peuvent contribuer à augmenter la fréquentation. Transférer partiellement ce risque à l'exploitant d'aéroport renforce donc son incitation à offrir une qualité de service satisfaisante à un prix compétitif ;
  - **il existe une asymétrie d'information au bénéfice de l'exploitant, mais tant les usagers que le régulateur ont la capacité de porter une appréciation sur les prévisions de trafic retenues dans le cadre de l'élaboration du CRE.** En effet, si l'exploitant a une bonne connaissance de sa structure de trafic et échange régulièrement avec les usagers, d'une part, ces derniers peuvent s'appuyer sur leurs propres prévisions pour contre-expertiser les chiffres du premier, d'autre part, il est possible – tant pour les usagers que pour l'Autorité – de s'appuyer sur différents travaux et sources externes, y compris les échanges menés dans le cadre de la CoCoÉco, pour construire une capacité d'évaluation de la demande suffisante pour limiter l'avantage informationnel du gestionnaire.
90. **Dans le cas d'espèce, l'Autorité considère que :**
- **la bande de neutralité prévue par la société ATB doit être supprimée ou réduite à une simple bande technique, qui n'aura d'effet qu'en cas d'écart minime avec la trajectoire.** En effet, la bande de neutralité proposée par la société ATB est trop importante, tout particulièrement du fait de son élargissement au cours de la période tarifaire, et présente un risque de capture de rente si la trajectoire de trafic est sous-estimée, ce qui semble possible, voire probable au vu des analyses présentées à la section 2.2.2.a ;
  - **le taux de partage de risque de 50 % proposé par la société ATB est élevé, au regard des différences d'appréciation de trajectoires entre l'Autorité et l'aéroport.** Un taux de partage à 50 % ne peut en effet être appliqué que sur une trajectoire présentant une fiabilité suffisante, ce qui n'est pas le cas au regard des éléments développés en section 2.2.2.a. En l'absence d'évolution des trajectoires retenues dans l'avant-projet de CRE, le taux de partage de risque devrait être abaissé afin de limiter l'exposition au risque de l'aéroport et les possibilités de capture de rente associées.

N°	Recommandation	Acteur	Horizon
6.	D'une part, supprimer ou réduire à une simple bande technique la « plage de franchise » du facteur d'ajustement des trafics et, d'autre part, fiabiliser la trajectoire de trafic pour maintenir un taux de partage à 50 % ou, à défaut, abaisser ce taux	Société ATB / DGAC	Projet de CRE

### 2.2.3. Le périmètre et les hypothèses de recettes extra-aéronautiques retenus appellent des remarques

- a. L'exclusion des activités filialisées de la société ATB du périmètre non régulé contributif n'apparaît pas toujours économiquement pertinente et appelle l'attention de la DGAC
91. **De façon générale, l'Autorité considère que les profits des activités non aéronautiques étroitement liées au trafic de l'aéroport doivent contribuer à la couverture des coûts des services publics aéroportuaires, indépendamment de la structure juridique dans le cadre de laquelle elles s'exercent.** Ainsi, concernant la définition des périmètres non régulés contributif et non contributif, la position de l'Autorité, exprimée dans son rapport « Préconisations en vue de l'évolution du cadre de régulation des aéroports »<sup>40</sup> publié en septembre 2023, est de considérer (i) que les activités immobilières de diversification devraient être amenées à contribuer au périmètre régulé dès lors que ces activités sont étroitement liées, sur le plan économique et commercial, au trafic de l'aéroport et présentent un risque de capture de rente dans le cas contraire, et (ii) que la simple filialisation de ces activités ne saurait à elle seule justifier économiquement leur exclusion du périmètre contributif. Dans le cas d'espèce, cette position est renforcée par le fait que les immobilisations relatives à certaines activités ont pu au moins partiellement être financées par les redevances aéroportuaires.
92. **L'Autorité prend acte de la position de la société ATB, consistant à appliquer formellement l'arrêté du 23 mai 2024 pour justifier, par le seul argument de la filialisation des activités concernées, leur exclusion du périmètre non régulé contributif indépendamment de leurs liens avec les trafics aéroportuaires<sup>41</sup>.** Elle relève néanmoins qu'en ce qui concerne l'activité immobilière exercée par l'une de ses filiales sur le périmètre de la concession (location d'un bâtiment à une société tierce d'exploitation hôtelière), la société ATB n'a pas été en mesure de démontrer au cours de l'instruction l'absence de lien entre l'activité de cette filiale et le trafic de l'aéroport, ce qui questionne, du point de vue de la régulation économique, la légitimité de l'exclusion de ces activités du périmètre contributif. Par ailleurs, si la société ATB perçoit de ses filiales des redevances domaniales au titre de l'occupation d'une partie du domaine concédé, qui sont prises en compte dans le résultat opérationnel du périmètre non régulé contributif, l'Autorité ne peut que constater que leur montant est peu significatif et en aucun cas comparable aux résultats prévisionnels des activités filialisées exclues du périmètre contributif. En tout état de cause, d'un point de vue réglementaire, l'acquiescement par ces activités d'une redevance d'occupation domaniale n'épuise pas le sujet de la contribution éventuelle desdites activités au financement des activités du périmètre régulé.

<sup>40</sup> Source : Autorité de régulation des transports (septembre 2023), *Préconisations en vue de l'évolution du cadre de régulation des aéroports* ([lien](#) consulté le 2 juillet 2025)

<sup>41</sup> En vertu de l'article 11 de l'arrêté du 23 mai 2024.

93. **Dans ces conditions, aussi bien dans le cas d'espèce que de façon plus générale, l'Autorité invite le ministre chargé de l'aviation civile à prendre les dispositions réglementaires et contractuelles nécessaires pour garantir, dans l'intérêt des usagers, que les activités en lien avec le trafic aérien contribuent au périmètre SPA indépendamment de la structure juridique retenue pour leur exercice et à un niveau en adéquation avec leurs résultats prévisionnels.** En effet, le choix de la structure juridique dans le cadre de laquelle s'exerce une activité sur le domaine concédé devrait être sans incidence sur l'analyse des conditions de sa contribution au résultat du périmètre régulé.
- b. Si les trajectoires de revenus extra-aéronautiques semblent conservatrices, le risque de rente est partiellement couvert par l'application du facteur d'ajustement associé
94. Les revenus extra-aéronautiques du périmètre non régulé contributif tel que défini par la société ATB<sup>42</sup> affichent une croissance de +3,1 % en moyenne sur la durée du CRE, pour atteindre 71,9 M€ en 2030.
95. **Les trajectoires prévisionnelles retenues par la société ATB semblent en première analyse conservatrices.** Les justifications apportées, qui restent sommaires et devraient être plus détaillées par l'exploitant, ne permettent pas de conclure formellement sur leur pertinence. Ainsi, en tenant compte de l'évolution du trafic et de l'inflation, les revenus prévisionnels des activités commerciales et des parcs de stationnement apparaissent en décroissance : le taux de croissance annuel moyen (TCAM) des revenus en euros constants par passager est en effet de -0,8 % pour les parcs de stationnement et de -0,5 % pour les activités commerciales. L'exploitant prévoit donc une baisse de la consommation réelle par passager sur ces deux postes de revenus.
96. **Cependant, l'exploitant a prévu dans son avant-projet de contrat un mécanisme d'ajustement des profits résiduels du PNRC<sup>43</sup> (« PROF ») qui permet de réduire le risque de capture de rente,** en recalant, en cas de profit résiduel du PNRC supérieur aux prévisions, le montant de la contribution au réel. Le mécanisme prévu par l'exploitant, en se limitant au partage du profit résiduel, permet de garantir aux usagers le maintien de la couverture de 30 % des coûts du SPA tout en partageant les gains résultant d'un profit supérieur aux prévisions.
97. **En pratique, pour donner pleinement satisfaction, le calcul du profit résiduel constaté doit se faire sur la base de la contribution prévisionnelle** telle que définie dans la trajectoire initiale afin d'assurer un partage égal des écarts de profits résiduels sans remise en cause possible du montant de la contribution prévue initialement. Cette prévision ne figure pas dans l'avant-projet de contrat et devra être précisée dans le projet de CRE.
98. Par ailleurs, dans un souci de précision du calcul du facteur d'ajustement PROF, l'Autorité recommande que les montants présentés en page 19 de l'APC au titre des profits résiduels initialement prévus (terme VP(n)) soient définis dans le projet de contrat en milliers d'euros et non en millions d'euros.

---

<sup>42</sup> Ces revenus sont les revenus des parcs automobiles, des activités commerciales (commerces, restaurants, loueurs de véhicules, publicité, salon compagnies) et de l'immobilier commercial, industriel et tertiaire

<sup>43</sup> Les profits résiduels étant les profits après déduction de la contribution à 30% des charges du SPA.

99. **D'autre part, la pertinence de cet ajustement reste dépendante de la qualité de l'allocation comptable entre périmètres.** En effet, si le facteur d'ajustement PROF semble permettre (i) d'ajuster le plafond du taux moyen d'évolution des redevances en cas d'écart entre les éléments prévisionnels et réalisés en matière de contribution du PNRC<sup>44</sup>, et (ii) d'effectuer un partage des risques liés à l'activité du PNRC entre l'exploitant et ses usagers, sa définition et sa méthode de calcul nécessitent la détermination, par l'exploitant, du profit réel du PNRC, qui est intrinsèquement lié au système d'allocation comptable de la société ATB et directement dépendant des hypothèses de l'exploitant relatives à cette allocation.
100. **L'application d'un facteur d'ajustement basé en partie sur le système d'allocation comptable de la société ATB pourrait ainsi se révéler, toutes choses égales par ailleurs, à l'avantage de l'exploitant,** compte tenu des lacunes relevées par l'Autorité en ce qui concerne la conformité du système d'allocation comptable de la société ATB aux principes qu'elle a édictés dans sa décision n° 2022024 du 31 mars 2022 susvisée, et particulièrement le principe d'auditabilité. L'équilibre économique de ce facteur d'ajustement sera donc apprécié par l'Autorité à l'aune des progrès réalisés et justifiés par la société ATB sur son traitement de l'allocation comptable, d'ici sa saisine pour avis conforme sur le projet de CRE.
101. Enfin, à titre de simplification, une autre méthodologie, certes moins fine, mais plus objective, de détermination du profit du PNRC, par exemple fondée sur un taux de marge standard appliqué aux revenus extra-aéronautiques, pourrait être mise en œuvre par l'exploitant.

N°	Recommandation	Acteur	Horizon
7.	Assurer une contribution uniforme au périmètre régulé des activités en lien avec le trafic indépendamment de la forme juridique retenue pour les exercer	DGAC	Dès que possible
8.	Mieux justifier et, le cas échéant, revoir les hypothèses retenues pour déterminer les trajectoires de recettes des activités non régulées contributives	Société ATB	Projet de CRE
9.	Préciser la formule de définition du facteur PROF et afficher les trajectoires au titre des profits résiduels initialement prévus (terme VP(n)) en milliers d'euros	Société ATB	Projet de CRE

#### 2.2.4. Le programme d'investissement mérite d'être plus documenté et mieux justifié pour maintenir des incitations aussi significatives

- a. La société ATB n'a, ce stade, pas fourni de données suffisantes pour permettre une contre-expertise de ses trajectoires d'investissements
102. **Les prévisions d'investissements constituent un élément important dans la détermination des tarifs des redevances aeroportuaires.** L'Autorité a en effet constaté, par le passé, une tendance chronique à la sous-réalisation des investissements prévus par certains exploitants, ce qui l'amène à prêter une attention particulière à l'analyse des programmes d'investissements prévus dans les avant-projets de contrat ainsi qu'à celle des facteurs d'ajustements relatifs à la réalisation de ces programmes.

<sup>44</sup> Comme prévu par l'article R. 6325-39 du code des transports.

103. **Au cas d'espèce, la société ATB annonce un programme d'investissements d'un montant de 147,4 M€ pour la période 2026-2030, dont 123 M€ sur le périmètre régulé.** Ce montant peut être divisé en deux sous-ensembles :

- d'une part, quatre projets majeurs, représentant plus de 50 M€ et visant soit à augmenter la capacité de l'aéroport, soit à conduire de gros travaux d'entretien ;
- d'autre part, un ensemble d'investissements de plus petits montants, majoritairement consacrés au renouvellement des infrastructures.

Tableau 4. Les quatre projets majeurs d'investissements

Projet	Montant en M€ HT	Type	Avancement
Transformation aérogare	15,4	Capacitaire	Faisabilité
Électrification côté piste	8,6	Capacitaire	Opportunité
Réfection des taxiways Nord	13,1	Renouvellement	Faisabilité
Modernisation de la gare fret	14,1	Renouvellement	Avant-projet détaillé

Source : APC

104. **L'analyse des trajectoires et des éléments justificatifs fournis par la société ATB appelle les trois remarques suivantes.**

105. **Premièrement, les éléments fournis par la société ATB pour justifier ses trajectoires d'investissements sont, en règle générale, insuffisants.**

106. **S'agissant des projets majeurs, une contre-expertise précise nécessite *a minima* un niveau de détail de type avant-projet.** En cohérence, avec la pratique d'estimation des grands projets d'infrastructure, cela implique de fournir :

- la structure des coûts du projet, c'est-à-dire sa décomposition en quatre postes : la maîtrise d'ouvrage (MOA) ; la maîtrise d'œuvre (MOE) ; la construction ; la somme à valoir (c'est-à-dire les montants provisionnés pour tenir compte des risques du projet) ;
- une notice avec les principaux déterminants techniques du projet permettant de définir le périmètre de l'opération. Par exemple, pour la rénovation de *taxiways*, en plus de la surface de rénovation de pistes, l'opération comprend des prestations complémentaires comme la création d'accotement et la mise en conformité du balisage. Ces précisions sont essentielles pour juger de la sincérité d'une estimation ;
- un devis estimatif détaillé permettant de justifier le montant de construction. Il doit comprendre, pour chaque prestation à réaliser, des quantités, par exemple le volume de béton à couler, et des prix unitaires justifiés par des références pertinentes. Des références aux coûts observés pour des opérations comparables pourraient être jointes au dossier. Lorsque la somme à valoir est importante, c'est-à-dire lorsqu'elle représente plus de 10 % du montant du projet, ce devis doit être accompagné d'une analyse risque par risque pour justifier cette somme à valoir ;
- un phasage des travaux permettant d'apprécier la crédibilité du calendrier de réalisation proposé.

