

Décision n° 2025-076 du 16 octobre 2025

relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu à compter du 1^{er} janvier 2026

L'essentiel

Par la présente décision, l'Autorité s'oppose à l'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Nice-Côte d'Azur et de Cannes Mandelieu à compter du 1^{er} janvier 2026 dont elle a été saisie par la société ACA le 29 août 2025, à l'exception de la redevance d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite (« PHMR ») qu'elle homologue.

La proposition de la société ACA repose notamment sur :

- une hausse des tarifs des redevances – hors redevance PHMR – de +23 % en moyenne ;
- l'introduction d'une modulation environnementale de la redevance d'atterrissage, basée sur les émissions de CO₂ des aéronefs, ainsi qu'une modulation de la redevance passagers liée aux volumes de trafic sur la saison hiver en complément d'un renforcement de la modulation existante en fonction de la saison aéronautique été/hiver visant à inciter au développement du trafic en saison IATA hiver.

Pour justifier la hausse tarifaire proposée, la société ACA se prévaut de l'exception au principe de modération tarifaire introduite au V de l'article L. 6327-2 du code des transports. L'application de cette exception nécessite la réunion de trois conditions cumulatives : (i) une absence de juste rémunération, (ii) du fait de l'application du principe de modération tarifaire et (iii) chaque année sur une durée de cinq ans. Elle reste par ailleurs une faculté à l'appréciation de l'Autorité qui, dans l'exercice de son office, procède à un examen au cas par cas, tenant compte des circonstances particulières de chaque espèce.

Au cas particulier de la société ACA, les trois conditions prévues au V de l'article L. 6327-2 du code des transports paraissent remplies. Toutefois, compte tenu notamment (i) de la hausse des tarifs proposée, (ii) de l'absence de justification de ce qu'une convergence entre le retour sur les capitaux engagés (ROCE) et le coût moyen pondéré des capitaux (CMPC) ne pourrait être acquise dans le cadre d'une logique pluriannuelle, (iii) du contexte de révision à la baisse du plan d'investissements et (iv) d'une absence de mise en conformité à date des règles d'allocation de la société ACA avec les principes fixés par l'Autorité dans sa décision n° 2022-024 (cf. *infra*), qui ne permet pas d'exclure tout risque de rentabilité excessive des capitaux engagés sur le périmètre régulé, l'Autorité considère ne pas être en mesure de faire exception à l'application du principe de modération tarifaire pour admettre la hausse moyenne de +23 % proposée par la société ACA.

Par ailleurs, les modulations proposées par la société ACA appellent plusieurs réserves de la part de l'Autorité.

- En premier lieu, l'introduction d'une modulation environnementale relative aux émissions de CO₂ n'est pas permise par l'article R. 6325-15 du code des transports, le CO₂ ne constituant pas une « émission polluante » au sens de cet article.
- En deuxième lieu, la nouvelle modulation de la redevance passagers liée aux volumes de trafic sur la saison hiver apparaît, dans la construction proposée par la société ACA, discriminatoire.
- En troisième et dernier lieu, la modulation de la redevance passagers en fonction de la saison aéronautique été/hiver n'apparaît pas proportionnée à l'objectif d'intérêt général recherché, dès lors que la hausse des tarifs restera comprise entre +12 % et +14 % pour les usagers en hiver malgré le bénéfice de cette modulation.

Enfin, la société ACA bénéficie de la période transitoire afin de finaliser la mise en conformité de ses règles d'allocation avec les principes prévus par la décision n° 2022-024 de l'Autorité. À ce stade, l'Autorité constate que, malgré le cycle d'ateliers analytiques engagé dès 2022, l'exploitant n'a proposé aucune évolution de son système d'allocation pour tenir compte des échanges intervenus avec les usagers sans apporter, pour autant, de justifications robustes des choix d'allocation passés et de leur conformité avec les principes édictés par l'Autorité.

La période transitoire s'achevant au 31 décembre 2025, l'Autorité appelle la société ACA à se conformer aux principes fixés par l'Autorité dans sa décision n° 2022-024, et souligne que cette conformité doit être démontrée objectivement par l'exploitant. Au-delà de cette période, la non-conformité à ces principes sera susceptible d'entraîner un refus d'homologation, notamment dans l'hypothèse où les états comptables fournis à l'appui de la proposition tarifaire en application de ces règles ne permettraient pas à l'Autorité de s'assurer, avec un niveau de fiabilité suffisant, du respect des principes qu'il lui appartient de contrôler lorsqu'elle est saisie d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires.

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 29 août 2025 d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu pour la période tarifaire du 1^{er} janvier 2026 au 31 décembre 2026 par la société des Aéroports de la Côte d'Azur (ci-après la « société ACA »), le dossier ayant été déclaré recevable le même jour ;

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

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

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

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

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

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

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

Vu l'arrêté du 16 janvier 2012 modifié relatif à la transmission d'informations préalables à la fixation sur certains aérodromes des redevances mentionnées à l'article R. 224-1 du code de l'aviation civile ;

Vu l'arrêté du 12 juillet 2018 relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu ;

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

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

Vu la décision de l'Autorité n° 2024-059 du 29 août 2024 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu à compter du 1^{er} novembre 2024 ;

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

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir entendu, à leur demande, les représentants de la société ACA, de la société Air France, de la CSTA et de IATA ainsi que de la société easyJet le 17 septembre 2025 ;

Vu la note adressée par la société easyJet au service de la procédure de l'Autorité le 5 septembre 2025 ;