107. Or, les éléments fournis par la société ATB sont loin de répondre à ce niveau d'exigence. Dans le DPC, la société ATB a seulement fourni la structure des coûts et un phasage des travaux. Durant la période d'instruction, elle a également fourni, à la demande de l'Autorité, un devis estimatif et les principaux déterminants techniques du projet pour la réfection des *taxiways* nord. En revanche, elle n'a pas fourni les éléments nécessaires pour les trois autres projets majeurs, alors que celui de la modernisation de la gare de fret est au stade de l'avant-projet détaillé (APD), ce qui implique qu'une estimation fine des coûts a été réalisée.
108. S'agissant des autres investissements, une contre-expertise efficace nécessite *a minima* les éléments suivants :
- la présentation des projets d'investissements les plus significatifs, typiquement ceux dépassant 2 M€, en en donnant les principaux déterminants techniques ainsi que la décomposition des coûts entre MOA, MOE, travaux et risques ;
  - la décomposition du reste en grands postes, par exemple les unités de valeur et les hypothèses utilisées pour construire la trajectoire, en particulier les références de coûts utilisés.
109. Là aussi, les éléments fournis par la société ATB en réponse à une mesure d'instruction ne répondent pas à ce niveau d'exigence. Ainsi, le découpage en MOA, MOE, construction et sommes à valoir n'a été fourni que pour les quatre projets majeurs mentionnés au Tableau 4, la société ATB se bornant à indiquer que les hypothèses ayant servi à dimensionner les coûts d'investissements des autres projets évoluent selon un ratio par passager.
110. **Deuxièmement, sous toutes réserves compte tenu des limites évoquées précédemment et sans préjudice des attentes de l'Autorité dans le cadre de sa saisine, pour avis conforme, du projet de CRE, une première contre-expertise sommaire des projets majeurs d'investissements n'a pas révélé d'incohérence dans les montants projetés.**
111. Tout d'abord, la structure de coûts macro proposée par la société ATB pour chacun des quatre projets majeurs apparaît conforme à la nature des projets envisagés. Pour les quatre projets majeurs, le pourcentage des coûts alloué à la construction est cohérent avec ce qui est observé pour des grands projets similaires. Par ailleurs, la somme à valoir est généralement faible au regard du coût des projets. Ces éléments tendent à indiquer une bonne maîtrise des risques par le maître d'ouvrage.
112. Ensuite, les calendriers proposés par la société ATB sont crédibles, à l'exception du projet « électrification côté piste ». Les études sur la modernisation de la gare fret sont d'ores et déjà à un niveau avancé – un avant-projet détaillé étant réalisé –, si bien qu'une réalisation échelonnée de 2026 à 2028 correspond à un objectif atteignable pour l'aéroport. Le calendrier des deux grands investissements de renouvellement est également cohérent avec l'état d'avancement des projets, étant entendu que la société ATB prévoit de les finaliser durant les deux dernières années du CRE. En revanche, le calendrier présenté pour le projet d'« électrification côté piste » apparaît peu crédible. En effet, la société ATB estime que le pic de dépenses aura lieu sur les années 2027 et 2028, ce qui semble difficilement atteignable compte tenu du faible degré de maturité de l'opération qui en est encore au stade de l'étude d'opportunité.
113. Enfin, l'estimation des coûts pour la réfection des *taxiways* nord est cohérente. L'estimation du prix moyen au mètre carré de piste rénovée par la société ATB est, à dire d'expert, dans la norme des projets de ce type.

114. **Troisièmement, des incohérences ont été relevées dans la construction de la trajectoire des « autres investissements »**, qui devront être levées d'ici la saisine de l'Autorité sur le projet de CRE. En effet, la société ATB a indiqué que la trajectoire y afférente a été construite à partir d'un ratio de coût par passager. L'Autorité constate cependant que les montants annuels des « autres investissements » n'évoluent pas proportionnellement au trafic de passagers, si bien qu'ils ne peuvent pas avoir été établis uniquement sur la base d'un tel ratio. Le ratio appliqué semble évoluer dans une fourchette assez large, qui ne permet pas d'en contre-expertiser la construction.
- b. Les facteurs d'ajustement proposés devront être corrigés si la société ATB ne fournit pas d'éléments permettant de fiabiliser la contre-expertise de ses trajectoires
115. **La société ATB propose d'introduire trois facteurs d'ajustement sur les investissements.**
116. **Un premier facteur, INV1, s'appliquant à l'ensemble des investissements, a pour effet de corriger l'intégralité de la différence entre prévisionnel et réalisé pour la couverture des charges de capital et assure ainsi que seuls les investissements effectivement réalisés sont rémunérés, à la hauteur de leurs coûts exacts.** Ce facteur présente deux propriétés très utiles :
- premièrement, il assure la cohérence entre le traitement des investissements en cours de CRE et des investissements post-CRE, où les trajectoires de charges seront calculées à partir de la valeur nette comptable de la base d'actifs régulés (BAR). Cette approche permettra d'éviter des effets de bord où un investissement est traité différemment selon qu'il est réalisé en début ou en fin de CRE ;
  - deuxièmement, il assure que, si un projet d'investissement est annulé, l'exploitant ne reçoit pas de rémunération au titre de ce projet.
117. **En revanche, il ne donne aucune incitation à l'efficacité**, puisque l'exploitant est rémunéré exactement à la hauteur des coûts engagés, quels qu'ils soient. Les deux autres facteurs, dénommés INV2 et INV3, ont ainsi vocation à porter cette incitation, pour les projets majeurs et les autres projets respectivement.
- **Sur les ajustements pour les projets majeurs**
118. **Le facteur INV2 apporte une incitation à maîtriser les coûts d'investissement des projets majeurs.** Son fonctionnement est le suivant : dans une plage de franchise située entre 90 % et 110 % du montant d'investissement total prévisionnel, l'exploitant se voit rendre ou prélever l'intégralité de la différence entre réalisé et prévisionnel. Dans cette plage, INV2 vient donc annuler les effets de INV1, mais selon une temporalité différente : INV1 (et la prise en compte de la BAR comptable dans les tarifs suivants) assure une couverture exacte des coûts sur la durée de vie de l'investissement, là où INV2 verse en une seule fois à la société ATB ou aux usagers la différence entre cette couverture exacte des coûts et la trajectoire prévue à l'origine. Au-delà de la bande de neutralité 90 %-110 %, le fonctionnement général reste le même, mais avec un partage du risque à 50 %-50 %. Seule la moitié de la différence entre réalisé et prévisionnel est rendue à l'aéroport. Le reste du risque est porté par les usagers.
119. **Le cumul de INV1 et INV2 aboutit donc à faire porter l'intégralité du risque à l'exploitant dans la plage de franchise**, tout en permettant un fonctionnement en BAR comptable dans les tarifs suivants. Hors de la plage de franchise, il aboutit à un partage de risque à 50 % avec les usagers.

120. **Or, s'agissant du partage de risque sur les projets d'investissement majeurs, l'Autorité considère que :**
- **le risque est en partie maîtrisable par l'exploitant, bien davantage que par les usagers.** L'exploitant est maître d'ouvrage : à ce titre, il définit finement le projet, gère la consultation avec les parties prenantes, construit la stratégie d'achat et traite les éventuels contentieux avec les entreprises. Il dispose donc de leviers d'optimisation importants ;
  - **la contre-expertise est complexe.** L'analyse du passé renseigne peu sur les coûts futurs : ces opérations de grande taille sont des « prototypes » qui ne peuvent être contre-expertisés qu'en analysant « ligne à ligne » la structure des coûts.
121. **En l'espèce, les informations fournies à ce stade à l'Autorité par la société ATB ne permettent pas de contre-expertiser les chroniques d'investissement avec une assurance suffisante au regard du transfert de risque envisagé par les facteurs d'ajustement.**
122. **Pour ces raisons, le mécanisme proposé par la société ATB appelle trois remarques.**
123. **Premièrement, le taux de portage de risque proposé est élevé.** Fixé à 100 % en cas de décalage de moins de 10 % et à 50 % au-delà, un tel niveau serait pertinent en cas de trajectoire présentant un très fort niveau d'assurance, ce qui n'est pas le cas à ce stade. Dans ces conditions, une forte incitation présenterait un risque de capture d'une rente importante par l'exploitant. Si la société ATB souhaitait maintenir un taux de partage de risque élevé, elle devrait fournir les éléments nécessaires à une contre-expertise efficace, c'est-à-dire un dossier technique complet et audité – comprenant la structure de coût du projet, ses déterminants techniques, un détail estimatif des coûts de construction, un planning et un phasage des travaux. En tout état de cause, l'Autorité souligne que son appréciation des mécanismes de partage des risques qui figureront dans le projet de CRE sera corrélée à sa capacité à contre-expertiser la fiabilité des coûts prévisionnels des projets d'investissement – en particulier ceux des quatre projets majeurs –, ce qui suppose que ces coûts soient estimés et justifiés avec une précision suffisante pour rendre cette contre-expertise possible.
124. **Deuxièmement, le paramétrage des facteurs INV1 et INV2 a un effet mécanique non souhaité : il procure une compensation à l'exploitant en cas de retard sur un projet.** En effet, le facteur INV1 prend en compte les effets du décalage, et reprend à l'exploitant la valeur exacte générée pour lui par ce décalage, sans gain, ni pénalité. Ce mécanisme est conforme à la doctrine de l'Autorité. En revanche, le facteur INV2 induit un bonus pour la société ATB même en cas de simple décalage d'un projet (sans modification des coûts). Par exemple, un investissement de 10 M€ qui serait simplement décalé de deux ans générerait pour la société ATB un bonus de plus de 1,2 M€ au titre du facteur INV2. Cet effet doit donc être corrigé<sup>45</sup>, si ce n'est complété d'une pénalité en cas de retard – ce qui implique que la mise en service des grands projets soit validée par les deux parties au contrat. Le concédant devrait ainsi pouvoir s'assurer que le projet mis en service correspond au projet prévu initialement et au titre duquel la trajectoire de coûts a été construite.
125. **Troisièmement, la mécanique d'application des formules d'indexation devrait être précisée explicitement dans le contrat.** En effet, le mécanisme proposé par la société ATB implique de comparer un prévisionnel en euros constant à un réalisé en euros courants. Si l'APC prévoit bien une formule d'indexation à cette fin, ses modalités d'application ne sont pas explicites.

<sup>45</sup> Cette correction implique deux éléments :

- supprimer la plage de franchise, qui crée une asymétrie d'incitation (s'il y a l'année A 10 de dépenses prévisionnelles et 0 de réalisés, la bande de neutralité est de 1; s'il y a l'année B 0 de dépenses prévisionnelles et 10 de réalisés, la plage de franchise est de 0, et l'aéroport gagne donc au décalage) ;
- corriger la chronique des décaissements réalisés pour lui donner les formes de la chronique de dépenses prévisionnelles, et ainsi ne calculer Inv2 que sur les seuls décalages en montants, et non aussi sur les décalages temporels.

La mécanique d'application de la formule devrait ainsi être détaillée sans ambiguïté dans le contrat, le cas échéant à l'aide d'un exemple fictif.

N°	Recommandation	Acteur	Horizon
10.	Réaliser systématiquement un audit externe pour valider les trajectoires financières et les délais en amont de la mise en place d'un mécanisme incitatif sur les projets majeurs. Si la validation à la date d'approbation du CRE n'était pas possible pour certains investissements : <ul style="list-style-type: none"> <li>– reporter l'intégration du montant définitif pour le mécanisme incitatif ultérieurement, lorsque le niveau de l'avancement des études le permettra ;</li> <li>– abaisser significativement le taux de transfert de risque ou plafonner le facteur d'ajustement ;</li> <li>– supprimer la plage de franchise.</li> </ul>	Société ATB / DGAC	Projet de CRE
11.	Corriger le paramétrage des facteurs INV1 et INV2 pour éviter qu'ils ne viennent rétribuer l'aéroport en cas de retard de mise en service d'un investissement et étudier la mise en place d'une pénalisation des retards	Société ATB / DGAC	Projet de CRE

- **Sur les ajustements pour les autres investissements**

126. **Pour les autres investissements, le facteur INV3 apporte une incitation à la maîtrise des coûts.** Son fonctionnement général est similaire au mécanisme INV2, et aboutit aux mêmes effets : un « *price cap* » complet dans une plage de franchise allant de 90 % à 110 % des coûts prévisionnels, puis un partage de risque à 50 %-50 % au-delà. La principale différence tient dans l'application du facteur INV3 à l'ensemble des dépenses, année par année, là où le facteur INV2 s'applique projet par projet, et est calculé à la mise en service du projet considéré. Ainsi, l'incitation est liée uniquement à la trajectoire de dépense, sans prise en compte du nombre effectif de projets livrés.
127. **Or pour ces investissements, si le risque est largement maîtrisable, ce qui devrait pousser à un portage du risque par l'aéroport, l'asymétrie d'information est forte, ce qui génère un réel risque de rente.** En effet, il n'est pas possible de réaliser une contre-expertise projet par projet ni, *a fortiori*, de mettre en place une régulation incitative sur chaque projet. Seule une logique de contrôle de l'enveloppe globale est ainsi envisageable afin de s'assurer que la société ATB ne tirera pas parti d'un sous-investissement. Au surplus, l'Autorité constate que la société ATB n'a, à ce stade, pas fourni de données suffisantes pour lui permettre de contre-expertiser la trajectoire des « autres investissements », si bien qu'une révision du mécanisme de partage de risque s'impose en tout état de cause.
128. **En conséquence, l'Autorité recommande de remplacer le facteur INV3 actuellement prévu par un mécanisme de régulation asymétrique, dans lequel :**
- si les dépenses d'investissement réalisées sont inférieures au prévisionnel, l'exploitant rend la différence aux usagers ;
  - si les dépenses d'investissement réalisées sont supérieures au prévisionnel, l'exploitant conserve à sa charge le dépassement des coûts.
129. Si ce mécanisme ne donne pas d'incitation à battre la trajectoire de coûts, il garantit l'absence de rente induite.

N°	Recommandation	Acteur	Horizon
12.	Faire évoluer le mécanisme d'ajustement sur les projets d'investissement autres que les projets majeurs vers un mécanisme d'enveloppe où l'ajustement n'a lieu qu'en cas de trajectoire réalisée inférieure à l'enveloppe	Société ATB / DGAC	Projet de CRE

### 2.2.5. La trajectoire des charges opérationnelles peut être optimisée

130. **La société ATB estime que ses charges opérationnelles augmenteront de 3,2 % par an entre 2024 et 2030.** Cette projection s'appuie sur des hypothèses d'inflation poste par poste. Par exemple, les activités de sous-traitance ont été projetées en étudiant le taux d'évolution des indices généralement utilisés pour l'indexation des contrats de sous-traitance sur la dernière année où ces indices sont disponibles. La société a également tenu compte de postes nécessitant des dépenses supplémentaires, comme la sécurité informatique.
131. **Cette trajectoire appelle les remarques suivantes de la part de l'Autorité.**
132. **Premièrement, elle est globalement cohérente avec les tendances passées et l'évolution prévisible de l'inflation (effet prix) et du trafic (effet volume).** Un examen poste par poste révèle ainsi que la proposition est globalement en ligne avec les tendances observées entre 2015 et 2024.
133. **Deuxièmement, la trajectoire n'anticipe pas de gain de productivité spécifique alors que l'Autorité attend des tarifs des redevances qu'ils prennent en compte de tels gains sur la période pluriannuelle couverte par le CRE, conformément à ce que prévoient les textes<sup>46</sup>.** Cela apparaît tout particulièrement important dans le cas de la société ATB, qui présente des charges parmi les plus élevées des aéroports régulés de taille comparable<sup>47</sup>.
134. **Troisièmement, la trajectoire stable de charges opérationnelles n'est pas cohérente avec le niveau de qualité de service proposé par la société ATB dans son avant-projet, qui apparaît en baisse sur la période.** En effet, trois des quatre principaux indicateurs de qualité de service proposés par la société ATB ont des cibles inférieures à la performance réalisée lors des dernières années (voir section 2.2.6.a). Le choix du niveau de qualité de service relève de la stratégie de l'exploitant, mais l'ART doit s'assurer qu'il est cohérent avec les coûts prévus dans le CRE. Ici, des cibles de qualité de service en baisse devraient se traduire par une baisse des charges opérationnelles et par un niveau de redevances reflétant la baisse de ces niveaux de qualité.
135. **S'agissant du partage de risque, l'Autorité est favorable à la proposition de la société ATB, qui porterait l'intégralité du risque associé à la trajectoire de charges opérationnelles.** Sous réserve de la fixation adéquate de la trajectoire initiale, cette approche est celle qui fournit les plus fortes incitations à l'efficacité de la gestion dès lors qu'un cadre pluriannuel laisse à l'exploitant le temps de mettre en œuvre et de recueillir les fruits des mesures visant à l'amélioration de la performance.

<sup>46</sup> L'article R. 6325-19 du code des transports prévoit que « [l]es tarifs des redevances sont fixés en tenant compte des éléments suivants : (...) 2° Les objectifs d'évolution des charges, tenant compte notamment de l'évolution de la qualité des services fournis aux usagers et de celle de la productivité de l'exploitant ».

<sup>47</sup> EuroAirport de Bâle-Mulhouse-Fribourg (EAP), Aéroports de la Côte d'Azur (ACA), Aéroports de Lyon (ADL), Aéroport Marseille-Provence (AMP), Aéroport de Bordeaux-Mérignac (ADB)

N°	Recommandation	Acteur	Horizon
13.	Identifier les gains de productivité permettant d'optimiser la trajectoire de charges opérationnelles	Société ATB / DGAC	Projet de CRE
14.	Mettre en cohérence la trajectoire de charges opérationnelles avec les objectifs de qualité de service	Société ATB / DGAC	Projet de CRE

### 2.2.6. Les objectifs de qualité de service et les incitations mises en place sont perfectibles

136. **Les redevances aéroportuaires doivent refléter la qualité des infrastructures et des services offerts, en tenant compte du rapport qualité-prix pour les usagers**<sup>48</sup>. Les CRE doivent viser un équilibre entre la maîtrise des coûts et le respect des objectifs de qualité de service envisagés. Dans le cadre spécifique pluriannuel des CRE, et en l'absence d'un facteur d'ajustement tarifaire lié aux charges, une trop faible incitation à la performance peut conduire un gestionnaire d'aéroport à dégrader les niveaux de qualité de service sans que cela s'accompagne d'incidence négative sur le niveau des redevances et, par conséquent, sur ses revenus et sa rémunération.
137. **Pour prévenir ce risque, les CRE intègrent des mécanismes financiers devant inciter l'exploitant à respecter ses engagements en matière de qualité de service**, conformément à l'article R. 6325-39 du code des transports<sup>49</sup>. À cet égard :
- **d'une part, il est essentiel que les objectifs et les indicateurs de qualité de service retenus soient cohérents avec les objectifs stratégiques, économiques et financiers du CRE**, dans la mesure où les niveaux de qualité de service dépendent largement des choix d'investissement, des charges d'exploitation et des gains de productivité réalisés ;
  - **d'autre part, il est nécessaire d'évaluer si les mécanismes d'incitation financière sont de nature à dissuader l'exploitant de dégrader la qualité de service**.
138. En l'espèce, les objectifs de qualité de service retenus dans le II.2 de l'APC s'articulent autour de cinq engagements centrés sur l'expérience passager au sein de l'aérogare et portent sur la fluidité du parcours, le passage du contrôle de sûreté, le confort, l'information, ainsi que la qualité de l'offre commerciale<sup>50</sup>. L'APC<sup>51</sup> prévoit dix indicateurs de qualité de service, dont quatre sont assortis d'incitations financières<sup>52</sup> et six sont des indicateurs de suivi n'incluant pas de mécanisme d'incitation financière.

<sup>48</sup> Le considérant 15 de la directive 2009/12 CE indique que « les entités gestionnaires d'aéroports devraient être en mesure d'appliquer des redevances aéroportuaires correspondant aux infrastructures et/ou au niveau de service fournis, alors que les transporteurs aériens ont un intérêt légitime à demander aux entités gestionnaires d'aéroports des services correspondant au rapport qualité-prix ». L'article L. 6325-2 du code des transports prévoit que les CRE déterminent les conditions de l'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires en tenant notamment compte « d'objectifs de qualité des services publics rendus par l'exploitant ». L'article R. 6325-19 du même code prévoit également que les tarifs des redevances sont fixés en fonction des « objectifs d'évolution des charges, tenant compte notamment de l'évolution de la qualité des services fournis aux usagers et de celle de la productivité de l'exploitant ».

<sup>49</sup> En vertu duquel les contrats de régulation économiques « déterminent (...) [l]es objectifs de qualité de service, assortis de mécanismes d'incitation financière ».

<sup>50</sup> Cette stratégie de services se concrétise par un ensemble d'aménagements dans l'aérogare : « le même cheminement pour tous, efficace, aisé et convivial ; un passage du contrôle de sûreté unique, rapide et doté des dernières technologies ; une information sur le parcours des passagers, notamment sur les vols, disponible et fiable ; des assises supplémentaires dans les salles d'embarquement et l'ouverture d'une terrasse extérieure côté piste avec un espace fumeur ; une offre commerciale plus large, diversifiée et attractive, de duty-free, de boutiques comme de restauration ».

<sup>51</sup> Voir le II.2, l'annexe 2 et l'annexe 6 de l'APC.

<sup>52</sup> Satisfaction globale des passagers au départ (SGD), taux de service de convoyage des bagages de soute (TCB), taux de prise en charge des bagages à moins de 30 secondes (TPC) et taux de disponibilité des installations et services dit DL87 (TDI).

- a. Les objectifs de qualité de service sont à mettre en cohérence avec le programme d'investissements et les engagements pris par l'exploitant

139. **Il conviendrait d'assurer une meilleure cohérence entre les indicateurs de qualité de service retenus et le programme d'investissement, d'une part, et les engagements pris par l'aéroport en matière de qualité de service, d'autre part.** Certains investissements structurants – comme le projet d'« électrification côté piste » – ne figurent ainsi pas dans les engagements de qualité et ne font pas l'objet d'une mesure de suivi. En outre, l'impact sur la qualité de service de certains investissements n'est pas explicité précisément. C'est le cas, par exemple, de la modernisation du système de tri-bagages : alors même que (i) ce projet représente 52 % des dépenses consacrées à l'aérogare pour une livraison prévue au quatrième trimestre 2028<sup>53</sup> et constitue une priorité du programme d'investissement, et (ii) le traitement des bagages fait l'objet de la moitié des indicateurs assortis d'incitations financières, le lien avec une amélioration de la qualité de service n'est pas apparent.
140. **L'Autorité constate que les indicateurs de qualité de service choisis sont globalement cohérents avec l'activité aéroportuaire et la structure des coûts correspondants.** Ces indicateurs recourent plusieurs dimensions dont, notamment, la mesure de l'expérience et de la satisfaction passagers tout au long du parcours en aérogare, la mesure de temps d'attente des passagers sur plusieurs points-clés de passage<sup>54</sup> et la disponibilité d'équipements critiques<sup>55</sup>, qui peuvent subir des pannes techniques ou rencontrer des problèmes de saturation ayant une incidence sur la ponctualité des vols.
141. **Néanmoins, lorsque des mesures spécifiques existent en lien direct avec les engagements de qualité adoptés par l'exploitant, l'Autorité recommande d'identifier les indicateurs qui permettraient un suivi plus ciblé des leviers d'amélioration propres à ces engagements.** Tel est le cas, notamment, de l'engagement stratégique relatif à « *une offre commerciale plus large, diversifiée et attractive, de duty-free, de boutiques comme de restauration* » qui ne fait pas l'objet d'une mesure via un indicateur. Enfin, il conviendrait que le projet de contrat inclue les définitions et les modalités de mesure des indicateurs de suivi non financiers, alors que certaines descriptions et modalités associées à ces indicateurs ne sont précisées que dans le DPC à ce stade.

- b. Le choix des indicateurs assortis d'incitations financières doit être mieux justifié

142. **L'Autorité recommande un cadre de concertation amélioré qui permette un partage avec les usagers** concernant le choix des indicateurs assortis d'incitations financières.
143. **En premier lieu, les choix des indicateurs de qualité de service ne font pas tous l'objet d'un consensus parmi les usagers.** Au cours des auditions menées par l'Autorité, certains usagers ont en effet indiqué que ces indicateurs ne couvrent pas les étapes cruciales du parcours passager dans l'aérogare ; d'autres ont indiqué qu'ils ne permettent pas d'assurer un suivi pertinent de la performance aéroportuaire, à rebours de ceux qu'ils ont eux-mêmes pu proposer à l'exploitant. La société ATB a indiqué, au cours de l'instruction, avoir fait évoluer les indicateurs de suivi du temps d'attente à la suite des deux ateliers consacrés à la qualité de service, organisés avec les usagers les 12 septembre 2024 et 14 janvier 2025. Il conviendrait de continuer ce processus.

<sup>53</sup> La surface affectée au traitement des bagages correspond par ailleurs à 24,1 % des surfaces en aérogare du périmètre régulé.

<sup>54</sup> Par exemple, le temps d'attente à l'enregistrement, aux postes d'inspection-filtrage, aux postes de police aux frontières ou à l'arrivée au tapis de livraison bagages.

<sup>55</sup> Par exemple, les passerelles d'embarquement, le système de tri bagages, les équipements électromécaniques (ascenseurs ou escalators), les tapis de livraison des bagages ou encore les points d'alimentation en 400Hz.

144. **En deuxième lieu, l'Autorité constate l'absence d'indicateurs de fluidité ou de temps d'attente.** Or, la société ATB s'engage à « *faciliter le cheminement des passagers en leur apportant plus de fluidité et confort lors de leur parcours d'enregistrement, d'embarquement et de débarquement* »<sup>56</sup> ; par ailleurs, l'exploitant conserve un rôle central dans les décisions affectant la fluidité des flux de passagers, dès lors qu'il agit à la fois en tant que coordinateur des différents acteurs présents sur la plateforme et en tant que gestionnaire de l'infrastructure qui accueille ces flux.
145. **En troisième lieu, la société ATB n'a pas explicitement défini, à ce stade, les critères permettant de distinguer les indicateurs** assortis d'incitations financières des simples indicateurs de suivi.
146. En théorie, les indicateurs assortis d'incitations financières doivent orienter le comportement de l'exploitant en récompensant financièrement les bonnes performances opérationnelles et en pénalisant les mauvaises. Ce mécanisme vise à recréer les incitations propres au fonctionnement d'un opérateur de marché, pour lequel une dégradation de la qualité non accompagnée d'une baisse des prix se traduirait par une diminution de la demande qui lui est adressée et, partant, de sa rémunération.
147. Les indicateurs de suivi sans incidence financière directe pour l'exploitant revêtent principalement, pour leur part, une dimension réputationnelle. Ils ont pour objectif de favoriser la transparence et la responsabilisation de l'exploitant en rendant publiques ses mesures de performance. Ils peuvent aussi être utilisés à titre de « marche à blanc » pour des indicateurs qui ont vocation à faire l'objet d'incitations financières ultérieurement mais pour lesquels, en l'absence de données historiques, une collecte et une publication préalables sont indispensables.

#### c. Le mécanisme incitatif doit être plus ambitieux

148. Le dispositif d'incitations à la qualité de service proposé par l'exploitant dans l'avant-projet de CRE appelle la série d'observations suivantes.
149. **L'Autorité prend acte de la volonté de la société ATB de privilégier le recours à des malus en cas de dégradation des performances et de ne pas définir de « bonus »** en cas de surperformance, qui s'apparenteraient au paiement par les usagers d'une sur-qualité non sollicitée. De façon générale, l'Autorité reste toutefois favorable à l'inclusion de « bonus » en cas de dépassements des cibles sur des indicateurs spécifiques qui feraient consensus avec les usagers, afin d'inciter l'exploitant à améliorer sa performance sur des thématiques nécessitant un effort de rattrapage particulier sur la durée d'un CRE.
150. **L'Autorité considère le mécanisme d'incitations financières insuffisamment ambitieux**, en raison (i) du positionnement faiblement exigeant de certaines bornes pour l'application des malus, (2) du montant global du plafonnement des malus applicables à l'exploitant, et (3) de la possibilité de réviser le niveau des bornes pour l'application des malus au bout de deux années consécutives.

---

<sup>56</sup> Voir le II.2 de l'APC.

151. **En premier lieu, le positionnement des bornes pour l'application des malus ne constitue pas une incitation suffisante au maintien des niveaux de qualité de service actuels**<sup>57</sup>. En l'espèce, trois indicateurs – sur les quatre assortis d'incitation financière – présentent une borne de malus en deçà des performances actuelles ou récentes de l'aéroport<sup>58</sup>. Dans le cadre d'un mécanisme de plafonnement tarifaire conduisant l'exploitant à conserver l'ensemble des gains résultant d'une baisse de ses charges par rapport aux trajectoires prévisionnelles ayant servi à élaborer les tarifs, celui-ci peut être incité à réduire ses coûts sur toute la période couverte par le CRE au détriment de la qualité de service jusqu'au point où celle-ci atteindrait la borne en-deçà de laquelle le malus s'appliquerait.
152. **En deuxième lieu, le plafonnement à un montant de 250 000 € par an**<sup>59</sup> **des malus associés en cas de déclenchement est en tout état de cause largement insuffisant pour être dissuasif**<sup>60</sup>, l'incitation à la baisse des coûts associés étant supérieure à l'incitation à ne pas dégrader les niveaux de qualité de service. Concernant en particulier l'indicateur « SGD » mesurant la satisfaction globale des passagers au départ, le montant de pénalités associé (100 000 €) à sa baisse au niveau de la borne pour l'application des malus ne traduirait pas les conséquences d'une dégradation de la satisfaction des passagers de cette ampleur.
153. **En troisième lieu, l'Autorité recommande de supprimer la stipulation de l'article II.2.3 de l'APC, qui prévoit une revue entre les parties des bornes et objectifs-cibles des indicateurs en cas d'application de malus deux années consécutives**<sup>61</sup>. Une telle clause réduit en effet fortement les incitations à la qualité de service et la portée réelle des engagements pris sur la durée par l'exploitant vis-à-vis des usagers pour la période couverte par le CRE.
154. En quatrième lieu, l'Autorité encourage la mise en place de dispositifs incitatifs adaptés aux enjeux spécifiques de chaque CRE et à chaque indicateur de performance, y compris, le cas échéant, des dispositifs individualisés<sup>62</sup>. Elle rappelle que les mécanismes d'incitation financière prévus au 7° de l'article R. 6325-39 du code des transports ne relèvent pas explicitement des facteurs d'ajustement du plafond tarifaire mentionnés au 4° du même article<sup>63</sup> et, partant, qu'ils peuvent prendre des formes et modalités variées de nature à refléter plus finement l'évolution de la qualité du service rendu aux usagers sur la plateforme.

<sup>57</sup> S'agissant de l'indicateur « SGD », qui mesure la satisfaction globale des passagers au départ, la borne pour l'application des malus est définie à partir de la moyenne des scores observés dans un panel de cinq aéroports français. Cependant, ce panel inclut trois aéroports dotés de terminaux dédiés notamment à l'aviation à bas coûts, offrant des services différenciés associés à des niveaux de redevances réduits. De plus, la société ATB indique, dans ses communications, offrir des niveaux de satisfaction globale des passagers au départ dans la fourchette haute des aéroports français<sup>57</sup>. Concernant l'indicateur « TCB » mesurant le taux de service de convoyage des bagages de soute, les bornes pour l'application des malus en début et en fin de CRE se situent en dessous des niveaux de 2022, malgré les investissements pris en la matière et les engagements de qualité de service envisagés dans le projet de CRE. L'indicateur « TDI » mesurant le taux de disponibilité des installations et services dit DL87 présente également une borne pour l'application des malus en deçà des niveaux historiques.

<sup>58</sup> S'agissant de l'indicateur « SGD », qui mesure la satisfaction globale des passagers au départ, la borne malus est définie à partir de la moyenne des scores observés dans un panel de cinq aéroports français. Cependant, ce panel inclut trois aéroports dotés de terminaux dédiés notamment à l'aviation à bas coûts, offrant des services différenciés associés à des niveaux de redevances réduits.

<sup>59</sup> Voir le III.2.5.2 de l'avant-projet de contrat : le malus associé à l'indicateur n° 1 (SGD) s'élève à 100 000 €, le malus de chacun des trois autres indicateurs – n° 2 (TCB), n° 3 (TPC), et n° 4 (TDI) – à 50 000 €, déduits le cas échéant du compte d'ajustement des tarifs (CAT). Leur montant n'est pas actualisé.

<sup>60</sup> Le malus associé à l'indicateur SGD s'élève à 100 000 €, le malus de chacun des trois autres indicateurs (TCB, TPC et TDI) à 50 000 €.

<sup>61</sup> « Au cas où, pour chacun des indicateurs, le malus serait appliqué deux années consécutives, le niveau d'objectif de l'indicateur serait revu entre les parties ».

<sup>62</sup> Certains aéroports (par exemple Nice-Côte d'Azur ou Londres-Heathrow) ont mis en place des incitations financières sous forme de remises ou de compensations en cas de retards causés par l'exploitant d'aéroport. Cela permet notamment d'éviter des décalages temporels significatifs, de cibler les compagnies aériennes effectivement affectées par les retards, de compenser celles opérant dans un même terminal ayant une qualité dégradée, ou encore de définir des objectifs différenciés selon diverses zones de l'aéroport.

<sup>63</sup> Les CRE doivent inclure l'ajustement du plafond du taux moyen d'évolution de ces redevances « en cas d'écart entre les éléments prévisionnels pris en compte et ceux réalisés en matière de trafic, d'investissements, de profits issus des activités non incluses dans le périmètre » régulé.

N°	Recommandation	Acteur	Horizon
15.	Assurer la cohérence entre les indicateurs de qualité de service retenus et le programme d'investissement d'une part et les engagements pris par l'aéroport en matière de qualité de service d'autre part	Société ATB / DGAC	Projet de CRE
16.	Clarifier les critères de choix des indicateurs de qualité de service	Société ATB / DGAC	Projet de CRE
17.	Inclure dans le projet de contrat les définitions et modalités de mesure des indicateurs de suivi sans incitations financières	Société ATB	Projet de CRE
18.	Améliorer le cadre de concertation avec les usagers concernant le choix des indicateurs de qualité de service assortis d'incitations financières	Société ATB / DGAC	Projet de CRE
19.	Aligner les bornes des indicateurs en fonction des performances actuelles – à défaut, traduire en baisses de charges la dégradation de la qualité de service correspondante	Société ATB / DGAC	Projet de CRE
20.	Revoir à la hausse le plafonnement des malus associés aux indicateurs de qualité de service	Société ATB / DGAC	Projet de CRE
21.	Supprimer la possibilité de revoir les malus en cas d'application deux années consécutives	Société ATB / DGAC	Projet de CRE
22.	Envisager des concertations avec les parties prenantes sur des mécanismes d'incitations financières qui ne se traduiraient pas exclusivement en facteurs d'ajustement du plafond du taux d'évolution moyen des redevances	Société ATB / DGAC / usagers	Projet de CRE

## 2.3. Sur les conditions d'évolution des tarifs et le partage du risque entre le concessionnaire et les usagers

### 2.3.1. La structure tarifaire évolue peu par rapport à celle actuellement en vigueur mais nécessite des clarifications et des ajustements

- a. Les redevances SPA sont soumises au plafond tarifaire proposé dans l'APC

155. Comme indiqué au point 43, **la société ATB propose de reconduire la structure tarifaire actuellement en vigueur**, c'est-à-dire les trois redevances principales, à savoir les redevances d'atterrissage, de stationnement et la redevance par passager, ainsi que les redevances accessoires suivantes : (i) la redevance par bagage ; (ii) la redevance relative à la fourniture d'électricité ; (iii) la redevance relative à la fourniture d'air conditionné ; (iv) la redevance perçue en contrepartie de l'utilisation des installations fixes pour la distribution de carburants d'aviation et (v) le forfait pour les avions de moins de six tonnes.
156. **La société ATB propose de reconduire la différenciation tarifaire de la redevance par passager en fonction des faisceaux géographiques**, selon les mêmes modalités et avec les mêmes niveaux de différenciation que dans la grille tarifaire en vigueur.

157. Dans sa décision n° 2023-002 susvisée, l'Autorité invitait la société ATB à mener les études permettant de justifier la différenciation tarifaire appliquée comme elle s'y était engagée au cours de l'instruction et, le cas échéant, à adapter sa grille tarifaire pour tenir compte des conclusions de cette étude.
158. Or, la société ATB a seulement procédé à la mise à jour du suivi de l'indicateur de la durée moyenne d'un passage entre le poste d'inspection-filtrage et la porte d'embarquement, en fonction des halls et des faisceaux géographiques. Il apparaît ainsi que, depuis 2021, les temps moyens pour les faisceaux « autres pays d'Europe / DOM-TOM » et « autres destinations internationales » ont largement convergé pour n'avoir un écart que de deux minutes sur la période 2022-2024. Ainsi, par rapport au faisceau « Schengen », les temps moyens pour les faisceaux « autres pays d'Europe / DOM-TOM » et « autres destinations internationales » sont respectivement supérieurs de + 29 % et +32 %.
159. Au regard des éléments fournis par la société ATB, la structure de la différenciation proposée ne semble plus justifiée entre les faisceaux « autres pays d'Europe / DOM-TOM » et « autres destinations internationales ». Alors que la redevance par passager proposée pour un passager Schengen serait de 5,38 €, elle serait de 6,73 € (soit +25 %) pour un passager « autres pays d'Europe / DOM-TOM » et de 10,43 € (soit +94 %) pour un passager « autres destinations internationales ».
160. L'Autorité recommande donc à la société ATB de justifier plus précisément les sous-jacents d'une telle différenciation (en précisant notamment les coûts d'utilisation des infrastructures), comme elle s'y était engagée depuis 2023 et, le cas échéant, de procéder à des ajustements, éventuellement progressifs, de sa tarification.

N°	Recommandation	Acteur	Horizon
23.	Justifier la différenciation tarifaire de la redevance par passager, notamment pour le faisceau « autres destinations internationales », et le cas échéant adapter la structure tarifaire.	Société ATB	Projet de CRE

b. Les modulations tarifaires n'évoluent qu'à la marge, mais leur structure appelle des remarques

161. Comme mentionné au point 44, la société ATB propose de reconduire les modulations tarifaires actuellement en vigueur, c'est-à-dire (i) la modulation acoustique de la redevance d'atterrissage, (ii) la modulation des redevances par passager, d'atterrissage et par bagage pour création de nouvelles liaisons, ainsi que (iii) la modulation de la redevance par passager pour développement du trafic, avec des évolutions sur certaines modalités d'application pour les modulations acoustique et de développement du trafic.
162. En ce qui concerne la modulation acoustique, la société ATB propose d'y apporter deux évolutions, à savoir :
- d'une part, amplifier les écarts de coefficients entre groupes acoustiques, favorisant davantage les aéronefs des groupes 4, 5 et 6 et pénalisant les aéronefs plus bruyants des groupes 1 et 2 ;
  - d'autre part, augmenter le coefficient de nuit.
163. En premier lieu, l'Autorité note que les coefficients entre groupes acoustiques proposés sont conformes aux dispositions de l'arrêté du 24 janvier 1956 susvisé.

164. **En second lieu, l'Autorité remarque que cette évolution maintient un écart entre les coefficients des groupes acoustiques 5 et 6, alors qu'elle s'est déjà exprimée en faveur d'une convergence de ces coefficients**<sup>64</sup>, pour les deux raisons suivantes :
- d'une part, alors que les coefficients de modulation doivent refléter le niveau des nuisances sonores pour les riverains, il est difficile, du fait de différences dans la méthode de mesure du bruit entre ces deux catégories d'aéronefs, de comparer les nuisances sonores liées aux mouvements des groupes 5 et 6 et, partant, de décider de l'écart relatif entre le coefficient du groupe 5 et celui du groupe 6 ;
  - d'autre part, la taxe sur les nuisances sonores aériennes pénalise davantage les aéronefs du nouveau groupe 6 que ceux du groupe 5, ce qui plaiderait pour l'utilisation d'un coefficient de modulation pour le groupe 6 supérieur à celui du groupe 5. Néanmoins, l'utilisation d'un coefficient strictement supérieur, pour les aéronefs du groupe 6, à ceux du groupe 5, n'est pas permise par l'arrêté du 24 janvier 1956 susvisé qui dispose que le « *coefficient de modulation propre aux aéronefs d'un groupe donné est au moins égal à celui propre aux aéronefs du groupe qui le suit* ».
165. **L'Autorité recommande à la société ATB, pour l'élaboration du projet de CRE qui sera soumis à son avis conforme, soit d'apporter des justifications robustes à la distinction actuelle, soit de faire converger les coefficients acoustiques des groupes 5 et 6.**
166. **En ce qui concerne la modulation pour développement du trafic**, la société ATB propose de supprimer les différentes tranches d'application de la modulation en fonction des taux de croissance du trafic et d'appliquer les réductions dès le premier passager supplémentaire.
167. **L'Autorité considère que la simplification envisagée par la société ATB apporte de la clarté quant au signal-prix mais qu'elle pourrait toutefois bénéficier à certaines compagnies par pur effet d'aubaine.** En effet, compte tenu du tendancier intrinsèque de croissance anticipé par l'aéroport et discuté aux points 77 et suivants, en moyenne, les compagnies bénéficieront de réduction sur tout leur trafic supplémentaire, sans effort significatif. Elle recommande donc de maintenir un seuil de déclenchement (par exemple de 5 % de croissance, supérieur au tendancier du secteur) pour l'application de la modulation.
168. Par ailleurs, l'Autorité relève des incohérences dans la présentation dans l'annexe 4 de l'APC de ce mécanisme de modulation pour développement de trafic. Cette annexe 4 mentionne à la fois des comparaisons des trafics de l'année « n » aux trafics de la période de référence 2024-2025 et à l'année « n-1 » dans la détermination de l'application de cette modulation. L'Autorité considère qu'une telle modulation pourrait retenir pour référence l'année « n-1 » et non une année de référence fixe, ce qui aurait pour effet de viser un développement continu du trafic. Elle invite en tout état de cause la société ATB à clarifier sa position et à réviser sa présentation de ce mécanisme dans son projet de contrat.

<sup>64</sup> Au point 85 de sa décision 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.

N°	Recommandation	Acteur	Horizon
24.	Apporter des justifications robustes à la distinction actuelle entre les coefficients des groupes 5 et 6 pour la modulation acoustique ou faire converger ces coefficients	Société ATB	Projet de CRE
25.	Maintenir un seuil de déclenchement (par exemple à hauteur de 5 % de croissance) pour l'application de la modulation pour développement de trafic	Société ATB	Projet de CRE
26.	Clarifier le mécanisme d'application de la modulation pour développement de trafic	Société ATB	Projet de CRE

### 2.3.2. Le taux moyen d'évolution des tarifs sur la durée du CRE peut être considéré comme modéré

- a. Le plafond prévu dans la grille tarifaire permet d'assurer la prévisibilité des évolutions tarifaires sur la période

169. **Le plafonnement tarifaire est défini dans l'avant-projet de contrat par une « grille tarifaire des redevances » (GT), dont la formule d'évolution contractuelle est construite autour de deux principales composantes :**

- **un plafond tarifaire P(n)**, lui-même composé (i) d'un indice reflétant l'inflation des prix (IPCH<sup>65</sup>) et (ii) d'un facteur X, égal à -1,25 %, qui permet, sur la base des prévisions financières de la société ATB, d'établir une convergence entre le ROCE moyen calculé sur la durée du CRE et le CMPC. Par exception, ce plafond tarifaire est égal à -7 %<sup>66</sup> au titre de la période tarifaire 2026, marquant une baisse tarifaire par rapport aux tarifs actuellement en vigueur décorrélée de l'inflation pour la première période tarifaire ;
- **un coefficient A(n)**, reflétant l'effet sur les tarifs de l'apurement du compte d'ajustement tarifaire (CAT, voir section b ci-dessous), lui-même permettant de recueillir et reporter sur la ou les périodes tarifaires suivantes l'effet tarifaire des facteurs d'ajustement. Ce coefficient A(n) est par ailleurs borné contractuellement dans une fourchette allant de -5 % à +5 %.

170. **Les modalités de calcul du plafond tarifaire P(n) n'appellent pas d'observation de la part de l'Autorité.** S'agissant en particulier du choix d'intégrer un indice reflétant l'inflation, en l'occurrence l'IPCH, l'Autorité relève que même si cette indexation ne permet *a priori* pas une couverture naturelle et mécanique des charges sous-jacentes, certaines n'évoluant pas à l'inflation, notamment les dotations aux amortissements, le risque de décrochage entre les tarifs et les coûts si l'inflation réelle venait à différer fortement de celle utilisée pour la construction des trajectoires demeure raisonnable. De façon générale, l'inflation étant un facteur sur lequel l'aéroport ne dispose ni de marges de manœuvre, ni d'asymétrie d'information, le risque peut aussi bien être porté par l'aéroport que par les usagers. L'Autorité relève également que ce choix renforce la lisibilité des évolutions tarifaires pour les usagers de la plateforme.

<sup>65</sup> Voir l'article III.2.3 de l'APC.

<sup>66</sup> Les évolutions tarifaires 2026 correspondent à des baisses de 12,6 % pour la redevance d'atterrissage et de 4,6 % pour les autres redevances aéroportuaires.

171. **Concernant la définition du coefficient A(n), l'Autorité invite l'exploitant à revoir sa formule afin d'annuler l'effet de l'ajustement sur une année donnée sur les périodes tarifaires ultérieures.** Elle a en effet relevé un biais dans la construction de la formule définissant le coefficient A(n) pouvant amener à prendre en compte, sur plusieurs périodes tarifaires successives, l'impact du coefficient d'ajustement tarifaire relatif à une période tarifaire donnée. Ainsi, à partir de la première application de ce coefficient, le niveau tarifaire étant décalé vers le haut ou vers le bas selon le sens de l'ajustement, l'évolution du plafond tarifaire suivant doit donc, toutes choses égales par ailleurs, annuler cette évolution pour recalculer la trajectoire tarifaire sur la trajectoire contractuelle initiale.

N°	Recommandation	Acteur	Horizon
27.	Revoir la formule tarifaire pour annuler l'effet du coefficient A(n) sur les exercices ultérieurs	Société ATB	Projet de CRE

b. Les effets des facteurs d'ajustement sur le plafond tarifaire en cours de CRE sont limités

172. **Dans son avant-projet de contrat, la société ATB propose la mise en place d'un « compte d'ajustement des tarifs »<sup>67</sup> (CAT) assurant le portage puis le règlement de l'ensemble des ajustements tarifaires.** Il rend fongibles les effets des différents facteurs d'ajustement et permet de les reporter d'une année sur l'autre. Le CAT est ainsi une réserve en euros qui regroupe l'ensemble des effets des facteurs d'ajustement et des mécanismes d'incitation financière. Le coefficient d'évolution des tarifs A(n) est ensuite calculé afin d'apurer le montant du CAT dans l'évolution tarifaire de la période suivante.
173. **Du fait du calendrier de construction des tarifs, le CAT est apuré avec un décalage temporel de deux ans.** Ainsi, le CAT d'une année n est calculé à partir des facteurs d'ajustement calculés sur le réalisé de l'année n-1, puis apuré par l'application du coefficient A dans l'évolution tarifaire relative aux tarifs de l'année n+1. L'APC prévoit<sup>68</sup> ainsi que « *[l]e calcul et l'apurement du CAT s'appliquent également sur les deux périodes tarifaires suivant le contrat (2031 et 2032), afin de refléter, dans les tarifs des [r]edevances, les facteurs d'ajustement au titre des périodes tarifaires 2029 et 2030.* »
174. **L'Autorité recommande toutefois à la société ATB d'explicitier l'application de ce mécanisme aux périodes tarifaires postérieures à ce CRE,** notamment dans l'hypothèse où un nouveau CRE ne serait pas conclu immédiatement après l'expiration de celui-ci entre l'État et la société ATB.
175. **Le CAT permet également d'assurer un lissage des évolutions tarifaires.** En effet, les effets des facteurs d'ajustement ne sont apurés dans le tarif suivant que dans la limite d'un coefficient A(n) borné dans une fourchette de plus ou moins 5 % d'évolution du tarif. Si le montant total des effets des facteurs d'ajustement implique un dépassement de cette limite, la part correspondant à une évolution supérieure à 5 % d'évolution du tarif est reportée à l'année suivante. Dans ce cas, le solde reporté est capitalisé au coût du CMPC chaque année pour ne pas privilégier (si son solde est positif) ou pénaliser (si son solde est négatif) l'exploitant du portage dans le temps, assurant ainsi sa neutralité financière<sup>69</sup>.

<sup>67</sup> Voir le III.2.2.2 de l'avant-projet de contrat.

<sup>68</sup> Voir le III.2.2.1 de l'APC.

<sup>69</sup> En ce sens, il rejoint les modalités des indus financiers mis en place dans le secteur autoroutier.

176. **Le mécanisme du CAT apparaît globalement satisfaisant**, sous réserve que la société ATB apporte des corrections pour réduire le biais identifié concernant le coefficient A(n) mentionné au point 171. La limite de 5 % semble pertinente, au vu de la trajectoire tarifaire et du plafond tarifaire P(n), inférieur à l'inflation, proposés par la société ATB. Pour un projet de CRE présentant une trajectoire tarifaire en augmentation, une limite plus basse pourrait être nécessaire.

N°	Recommandation	Acteur	Horizon
28.	Expliciter dans le projet de CRE l'application du CAT aux périodes tarifaire postérieures à ce CRE indépendamment du cadre tarifaire (homologation annuelle ou CRE)	Société ATB	Projet de CRE

c. Compte tenu des éléments ci-dessus, le caractère modéré de l'évolution des tarifs sur la durée du CRE peut être retenu

177. En vertu de l'article L. 6327-3 du code des transports, l'Autorité se prononce notamment, dans ses avis sur les avant-projets de CRE, sur « *[l]es conditions d'évolution des tarifs prévues par l'avant-projet de contrat, en vérifiant, de manière prévisionnelle sur la période couverte par le contrat, que l'évolution moyenne proposée est modérée* ». L'article R. 6325-39 du même code précise que les CRE « *déterminent (...) le plafond du taux moyen d'évolution de ces redevances pour chaque période tarifaire* » et « *[l]'ajustement de ce plafond en cas d'écart entre les éléments prévisionnels pris en compte et ceux réalisés (...) ainsi que la possibilité de reporter, en fin de contrat, le solde des ajustements sur les tarifs de la période suivante* ».

178. 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>70</sup>. Ainsi, l'Autorité apprécie la modération tarifaire dans sa globalité, du seul point de vue des usagers<sup>71</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.

179. Comme exposé au point 51 du présent avis, l'APC prévoit un « *taux plafond de base* » d'évolution des redevances, qui peut être adapté pour tenir compte du jeu des différents facteurs d'ajustement, comme exposé précédemment.

180. **La proposition de la société ATB peut être considérée, en première approche, comme modérée**, dès lors que l'évolution tarifaire proposée par la société ATB dans l'APC dans le cadre du taux plafond « *de base* » devrait conduire à :

- une baisse du niveau moyen des redevances aéroportuaires à hauteur de -7 % en 2026 par rapport aux tarifs actuellement en vigueur ; puis
- une évolution annuelle suivant l'indice IPCH minoré de -1,25 % à partir de 2027, et ce sur la durée du contrat.

<sup>70</sup> CE, 31 décembre 2019, SCARA et autres, n° 424088.

<sup>71</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.

181. **Néanmoins, et au cas particulier des CRE, le caractère modéré de l'évolution des tarifs doit également être apprécié au regard des facteurs d'ajustements prévus et paramétrés *ab initio*.** Ainsi, des décalages entre prévisionnel et réalisé pour les trafics, les CAPEX, les profits extra-aéronautiques ou la qualité de service pourront modifier le niveau des redevances initialement prévus, à la hausse comme à la baisse.
182. **À cet égard, l'ampleur totale des ajustements devrait rester limitée,** sous réserve du caractère réaliste des trajectoires prévisionnelles (voir section 22.2). Toutefois, il ne peut être absolument exclu qu'un facteur inattendu génère un décalage plus important entre prévisionnel et réalisé, et donc un ajustement plus important, en pourcentage du tarif. Le plafonnement de l'effet des facteurs d'ajustement à plus ou moins 5 % des tarifs, par l'application du coefficient A(n), et le lissage de ces effets sur les années suivantes garantissent cependant le caractère modéré de la hausse.

### 2.3.3. L'APC intègre d'autres clauses de modification du plafond tarifaire et des clauses de révision du contrat qui appellent des observations de la part de l'Autorité

183. En vertu de l'article R. 6325-39 du code des transports, les contrats de régulation économique déterminent notamment :
- **les ajustements du plafond du taux moyen d'évolution des redevances** dans des cas limitativement énumérés : en matière de trafic, d'investissements, de profits issus des activités du périmètre non régulé contributif, de charges et en cas d'introduction de nouvelles redevances ;
  - **les conditions de leur révision ou de leur fin anticipée**, notamment lorsque des circonstances exceptionnelles et imprévisibles affectent les éléments prévisionnels pris en compte en matière de trafic et d'investissements, dans une mesure telle qu'elles se traduisent par un bouleversement de l'économie du contrat.
184. **Une distinction doit donc être opérée entre les ajustements du plafond tarifaire et les cas de révision du CRE.** Ainsi, si la révision du CRE permet une modification du contenu du contrat en cours d'exécution, les ajustements doivent quant à eux être précisément définis *ab initio* dès la signature du contrat et ne jouer par la suite que de manière mécanique. Ils constituent donc une application du contrat et non une modification de ce dernier. Les conditions de ces ajustements sont ainsi soumises à l'avis conforme de l'Autorité, qui prend en considération leurs effets potentiels sur le plafond tarifaire, notamment dans son appréciation du caractère modéré de l'évolution proposée. La mise en œuvre des ajustements est ensuite contrôlée par l'Autorité lors des homologations annuelles, tandis que la révision des CRE doit être préalablement soumise à un avis conforme de l'Autorité.
185. Si l'APC de la société ATB prévoit des facteurs d'ajustement présentés *supra*, il prévoit également des cas de révision du contrat ainsi que plusieurs autres cas conduisant à un « *ajustement des taux d'évolution des redevances* » qui appellent plusieurs observations de l'Autorité.
- **Sur les cas de révision du contrat**
186. Les V.2.1 et V.2.2 de l'APC prévoient la possibilité de réviser ou de mettre fin de manière anticipée au CRE dans les cas suivants :
- si le trafic mesuré dépasse pendant deux années consécutives, ou au contraire est inférieur deux années consécutives, à des valeurs cibles définies dans le contrat ;
  - si l'évolution en pourcentage de l'ICPH sort d'une fourchette comprise entre -2 % et +5 % ;

- si une évolution du cadre juridique ou fiscal a pour effet une modification substantielle des conditions économiques du contrat, une telle modification étant définie comme une dégradation d'au moins 4 % du montant des redevances aéroportuaires ;
  - dans le cas où une partie estime que des faits ou des circonstances insusceptibles d'être prévus dans leur nature et/ou leur ampleur au moment de la conclusion du contrat, ou des éléments relevant de l'imprévision ou de la force majeure, sont de nature à bouleverser l'économie du contrat, cette situation étant définie comme toute dégradation supérieure ou égale à 7 % du montant des redevances aéroportuaires.
187. En cas de survenance de tels événements, l'APC prévoit que l'État et l'exploitant recherchent un accord amiable pour réviser le contrat ou y mettre fin de manière anticipée. Si un tel accord est trouvé pour une éventuelle révision du contrat, les parties saisissent l'Autorité « *pour avis* » et révisent le contrat « *conformément à cet avis* », aucune stipulation ne régissant le cas d'un accord des parties aboutissant à une fin anticipée du contrat. À défaut d'accord, il est prévu que le ministre chargé de l'aviation civile saisit l'Autorité, puis que « *[l]es parties révisent alors le contrat de manière à rétablir son équilibre ou y mettent fin de manière anticipée conformément à l'avis de l'Autorité de régulation des transports* ».
188. **Il apparaît essentiel que les cas de révision de ces contrats, et à plus forte raison les cas de fin anticipée, soient strictement limités aux circonstances exceptionnelles entraînant un bouleversement, éventuellement insurmontable, de l'équilibre économique du contrat,** au regard des objectifs de stabilité et de prévisibilité poursuivis par les CRE, qui déterminent les conditions d'évolution des redevances aéroportuaires pour une durée de cinq ans. En effet, il résulte des dispositions législatives et réglementaires que les CRE sont établis dans une logique de prix plafond ou « *price cap* », conduisant à un transfert de risque à l'exploitant d'aéroport, la seule entorse à cette logique résidant dans l'ajustement du plafond tarifaire par le jeu des facteurs d'ajustement pour mettre en œuvre les transferts de risques pertinents. En dehors de ces cas, l'exploitant assume un transfert de risque sur la durée du CRE.
189. **En l'espèce, les cas de révision prévus par l'APC de la société ATB sont nombreux et présentent des seuils de déclenchement relativement faibles.** De plus, certains des éléments susceptibles de déclencher une clause de révision font aussi l'objet de facteurs d'ajustement (trafic par exemple). Dans ces conditions, le facteur d'ajustement protégeant déjà l'exploitant de tout ou partie du risque, les clauses de révision deviennent redondantes et utiles uniquement en cas de bouleversement de l'économie du contrat.
190. **Par suite, l'Autorité recommande de limiter les cas de révision du contrat aux cas de circonstances exceptionnelles et imprévisibles bouleversant son économie.**
191. L'APC prévoit, à juste titre, de soumettre les propositions de révision des CRE à l'avis conforme de l'Autorité dès lors que ces modifications sont de nature à remettre en cause des éléments sur lesquels l'Autorité a fondé son avis conforme initial. Par parallélisme des formes, il reviendra à l'Autorité de se prononcer sur l'ensemble des éléments prévus au II de l'article L. 6327-3 du code des transports, ce qui gagnerait à être précisé dans le projet de contrat.
192. **En l'absence d'accord amiable des parties, l'Autorité comprend que le ministre en charge de l'aviation civile fera usage de son pouvoir de modification unilatérale du contrat, le contrat ainsi modifié étant soumis à l'avis conforme de l'Autorité.** Les stipulations de l'APC mériteraient cependant d'être clarifiées sur ce point.

- **Sur les cas ouvrant droit à un ajustement des taux d'évolution des redevances**

193. Le III.4.1 de l'APC prévoit la possibilité de modifier « *les taux d'évolution des redevances* » dans plusieurs cas :

- si la société ATB est « *amenée à rémunérer par des redevances des services aéroportuaires relevant de l'article R. 6325-1 du code des transports, représentant un coût annuel pour la société de plus de 0,5 M€ hors taxes [...] et qui étaient jusqu'alors rémunérés par des recettes extérieures à ce périmètre*<sup>72</sup> » ;
- si des dispositions législatives ou réglementaires nouvelles, spécifiques ou non-spécifiques aux exploitants d'aéroports, des stipulations nouvelles du contrat de concession ou une décision de l'État, entraînent une évolution annuelle des coûts ou des produits de la société ATB au titre du périmètre régulé, à la hausse ou à la baisse, de plus de 0,5 M€ hors taxes ;
- en cas de « *dispositions législatives ou réglementaires nouvelles spécifiques aux exploitants d'aéroports, de stipulations nouvelles du contrat de concession ou [de] décision de l'État* » déchargeant la société ATB, au titre du périmètre régulé, de la fourniture de services aéroportuaires relevant de l'article R. 6325-1 du code des transports, dès lors qu'elles représentent un coût annuel pour la société de plus de 0,5 M€ ;
- si la société ATB prévoit, « *pour répondre à des besoins exprimés par des (...) usagers, de réaliser une nouvelle opération d'investissement ou d'anticiper une opération prévue* » conduisant à accroître le volume prévisionnel d'investissements sur la période du contrat de plus de 3 M€.

194. La procédure de modification prévue par le III.4.1 de l'APC prévoit que la société ATB propose à l'État, après avis de la CoCoÉco, « *des modalités d'ajustement des taux d'évolution des redevances afin de compenser les écarts prévisionnels de coûts ou de produits au titre du périmètre régulé, nets le cas échéant des écarts prévisionnels d'autres recettes associées* ». Cette proposition serait soumise à l'accord du ministre chargé de l'aviation civile, lequel pourrait être obtenu implicitement à l'expiration d'un délai d'un mois, puis à l'avis conforme de l'Autorité. L'APC prévoit également que « *[l]es [p]arties ajustent le taux d'évolution des [r]edevances afin de compenser les écarts prévisionnels de coûts ou de produits au titre du périmètre régulé, nets le cas échéant des écarts prévisionnels d'autres recettes associées en se conformant à l'avis de l'Autorité de régulation des transports dans le délai d'un mois à compter de cet avis* ».

195. **Le fait de prévoir de tels cas de modification en sus des facteurs d'ajustement et des cas de révision soulève plusieurs difficultés.**

196. **En premier lieu, les cas prévus au III.4.1 de l'APC s'apparentent en réalité davantage à des cas de révision du contrat qu'à des cas d'ajustement au sens de l'article R. 6325-39 susmentionné**, faute de mécanisme permettant leur application automatique dans des conditions prédéfinies. De plus, et en tout état de cause, ces cas d'évolution du plafond tarifaire ne sont, pour la plupart, pas prévus par l'article R. 6325-39 du code des transports, qui prévoit limitativement les cas d'ajustements possibles. Dans ces conditions et pour les raisons exposées précédemment, leur déclenchement devrait être limité aux cas de bouleversement de l'économie du contrat<sup>73</sup>.

<sup>72</sup> Au cours de l'instruction, la société ATB a précisé qu'elle entendait supprimer cet alinéa dans le projet de CRE.

<sup>73</sup> Au cas particulier, **les seuils de déclenchement des cas de modification prévus au III.4.1 apparaissent bas**, laissant anticiper un déclenchement très fréquent. Ce constat est renforcé par le fait que certaines évolutions, notamment en matière de trafic, font également à la fois l'objet d'un véritable facteur d'ajustement en plus d'un cas de modification prévu par l'article III.4.1, conduisant à complexifier la lecture du contrat et à réduire de nouveau très fortement le risque supporté l'exploitant.

197. **En deuxième lieu, le fait de multiplier les cas de modification du plafond tarifaire est contraire à l'objectif de stabilité, de lisibilité et de prévisibilité des CRE.** En tout état de cause une réduction du risque liée à une multiplication des cas de modification du plafond tarifaire ou de révision du contrat devra être prise en compte dans le niveau de CMPC retenu *in fine*.
198. **En troisième lieu, en ce qui concerne plus particulièrement le cas relatif à l'introduction de nouvelles redevances, l'Autorité relève qu'en vertu de l'article R. 6325-39, ce cas devrait relever d'un mécanisme d'ajustement en bonne et due forme** à l'instar de ce que prévoit l'APC en matière de trafic, d'investissements et de profits extra-aéronautiques, et non d'un cas de modification du contrat.
199. **Par conséquent, l'Autorité recommande d'adapter la rédaction du projet de contrat afin de limiter les cas d'ajustement du plafond tarifaire à ceux prévus par l'article R. 6325-39, en prévoyant précisément leurs conditions de déclenchement et leurs effets sur le plafond tarifaire dans le contrat, et de requalifier, le cas échéant, les cas actuellement prévus au III.4.1 en cas de révision du contrat dont la mise en œuvre est limitée à des situations exceptionnelles et imprévisibles bouleversant son économie, voire de les supprimer.** De façon générale, l'Autorité attire l'attention de l'Etat concédant sur les difficultés d'exécution du contrat que sont susceptibles de générer des dispositifs complexes dans leur interprétation et leur application comme dans l'appréciation de leurs effets. Ces difficultés seraient d'autant plus difficiles à maîtriser que les dispositifs sont nombreux et susceptibles d'être dupliqués dans d'autres CRE.

N°	Recommandation	Acteur	Horizon
29.	Limiter les cas de révision du contrat aux cas de circonstances exceptionnelles et imprévisibles bouleversant son économie, et ne prévoir d'intervention de l'Autorité que pour émettre des avis conformes sur les projets de révision de CRE, qu'ils soient convenus entre les parties ou décidés unilatéralement par l'État, dans les conditions du II de l'article L. 6327-3 du code des transports	Société ATB / DGAC	Projet de CRE
30.	Clarifier la rédaction relative à l'avis conforme de l'Autorité en cas de révision unilatérale d'un CRE par l'État en l'absence d'accord amiable avec l'exploitant	Société ATB / DGAC	Projet de CRE
31.	Limiter les cas d'ajustement du plafond tarifaire à ceux prévus par l'article R. 6325-39, en prévoyant précisément leurs conditions de déclenchement et leurs effets dans le contrat ; Supprimer les cas actuellement prévus au III.4.1 de l'APC, qui pourront en tout état de cause donner lieu à une révision du contrat en cas de bouleversement de son économie	Société ATB / DGAC	Projet de CRE

## 2.4. Sur la juste rémunération des capitaux investis appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital calculé sur le périmètre régulé et le rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus

200. En vertu de l'article L. 6327-3 du code des transports, l'Autorité se prononce notamment, dans son avis sur les avant-projets de CRE, sur « *[l]es conditions d'évolution des tarifs prévues par l'avant-projet de contrat, en vérifiant, de manière prévisionnelle sur la période couverte par le contrat, (...) que l'exploitant reçoit une juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre des activités mentionné à l'article L. 6325-1, appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital calculé sur ce périmètre, et que le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus* ».
201. 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 de la société ATB, l'Autorité a porté son attention notamment sur : (i) les mécanismes d'allocation des produits, des actifs et des charges entre les différents périmètres ; (ii) les modalités de contribution des activités du périmètre non régulé contributif au périmètre régulé ; (iii) les projections des produits, des actifs et des charges pour la période couverte par le contrat ; et (iv) le CMPC retenu.

### 2.4.1. La conformité de l'allocation comptable des actifs, produits, et charges entre les différents périmètres aux principes établis par l'Autorité n'est pas garantie

- a. En l'état l'Autorité ne peut s'assurer de la conformité des règles d'allocation aux principes qu'elle a déterminés

202. **Les règles d'allocation comptable sont indissociables des contrôles opérés sur la juste rémunération des capitaux de l'exploitant et la couverture des coûts.** Le contrôle effectué par l'Autorité sur ces éléments implique qu'elle se prononce au préalable sur ces règles et le respect par celles-ci des principes définis dans la décision n° 2022-024 susvisée, telle qu'interprétée par la décision n° 2022-025 susvisée. À cet égard, **l'Autorité rappelle que, dans l'hypothèse où, soit elle ne serait pas en mesure de s'assurer du respect des principes précités par les règles d'allocation, soit elle constaterait que les règles ne respectent pas ces principes, elle serait susceptible, faute de pouvoir se prononcer sur le respect du principe de juste rémunération ou de proportionnalité des redevances aux coûts des services rendus, de rendre un avis défavorable sur le projet de CRE qui lui serait soumis.**
203. **Dans le cadre de l'instruction du présent avis, la société ATB a transmis à l'Autorité :**
- **une documentation relative à l'allocation des actifs, des produits et des charges.** Celle-ci comprend notamment une présentation de l'approche générale retenue en matière d'allocation comptable ainsi qu'une description des deux méthodes d'allocation utilisées dans le système d'allocation comptable de l'exploitant. La première est appliquée aux données financières réalisées afin d'établir la comptabilité analytique annuelle, la seconde est appliquée aux données prévisionnelles. Elle correspond à une transposition simplifiée des règles d'allocation comptable mises en œuvre dans la première méthode ;
  - **son modèle de projection financière,** qui modélise les trajectoires retenues dans l'APC en appliquant la seconde méthode d'allocation mentionnée au paragraphe précédent.

204. **Ces éléments ne permettent pas à l'Autorité de s'assurer de la conformité de l'allocation comptable mise en œuvre par la société ATB aux principes qu'elle a déterminés :**

- en premier lieu, malgré les demandes de compléments<sup>74</sup>, l'Autorité estime que, d'une manière générale, la documentation relative à l'allocation comptable élaborée par la société ATB ne décrit pas les règles d'allocation comptable de manière suffisamment complète, claire et détaillée pour lui permettre d'en apprécier la conformité aux principes fixés par la décision n° 2022-024 susvisée ;
- en deuxième lieu, dans la mesure où la méthodologie d'allocation des actifs, des produits et des charges figurant dans l'APC repose sur une documentation incomplète, l'Autorité considère ne pas être en mesure, à ce stade, d'exercer pleinement son office en s'assurant du respect du principe de juste rémunération ou de proportionnalité des redevances aux coûts des services rendus. En outre, le modèle de projection des données prévisionnelles reposant sur des règles simplifiées, il apparaît nécessaire de pouvoir s'assurer de la cohérence entre les deux méthodes d'allocation ;
- en troisième lieu, l'Autorité relève, dans les échanges entre l'exploitant et les usagers, à travers notamment des réunions de travail, un certain nombre de points d'attention, notamment en ce qui concerne l'affectation des accès ou des surfaces communes, qui ne sont à ce jour pas traités par la société ATB.

205. **En conséquence, l'Autorité recommande à la société ATB, d'ici à sa saisine, pour avis conforme, du projet de CRE :**

- **d'une part, de poursuivre ses travaux sur l'allocation comptable**, en concertation avec les usagers, afin que le projet de contrat qui lui sera soumis soit fondé sur des règles d'allocation comptable conformes aux principes de la décision n° 2022-024 susmentionnée. En particulier, l'Autorité invite la société ATB à porter une attention particulière à l'amélioration de la qualité de la documentation et à ce titre, à se référer aux points 37 et 45 de la décision n° 2022-025. Elle invite enfin la société ATB à la tenir régulièrement informée de l'avancement des travaux sur l'allocation comptable dans la perspective de sa saisine sur le projet de CRE ;
- **d'autre part, d'annexer au projet de CRE l'ensemble des éléments relatifs à l'allocation comptable**, y compris le modèle de projection et sa cohérence avec la comptabilité analytique, notamment une documentation descriptive des règles d'allocation comptable retenues dans le CRE suffisamment complète et détaillée pour justifier leur conformité aux principes fixés par la décision n° 2022-024 susvisée.

N°	Recommandation	Acteur	Horizon
32.	Assurer la conformité des règles d'allocation comptable appliquées au projet de CRE avec les principes édictés par l'Autorité	Société ATB	Projet de CRE
33.	Annexer au projet de CRE l'ensemble des éléments relatifs à l'allocation comptable	Société ATB	Projet de CRE

<sup>74</sup> La société ATB a indiqué en réponse aux mesures d'instructions sur le sujet qu'elle n'avait pas de compléments à apporter au-delà des éléments transmis lors de la saisine.

b. Sur les stipulations de l'APC relatives aux modifications des règles d'allocation en cours de CRE

206. **L'Autorité rappelle que les règles d'allocation des produits, des actifs et des charges doivent, en principe, être stables pour la durée du contrat**, conformément à l'article 2 de la décision n° 2022-024 du 31 mars 2022 susvisée, tel qu'éclairé par la décision n° 2022-025 du 31 mars 2022 susvisée. Par exception, une modification de ces règles en cours d'exécution d'un CRE est néanmoins possible, en cas de circonstances exceptionnelles et imprévisibles affectant les charges ou les profits des différents périmètres et se traduisant par un bouleversement de l'économie du contrat, conformément aux dispositions de l'article R. 6325-39 du code des transports. En tout état de cause, dans la mesure où l'avis conforme rendu par l'Autorité sur un CRE est indissociable des règles d'allocation comptable en vigueur au moment où elle se prononce, toute modification postérieure de ces règles implique un nouvel avis conforme de l'Autorité sur le contrat, portant notamment sur « *les conditions de l'évolution des tarifs prévues par le projet de contrat, en vérifiant, de manière prévisionnelle sur la période couverte par le contrat, que l'exploitant reçoit une juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1, appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital calculé sur ce périmètre, et que le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus* », en application de l'article L. 6327-3 du code des transports.
207. **En l'espèce, l'APC<sup>75</sup> prévoit la possibilité de modifier les règles d'allocation des produits, des actifs et des charges entre le périmètre régulé et les autres activités de l'exploitant en cours d'exécution du contrat, sous réserve d'obtenir un avis conforme de l'Autorité.** Il prévoit par ailleurs la possibilité de mettre en œuvre des « *[ajustements annuels] de l'évolution tarifaire des [r]edevances, afin de compenser l'amélioration du taux de retour sur les capitaux investis du périmètre régulé consécutive à cette évolution de méthode* ».
208. **Conformément au cadre juridique rappelé précédemment, l'Autorité recommande à la société ATB de modifier cette clause** afin de préciser qu'une modification des règles d'allocation comptable en cours d'exécution du CRE (i) ne peut intervenir qu'en cas de circonstances exceptionnelles et imprévisibles conduisant à un bouleversement de l'économie du contrat et (ii) donnera lieu à une révision du contrat, impliquant (iii) un nouvel avis conforme de l'Autorité dans le cadre duquel cette dernière se prononcera sur l'ensemble des éléments prévus par l'article L. 6327-3 du code des transports. En dehors de ce cas, et compte tenu de l'impact potentiel des règles d'allocation sur des paramètres déterminants du CRE (juste rémunération des capitaux, équivalence entre le produit global des redevances et le coût des services rendus, ...), l'Autorité considère que le niveau des redevances ne saurait faire l'objet d'ajustements en cours de CRE, fût-ce pour tenir compte de modifications des règles d'allocation comptable retenues.

N°	Recommandation	Acteur	Horizon
34.	Préciser qu'une modification des règles d'allocation comptable en cours d'exécution du CRE (i) ne peut intervenir qu'en cas de circonstances exceptionnelles et imprévisibles conduisant à un bouleversement de l'économie du contrat et (ii) donnera lieu à une révision du contrat impliquant un nouvel avis conforme de l'Autorité	Société ATB	Projet de CRE

<sup>75</sup> Voir le III.4.3 de l'avant-projet de contrat.

## 2.4.2. Le CMPC proposé par la société ATB sur le périmètre régulé est surévalué

209. En vertu de l'article L. 6327-3 du code des transports, dans le cadre de ses avis sur les avant-projets de CRE, l'Autorité se prononce notamment sur « [l]e coût moyen pondéré du capital retenu dans l'avant-projet de contrat ».
210. Conformément aux lignes directrices relatives à l'évaluation du CMPC des périmètres régulés aéroportuaires, telles qu'adoptées par la décision n° 2023-052 du 9 novembre 2023, le calcul du CMPC a été réalisé à la date de la saisine de l'Autorité, soit le 16 mai 2025. Il sera également actualisé à la date de saisine relative à la demande d'avis conforme du ministre chargé de l'aviation civile concernant le projet de contrat.
211. **Pour cet APC, la société ATB a procédé à sa propre estimation du CMPC après impôts pour la période tarifaire couverte par l'avant-projet de CRE, en appliquant les lignes directrices de l'Autorité :**
- dans un premier temps, l'application rigoureuse des lignes directrices de l'Autorité a conduit la société ATB à retenir une fourchette de CMPC comprise entre 4,2 % et 5,6 % en valeur nominale après impôts ;
  - dans un second temps, avec l'appui de son conseil, la société ATB a déterminé une valeur cible à l'intérieur de cette fourchette en s'appuyant sur l'analyse qualitative par les risques prévue par les lignes directrices. Cette analyse repose sur un facteur principal – le niveau de rigidité du plafonnement des tarifs – considéré comme déterminant pour le positionnement du CMPC, ainsi que sur cinq facteurs secondaires<sup>76</sup>. Tous ces facteurs ont été positionnés dans la partie haute de la fourchette, à l'exception de celui relatif à la flexibilité des capacités qui a été placé en position médiane. **La valeur cible ainsi obtenue s'établit à 5,5 % après impôts.**
212. Parallèlement, en application de la même décision n° 2023-052, l'Autorité a procédé à sa propre estimation du CMPC applicable à l'exploitant :
- dans un premier temps, elle a estimé la fourchette de CMPC applicable au périmètre régulé de la société ATB. Cette estimation, fondée sur des données arrêtées à fin avril 2025, conduit à une fourchette très proche de celle calculée par l'exploitant, comprise entre 4,2 % et 5,5 % en valeur nominale après impôts. Cette estimation est confortée par l'ensemble des contrôles de cohérence définis dans les lignes directrices ;
  - dans un second temps, afin d'affiner le positionnement au sein de cette fourchette, l'Autorité a mené une analyse qualitative fondée sur les mêmes critères de risque ;
  - dans ce cadre, le facteur principal ainsi que deux facteurs secondaires, relatifs à la structure et à l'équilibre de la base clientèle, d'une part, et à la part des compagnies à bas coûts, d'autre part, ont conduit à un positionnement dans la partie haute de la fourchette. À l'inverse, les trois autres facteurs secondaires – couvrant la diversité et le dynamisme de l'environnement économique local, l'intensité concurrentielle dans le secteur de la mobilité et la flexibilité des capacités d'adaptation – justifient un positionnement plutôt en milieu, voire en bas de fourchette ;
  - en conséquence, **l'Autorité retient, dans le cadre du présent avis, une valeur cible de CMPC fixée à 5,3 % après impôts, soit un écart de 20 points de base en deçà du taux proposé par l'exploitant.**

<sup>76</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.

213. **À ce stade, l'Autorité considère que le CMPC proposé dans l'avant-projet de CRE est surestimé et devrait s'aligner sur la valeur cible estimée par l'Autorité.** En tout état de cause, elle estime que (i) le caractère prudent des trajectoires prévisionnelles présentées par l'exploitant, tant en matière de trafic que d'investissements, (ii) l'absence de gains de productivité sur les charges d'exploitation, (iii) les objectifs peu ambitieux et les faibles incitations financières sur la qualité de service, ainsi que (iv) l'existence de facteurs d'ajustement globalement favorables limitant l'exposition de la société ATB au risque durant la période tarifaire s'opposent au choix d'un taux de CMPC au niveau de la borne supérieure de la fourchette de CMPC.

N°	Recommandation	Acteur	Horizon
35.	Revoir à la baisse le CMPC proposé pour s'aligner sur la valeur cible estimée par l'Autorité (5,3 %) toutes choses égales par ailleurs	Société ATB / DGAC	Projet de CRE

2.4.3. Le niveau de ROCE moyen est à justifier au regard du traitement des accords commerciaux et à maintenir inférieur au CMPC pour partager les profits réalisés en l'absence d'homologation tarifaire depuis plus de deux ans

214. **L'analyse du plan d'affaires de la société ATB couvrant la période de l'avant-projet de CRE a poursuivi trois grands objectifs.**
215. **En premier lieu, l'Autorité s'est attachée à vérifier l'intégrité méthodologique et technique des éléments de modélisation financière** mis en place par la société ATB et permettant de construire ses trajectoires financières sur la durée couverte par le CRE. À cet égard, l'Autorité appelle l'attention de l'exploitant sur l'importance du caractère auditable du plan d'affaires afin de faciliter l'émission de son avis conforme dans le délai imparti pour son instruction. En effet, si l'intégrité méthodologique et technique de la modélisation ne sont pas remises en cause par les analyses menées à date par l'Autorité, force est de constater que l'instruction a été rendue complexe par le caractère faiblement auditable du plan d'affaires transmis. L'Autorité recommande donc à l'exploitant de fournir, dans le cadre de la saisine pour avis conforme sur le projet de CRE, un plan d'affaires dont la piste d'audit est plus clairement identifiable.
216. **En deuxième lieu, l'Autorité s'est attachée à vérifier le respect du cadre réglementaire posé par l'arrêté du 23 mai 2024.**
217. L'analyse de l'Autorité a ainsi porté sur le respect des définitions de cet arrêté, en particulier de ses articles 7 et 8, pour la détermination du résultat opérationnel et de la base d'actifs régulés pris en compte dans l'appréciation de la rémunération des capitaux investis. En particulier, l'Autorité a porté son attention sur la correcte prise en compte de l'impôt sur les sociétés dans le calcul du résultat opérationnel et sur les projections d'amortissements, y compris de caducité, dans le calcul du résultat opérationnel et de la base d'actifs régulés.
218. L'Autorité a par ailleurs examiné la prise en compte, dans le résultat opérationnel du périmètre régulé de la société ATB au regard duquel s'apprécie la rémunération des capitaux investis, en vertu de l'article 11 de l'arrêté du 23 mai 2024, de la contribution des profits des activités du périmètre non régulé contributif, dans la limite de 30 % des coûts des services publics aéroportuaires et de 50 % du profit résiduel.

219. **En troisième lieu, l'Autorité a examiné la méthode de calcul du ROCE moyen pluriannuel utilisée par la société ATB.** Celui-ci correspond au calcul d'un ROCE moyen pondéré par la base d'actifs régulés, consistant à calculer le rapport entre (i) la somme des résultats opérationnels annuels sur la durée du CRE et (ii) la somme des bases d'actifs régulés sur la même période. Cette méthode n'appelle pas de commentaire particulier de l'Autorité.
220. **À l'issue de ces analyses, la méthode de détermination du résultat opérationnel appliquée par la société ATB n'appelle pas de commentaire particulier de la part de l'Autorité, à l'exception du traitement réservé aux accords commerciaux.**
221. Comme l'a écrit l'Autorité dans sa décision n° 2025-047 du 27 mai 2025 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables à l'aéroport de Bordeaux-Mérignac à compter du 1<sup>er</sup> août 2025<sup>77</sup>, elle considère que les éléments à exclure du calcul du résultat opérationnel conformément aux dispositions de l'article 7 de l'arrêté susmentionné visent (i) la contrepartie financière due au titre de l'accord et (ii) le profit extra-aéronautique lié au trafic supplémentaire généré par l'accord.
222. Néanmoins, à ce stade, la société ATB n'a pas retraité les éléments relatifs à ces contrats dans la détermination du résultat opérationnel du périmètre non régulé contributif et n'a pas été en mesure de justifier les hypothèses sous-jacentes pour la détermination des profits extra-aéronautiques liés aux accords commerciaux, plaçant l'Autorité dans l'impossibilité de s'assurer que le traitement de ces accords est conforme aux dispositions de l'arrêté du 23 mai 2024 et, par conséquent, qu'ils n'entraînent pas une hausse des tarifs. Faute de disposer de l'ensemble des éléments sollicités lors de l'instruction de son avis sur le projet de contrat, l'Autorité sera contrainte de retraiter les montants des charges non justifiées, ce qui pourrait entraîner des impacts sur le ROCE et donc sur l'appréciation qu'elle fera du juste niveau de rémunération de l'exploitant.
223. **En pratique, le plan d'affaires de la société ATB prévoit un taux de ROCE de 5,2 % en moyenne sur la durée couverte par le CRE, inférieur de 0,3 point à son estimation de CMPC.** Cet écart est présenté par la société ATB comme un partage avec les usagers de la plateforme aéroportuaire, sur la durée du CRE, de l'écart de rémunération perçue par la société ATB du fait de l'absence d'homologation par l'Autorité des tarifs des redevances sur la période allant du 1<sup>er</sup> avril 2025 au 31 décembre 2025. Le lancement de la procédure d'élaboration du CRE étant conditionné par la modification préalable des dispositions réglementaires du code des transports relatives aux redevances aéroportuaires, laquelle n'est intervenue qu'en avril 2025, l'Autorité accueille favorablement cette initiative de la société ATB qui permet le partage des profits réalisés pendant la phase de concertation du CRE en raison du maintien des tarifs au-delà de la période de 24 mois.
224. **Ce taux de ROCE résultant de l'allocation comptable opérée par la société ATB, la vérification du respect du principe de juste rémunération des capitaux par l'Autorité dans l'avis qu'elle rendra sur le projet de CRE qui lui sera soumis dépendra des résultats des travaux de mise en conformité des règles aux principes édictés par l'Autorité attendus de la part de la société ATB (voir section 2.4.1).**

<sup>77</sup> Voir les points 115 et suivants de la décision.

225. En tout état de cause, comme l'a déjà rappelé l'Autorité<sup>78</sup>, l'existence d'accords commerciaux visant à accroître ou à maintenir le trafic sur la plateforme conduit à s'interroger sur le dimensionnement des modulations poursuivant le même objectif (modulation pour la croissance du trafic et la création de nouvelles lignes notamment). Aussi l'Autorité recommande-t-elle à la société ATB d'étudier l'opportunité de revoir l'ensemble de sa politique de mesures tarifaires incitatives à l'accroissement de trafic afin de réduire le recours à des accords commerciaux tout en répondant, dans le cadre défini à l'article R. 6325-15 du code des transports, aux attentes des usagers.

N°	Recommandation	Acteur	Horizon
36.	Justifier précisément, sur la base d'hypothèses documentées, le niveau des profits extra-aéronautiques liés aux accords commerciaux	Société ATB	Projet de CRE
37.	Étudier l'opportunité de revoir la politique des mesures tarifaires incitatives au développement des trafics afin de réduire la nécessité de recours aux accords commerciaux	Société ATB	Projet de CRE

#### 2.4.4. Le produit global des redevances ne semble, en première approche, pas excéder le coût des services rendus

226. En vertu de l'article L. 6327-3 du code des transports, dans le cadre de ses avis sur les avant-projets de CRE, l'Autorité se prononce, notamment, sur les conditions d'évolution des tarifs des redevances prévues, « *en vérifiant, de manière prévisionnelle sur la période couverte par le contrat, (...) que le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus* ».

227. L'exploitant présente, dans le document public de consultation, les taux de couverture suivants des coûts des services rendus par le produit global des redevances pour les périodes tarifaires du CRE : 67,9 % en 2026, 66,2 % en 2027, 64,0 % en 2028, 64,8 % en 2029, et 64,1 % en 2030, soit un niveau inférieur à 100 % chaque année. Sur la base des règles d'allocation des produits, des actifs et des charges, ainsi que des règles de comptabilité analytique de la société ATB, l'Autorité a procédé à une analyse du rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus qui ne contredit pas ces éléments chiffrés.

228. Par ailleurs, la baisse tarifaire différenciée par redevance en 2026 a pour objectif annoncé de permettre une convergence des taux de couverture pour chaque redevance, la redevance atterrissage ayant un taux de couverture significativement plus élevé que les autres redevances. De fait, la trajectoire tarifaire choisie permet de diminuer de près de moitié l'écart entre le taux de couverture de la redevance atterrissage et le taux de couverture moyen.

229. L'APC<sup>79</sup> régit les conditions d'évolution de l'ensemble des trois redevances principales<sup>80</sup>, ainsi que des redevances accessoires suivantes : (i) la redevance par bagage ; (ii) la redevance relative à la fourniture d'électricité dite « forfait 400Hz » ; (iii) la redevance relative à la fourniture d'air conditionné dite « forfait air conditionné » ; (iv) la redevance perçue en contrepartie de l'utilisation des installations fixes pour la distribution de carburants d'aviation et (v) le forfait pour les avions de moins de six tonnes.

<sup>78</sup> Voir le point 74 de la décision n° 2024-040 du 30 mai 2024 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables à l'aéroport de Bordeaux-Mérignac à compter du 1<sup>er</sup> août 2024.

<sup>79</sup> Voir l'article III.2.1 de l'APC.

<sup>80</sup> À savoir la redevance d'atterrissage, la redevance de stationnement et la redevance par passager mentionnées à l'article R. 6325-4 du code des transports.

230. **Il résulte de l'ensemble de ces éléments qu'en dépit des incertitudes relatives à la conformité des règles d'allocation comptable aux principes déterminés par l'Autorité, compte tenu du niveau des taux de couverture calculés, le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus.**

## **2.5.L'avant-projet de contrat doit apporter une certaine visibilité sur les tarifs de la redevance d'assistance aux personnes à mobilité réduite**

231. L'article 8 du règlement (CE) n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 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. Il s'agit donc d'une redevance autonome qui, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans une décision du 31 décembre 2019<sup>81</sup>, ne peut faire l'objet de compensation avec d'autres redevances aéroportuaires et qui est homologuée séparément de ces dernières.
232. **L'article III.2.1 de l'APC prévoit que la redevance d'assistance aux personnes à mobilité réduite (dénommée « redevance APMR » par la société ATB) est établie sur une base annuelle et n'est pas soumise au plafond d'évolution des tarifs des redevances prévu par le CRE. La trajectoire tarifaire de la redevance APMR sur la durée du CRE a néanmoins été indiquée à titre indicatif par la société ATB dans le dossier public de consultation<sup>82</sup>.**
233. **Si l'Autorité accueille favorablement cette initiative permettant d'accroître la prévisibilité de l'évolution tarifaire de cette redevance<sup>83</sup>, elle recommande que cette trajectoire soit intégrée dans le projet de CRE afin que cet objectif soit pleinement atteint.**
234. **Par ailleurs, cette redevance n'étant pas soumise au plafond tarifaire, elle fera l'objet d'un contrôle plein et entier de l'Autorité lors de chaque homologation annuelle et, pour la première période tarifaire, lors de l'avis conforme de l'Autorité sur le projet de contrat<sup>84</sup>.** Par conséquent, la société ATB devra, à ces occasions, fournir à l'Autorité l'ensemble des éléments justificatifs lui permettant de s'assurer que le montant de la redevance APMR qui sera soumis à son homologation est raisonnable, calculé en fonction des coûts, transparente, établie en concertation avec les usagers de l'aéroport, répartie entre les usagers en proportion du nombre total de tous les passagers et qu'elle fait l'objet d'une comptabilité séparée, comme le prévoit le règlement européen susmentionné.

N°	Recommandation	Acteur	Horizon
38.	Inclure dans le projet de CRE une trajectoire prévisionnelle d'évolution des tarifs de la redevance APMR pour la période couverte par le contrat	Société ATB / DGAC	Projet de CRE

<sup>81</sup> CE, 31 décembre 2019, *CSTA et autres*, req. N° 424088.

<sup>82</sup> Voir les pages 63 et 64 du dossier public de consultation rendu public le 7 mai 2025.

<sup>83</sup> Comme elle a pu le rappeler au point 149 de la 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 1er avril 2025.

<sup>84</sup> En effet, l'article R. 6325-40 du code des transports dispose que les CRE peuvent prévoir « *Les tarifs et leurs modulations applicables sur leur première période tarifaire* ». Dans un tel cas, l'avis conforme de l'Autorité sur le projet de CRE vaut homologation de ces tarifs, en application de l'article R. 6325-51 du même code.

## Conclusion

L'avant-projet de contrat de régulation économique entre la société ATB et l'État pose les bases du futur contrat de régulation économique applicable sur la période 2026-2030 pour l'aéroport Toulouse-Blagnac.

Il s'agit du premier avant-projet de CRE soumis à l'Autorité depuis sa prise de compétence dans le secteur aéroportuaire au 1<sup>er</sup> octobre 2019 et la réforme du cadre de régulation aéroportuaire engagée fin 2023. Au-delà du cas d'espèce, le présent avis doit ainsi contribuer à poser la doctrine de l'Autorité dans le cadre de son examen des avant-projets et projets de CRE et donner de la visibilité au concédant, aux exploitants mais également aux usagers pour l'élaboration des prochains CRE qui lui seront soumis. Il s'inscrit ainsi dans la continuité de la note de doctrine relative à l'équilibre économique et financier des contrats de régulation économique, communiquée par l'Autorité aux services de la DGAC et à l'exploitant le 25 octobre 2024.

Si l'avant-projet de CRE entre la société ATB et l'État soumis à l'Autorité présente des caractéristiques essentielles à une régulation efficace, l'Autorité émet cependant plusieurs recommandations à destination de la société ATB et de la DGAC, la plupart en vue de la phase de négociation du projet de contrat entre les deux parties en amont de sa saisine pour avis conforme sur ce projet de contrat.

**Ces recommandations répondent à quatre objectifs principaux.**

**Le premier objectif est l'amélioration de la transparence et de l'intelligibilité du contrat** afin d'assurer une bonne compréhension de ses stipulations, d'éviter les erreurs d'interprétation en cours de CRE et d'assurer sa conformité à la réglementation applicable. Ces recommandations sont pour la majorité formelles et n'appellent pas d'évolutions majeures du contenu de l'APC. Il s'agit principalement d'éléments de précision et d'informations complémentaires à faire figurer plus explicitement dans le projet de CRE.

Ces recommandations concernent également :

- les obligations de la société ATB en ce qui concerne la mise en conformité de ses règles d'allocation des produits, des actifs et des charges aux principes fixés par la décision de l'Autorité n° 2022-024 du 31 mars 2022 ;
- l'apport de justifications détaillées permettant à l'Autorité de s'assurer de la correcte application des dispositions de l'arrêté du 23 mai 2024 concernant le traitement des accords bilatéraux conclus entre les exploitants d'aéroports et certaines compagnies aériennes en vue de développer le trafic.

Ces deux dernières recommandations ne sont pas spécifiques à la négociation d'un projet de CRE et sont applicables à toute demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires.

**Le deuxième objectif est l'amélioration de la concertation avec les usagers** afin d'assurer l'effectivité de leur consultation et de leur permettre de donner un avis éclairé et éclairant pouvant être pris en compte dans le projet de CRE qui sera soumis à l'avis conforme de l'Autorité. Ces recommandations concernent essentiellement l'amélioration de la qualité du contenu des échanges entre la société ATB et ses usagers en amont de la saisine de l'Autorité sur le projet de CRE. Les échanges entre l'Autorité et la société ATB au cours de l'instruction ont montré que cette dernière disposait des informations dont l'Autorité recommande la communication aux usagers. La société ATB est donc en mesure, sans accroître de façon déraisonnable sa charge administrative, d'améliorer significativement la qualité de la consultation.

Ces recommandations concernent notamment la transparence sur le contenu et la documentation du dossier de saisine de la société ATB lors de la prochaine phase de consultation de ses usagers et une saisine de l'Autorité pour avis conforme après réception, par cette dernière, du procès-verbal de la CoCoÉco.

**Le troisième objectif est le rééquilibrage des mécanismes incitatifs** afin d'assurer le correct partage des risques entre les parties et le caractère incitatif à la performance de l'exploitant. Ces recommandations, adressées à la fois à la société ATB et à la DGAC, visent à éclairer les parties sur les attentes de l'Autorité en matière de mécanismes incitatifs pour la phase de négociation du projet de CRE.

Ces recommandations concernent notamment :

- une revue des mécanismes d'ajustement du plafond tarifaire proposés dans l'avant-projet de contrat, lesquels ne répondent pas ou que partiellement, en l'état, aux objectifs d'équilibre économique et de prévisibilité du CRE ;
- la définition des objectifs de qualité de service et des incitations financières associées.

**Le quatrième et dernier objectif est la révision de certains paramètres** afin d'assurer l'équilibre économique et financier du contrat et la juste rémunération de l'exploitant. Ces recommandations portent principalement sur la revue ou le réexamen, d'ici la saisine de l'Autorité sur le projet de CRE, de certaines des hypothèses économiques et financières sous-tendant la trajectoire tarifaire de la société ATB, ainsi que de certaines clauses contractuelles proposées dans l'avant-projet de contrat.

Ces recommandations concernent notamment :

- une revue des hypothèses économiques sous-tendant la trajectoire tarifaire proposée, notamment à l'aune de la visibilité accrue dont disposera la société ATB lors de l'élaboration de la trajectoire qui figurera dans le projet de contrat ;
- la définition des différents périmètres de régulation et l'affectation précise des différentes activités de la société ATB au sein de ces périmètres ;
- la définition des cas de révision anticipée du CRE et la clarification des dispositions prévues dans ces cas ;
- le niveau de CMPC retenu et sa justification détaillée.

**L'Autorité estime que la mise en œuvre de ces recommandations représente un effort raisonnable à déployer par la société ATB et la DGAC d'ici la saisine sur le projet de CRE.** Par ailleurs, elle se tient à la disposition des parties, notamment du concédant, qui la saisit formellement, afin d'accompagner la mise en œuvre de ces recommandations, qui sera appréciée par l'Autorité dans son avis conforme à l'aune des enjeux propres à chacune.

Pour l'avenir, afin de simplifier le processus d'élaboration des CRE, l'Autorité recommande au concédant, comme elle l'avait fait dans son rapport de septembre 2023<sup>85</sup>, d'envisager la mise en place d'une trame de « CRE-type » comportant l'essentiel des clauses à prévoir dans le contrat, en cohérence avec le cadre doctrinal ainsi posé.

\*

---

<sup>85</sup> Cf. Rapport complet portant préconisations en vue de l'évolution du cadre de régulation des aéroports, septembre 2023, recommandation opérationnelle n° 3, p. 36 ([lien](#)).

Le présent avis sera notifié au ministre chargé de l'aviation civile, et publié sur le site internet de l'Autorité.

*L'Autorité a adopté le présent avis le 10 juillet 2025.*

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 1 – RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LE PRÉSENT AVIS

Les recommandations formulées sont classées ci-dessous selon les objectifs présentés en conclusion du présent avis.

### Liste des recommandations visant l'amélioration de la transparence et de l'intelligibilité du contrat

N°	Recommandation	Acteur	Horizon	Section
4	Documenter précisément les indices de coûts retenus et leurs hypothèses d'évolution	Société ATB	Projet de CRE	2.2.1
9	Préciser la formule de définition du facteur PROF et afficher les trajectoires au titre des profits résiduels initialement prévus (terme VP(n)) en milliers d'euros	Société ATB	Projet de CRE	2.2.3
16	Clarifier les critères de choix des indicateurs de qualité de service	Société ATB / DGAC	Projet de CRE	2.2.6
17	Inclure, dans le projet de contrat, les définitions et modalités de mesure des indicateurs de suivi sans incitations financières	Société ATB	Projet de CRE	2.2.6
23	Justifier la différenciation tarifaire de la redevance par passager, notamment pour le faisceau « autres destinations internationales » et, le cas échéant, adapter la structure tarifaire	Société ATB	Projet de CRE	2.3.1
24	Apporter des justifications robustes à la distinction actuelle entre les coefficients des groupes 5 et 6 pour la modulation acoustique ou faire converger ces coefficients	Société ATB	Projet de CRE	2.3.1
26	Clarifier le mécanisme d'application de la modulation pour développement de trafic	Société ATB	Projet de CRE	2.3.1
28	Expliciter, dans le projet de CRE, l'application du CAT aux périodes tarifaire postérieures à ce CRE, indépendamment du cadre tarifaire (homologation annuelle ou CRE)	Société ATB	Projet de CRE	2.3.2
30	Clarifier la rédaction relative à l'avis conforme de l'Autorité en cas de révision unilatérale d'un CRE par l'État, en l'absence d'accord amiable avec l'exploitant	Société ATB / DGAC	Projet de CRE	2.3.3
32	Assurer la conformité des règles d'allocation comptable appliquées au projet de CRE avec les principes édictés par l'Autorité	Société ATB	Projet de CRE	2.4.1
33	Annexer au projet de CRE l'ensemble des éléments relatifs à l'allocation comptable	Société ATB	Projet de CRE	2.4.1
36	Justifier précisément, sur la base d'hypothèses documentées, le niveau des profits extra-aéronautiques liés aux accords commerciaux	Société ATB	Projet de CRE	2.4.3
37	Étudier l'opportunité de revoir la politique des mesures tarifaires incitatives au développement des trafics afin de réduire la nécessité de recours aux accords commerciaux	Société ATB	Projet de CRE	2.4.3
38	Inclure, dans le projet de CRE, une trajectoire prévisionnelle d'évolution des tarifs de la redevance APMR pour la période couverte par le contrat	Société ATB / DGAC	Projet de CRE	2.4.4

## Liste des recommandations visant l'amélioration de la concertation avec les usagers

N°	Recommandation	Acteur	Horizon	Section
1	Saisir l'Autorité, pour avis simple sur un avant-projet de CRE, à l'issue de la phase de concertation avec les usagers et après communication du procès-verbal de la CoCoÉco	DGAC	Prochaine saisine pour avis sur un avant-projet de CRE	2.1
2	Saisir l'Autorité, pour avis conforme sur un projet de CRE, une fois l'avis de la CoCoÉco sur le projet de CRE transmis à l'Autorité	DGAC	Prochaine saisine pour avis sur un projet de CRE	2.1
3	Fournir aux usagers, en amont de la CoCoÉco, un dossier complet et détaillé sur les trajectoires de CAPEX et d'OPEX, ainsi que sur les accords commerciaux	Société ATB	Projet de CRE	2.1
18	Améliorer le cadre de concertation avec les usagers concernant le choix des indicateurs de qualité de service assortis d'incitations financières	Société ATB / DGAC	Projet de CRE	2.2.6
22	Envisager des concertations avec les parties prenantes sur des mécanismes d'incitations financières qui ne se traduiraient pas exclusivement en facteurs d'ajustement du plafond du taux d'évolution moyen des redevances	Société ATB / DGAC / Usagers	Projet de CRE	2.2.6

## Liste des recommandations visant le rééquilibrage des mécanismes incitatifs

N°	Recommandation	Acteur	Horizon	Section
6	D'une part, supprimer ou réduire à une simple bande technique la « plage de franchise » du facteur d'ajustement des trafics et, d'autre part, fiabiliser la trajectoire de trafic pour maintenir un taux de partage à 50 % ou, à défaut, abaisser ce taux	Société ATB / DGAC	Projet de CRE	2.2.2
10	Réaliser systématiquement un audit externe pour valider les trajectoires financières et les délais en amont de la mise en place d'un mécanisme incitatif sur les projets majeurs. Si la validation à la date d'approbation du CRE n'était pas possible pour certains investissements : - reporter l'intégration du montant définitif pour le mécanisme incitatif ultérieurement, lorsque le niveau de l'avancement des études le permettra ; - abaisser significativement le taux de transfert de risque ou plafonner le facteur d'ajustement ; - supprimer la plage de franchise.	Société ATB / DGAC	Projet de CRE	2.2.4
11	Corriger le paramétrage des facteurs INV1 et INV2 pour éviter qu'ils ne viennent rétribuer l'aéroport en cas de retard de mise en service d'un investissement et étudier la mise en place d'une pénalisation des retards	Société ATB / DGAC	Projet de CRE	2.2.4
12	Faire évoluer le mécanisme d'ajustement sur les projets d'investissement autres que les projets majeurs vers un mécanisme d'enveloppe où l'ajustement n'a lieu qu'en cas de trajectoire réalisée inférieure à l'enveloppe	Société ATB / DGAC	Projet de CRE	2.2.4

13	Identifier les gains de productivité permettant d'optimiser la trajectoire de charges opérationnelles	Société ATB / DGAC	Projet de CRE	2.2.5
14	Mettre en cohérence la trajectoire de charges opérationnelles avec les objectifs de qualité de service	Société ATB / DGAC	Projet de CRE	2.2.5
15	Assurer la cohérence entre les indicateurs de qualité de service retenus et le programme d'investissement, d'une part, et les engagements pris par l'aéroport en matière de qualité de service, d'autre part	Société ATB / DGAC	Projet de CRE	2.2.6
19	Aligner les bornes des indicateurs en fonction des performances actuelles ; à défaut, traduire en baisses de charges la dégradation de la qualité de service correspondante	Société ATB / DGAC	Projet de CRE	2.2.6
20	Revoir à la hausse le plafonnement des malus associés aux indicateurs de qualité de service	Société ATB / DGAC	Projet de CRE	2.2.6
21	Supprimer la possibilité de revoir les malus en cas d'application deux années consécutives	Société ATB / DGAC	Projet de CRE	2.2.6

### Liste des recommandations visant la révision de certains paramètres

N°	Recommandation	Acteur	Horizon	Section
5	Réévaluer l'hypothèse de baisse de -5,5 % du trafic en 2025 au regard des trafics réalisés d'ici la saisine de l'Autorité pour avis conforme et réexaminer la hausse de croissance prévue pour la période 2025-2030 à l'aune, notamment, des perspectives macroéconomiques concernant le transport aérien sur cette période	Société ATB / DGAC	Projet de CRE	2.2.2
7	Assurer une contribution uniforme au périmètre régulé des activités en lien avec le trafic, indépendamment de la forme juridique retenue pour les exercer	DGAC	Dès que possible	2.2.3
8	Mieux justifier et, le cas échéant, revoir les hypothèses retenues pour déterminer les trajectoires de recettes des activités non régulées contributives	Société ATB	Projet de CRE	2.2.3
25	Maintenir un seuil de déclenchement (par exemple, à hauteur de 5 % de croissance) pour l'application de la modulation pour développement de trafic	Société ATB	Projet de CRE	2.3.1
27	Revoir la formule tarifaire pour annuler l'effet du coefficient A(n) sur les exercices ultérieurs	Société ATB	Projet de CRE	2.3.2
29	Limiter les cas de révision du contrat aux cas de circonstances exceptionnelles et imprévisibles bouleversant son économie, et ne prévoir d'intervention de l'Autorité que pour émettre des avis conformes sur les projets de révision de CRE, qu'ils soient convenus entre les parties ou décidés unilatéralement par l'État, dans les conditions du II de l'article L. 6327-3 du code des transports	Société ATB / DGAC	Projet de CRE	2.3.3
31	Limiter les cas d'ajustement du plafond tarifaire à ceux prévus par l'article R. 6325-39, en prévoyant précisément leurs conditions de déclenchement et leurs effets dans le contrat ; supprimer les cas actuellement prévus au III.4.1 de l'APC, qui pourront en tout état de cause donner lieu à une révision du contrat en cas de bouleversement de son économie	Société ATB / DGAC	Projet de CRE	2.3.3

34	Préciser qu'une modification des règles d'allocation comptable en cours d'exécution du CRE (i) ne peut intervenir qu'en cas de circonstances exceptionnelles et imprévisibles conduisant à un bouleversement de l'économie du contrat et (ii) donnera lieu à une révision du contrat impliquant un nouvel avis conforme de l'Autorité	Société ATB	Projet de CRE	2.4.1
35	Revoir à la baisse le CMPC proposé pour s'aligner sur la valeur cible estimée par l'Autorité (5,3 %) toutes choses égales par ailleurs	Société ATB / DGAC	Projet de CRE	2.4.2