Vu la note adressée par la société IAG au service de la procédure de l'Autorité le 8 septembre 2025 ;

Vu la note conjointe adressée par IATA et la CSTA au service de la procédure de l'Autorité le 8 septembre 2025 ;

Vu la note adressée par la société Air France au service de la procédure de l'Autorité le 8 septembre 2025 ;

Vu la note adressée par la société ACA le 10 septembre 2025 ;

Le collège en ayant délibéré le 16 octobre 2025 ;

Considérant les éléments qui suivent :

Table des matières

1. Contexte	6
1.1. Faits et procédure	6
1.1.1. Les aéroports de la Côte d'Azur	6
1.1.2. La saisine de l'Autorité pour la période tarifaire du 1 ^{er} janvier 2026 au 31 décembre 2026	6
1.2. Cadre juridique applicable à l'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires	7
1.2.1. Le droit de l'Union européenne	7
1.2.2. Le droit national	8
1.3. La période tarifaire antérieure	11
1.4. Contenu de la saisine pour la période tarifaire du 1 ^{er} janvier 2026 au 31 décembre 2026	11
1.4.1. En ce qui concerne la structure et les modulations tarifaires	12
1.4.2. En ce qui concerne l'évolution des tarifs des redevances	12
1.4.3. En ce qui concerne les perspectives de trafic et la rentabilité du périmètre régulé envisagées	14
2. Analyse	15
2.1. Sur le respect de la procédure de consultation des usagers	15
2.1.1. En ce qui concerne le déroulement de la consultation	15
2.1.2. En ce qui concerne le contenu de la consultation	16
2.2. Sur le respect des règles applicables aux redevances aéroportuaires	16
2.2.1. En ce qui concerne la structure tarifaire	17
2.2.2. En ce qui concerne les modulations tarifaires	18
2.2.3. En ce qui concerne le caractère modéré de l'évolution des tarifs des redevances	20
2.2.4. En ce qui concerne la juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé et le rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus	22
2.3. Sur la redevance d'assistance aux PHMR	31
Décide.	33

1. Contexte

1.1. Faits et procédure

1.1.1. Les aéroports de la Côte d'Azur

1. La société ACA assure l'exploitation, la maintenance, la gestion et le développement des aéroports de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu dans le cadre d'un contrat de concession conclu avec l'État français jusqu'en 2044.
2. La société ACA est une société anonyme dont le capital est détenu à 64 % par le consortium « Azzurra Aeroporti » (composé de Mundys, Aeroporti di Roma, Principauté de Monaco, et EDF Invest), la chambre de commerce et d'industrie Nice Côte d'Azur (25 %), la caisse des dépôts (8 %), la région Provence Alpes Côte d'Azur (1 %), la métropole Nice-Côte d'Azur (1 %) et le département des Alpes-Maritimes (1 %).
3. En 2024, l'aéroport de Nice-Côte d'Azur a accueilli 14,8 millions de passagers, soit 102 % des 14,5 millions de passagers enregistrés en 2019. L'aéroport de Cannes-Mandelieu a enregistré 69 859 mouvements, ce qui correspond à 97 % du niveau de 2019.

1.1.2. La saisine de l'Autorité pour la période tarifaire du 1^{er} janvier 2026 au 31 décembre 2026

4. La société ACA a saisi l'Autorité d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu pour la période tarifaire du 1^{er} janvier 2026 au 31 décembre 2026 par un dossier réceptionné au service de la procédure le 29 août 2025, qui a été déclaré recevable le même jour.
5. En application de l'article R. 6325-29 du code des transports, la société ACA a rendu publique sa proposition tarifaire le 29 août 2025.
6. Conformément au premier alinéa de l'article R. 6325-27 du même code, la DGCCRF a reçu, le 29 août 2025, la proposition tarifaire de la société ACA. Le silence gardé par la DGCCRF dans le délai de quinze jours à compter de la réception de la notification vaut, conformément au second alinéa de l'article R. 6325-30 du code des transports, avis favorable sur les tarifs notifiés.

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

1.2.1. Le droit de l'Union européenne

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

7. 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 européenne¹, 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.
8. L'article 2, paragraphe 4, définit les redevances aéroportuaires comme « *un prélèvement effectué au profit de l'entité gestionnaire d'aéroport à la charge des usagers d'aéroport en contrepartie de l'utilisation des installations et des services qui sont fournis exclusivement par l'entité gestionnaire de l'aéroport, et qui sont liés à l'atterrissage, au décollage, au balisage et au stationnement des aéronefs, ainsi qu'à la prise en charge des passagers et du fret* ».
9. 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.
10. 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.
11. En vertu de l'article 11 de la directive, les États membres désignent ou mettent en place une autorité indépendante qui constitue leur autorité de supervision indépendante nationale et qui est chargée (i) de veiller à la bonne application des mesures prises pour se conformer à la directive et (ii) d'assumer, au minimum, les tâches assignées au titre de l'article 6, concernant notamment l'application du système de redevances aéroportuaires et le niveau de ces redevances. Ils garantissent l'indépendance de l'autorité de supervision indépendante en veillant à ce qu'elle soit juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante de toutes les entités gestionnaires d'aéroports et de tous les transporteurs aériens. Depuis le 1^{er} octobre 2019, l'Autorité assume les missions de l'autorité de supervision indépendante.

¹ Devenu traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

12. 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

13. L'article 8 du règlement (CE) n° 1107/2006 prévoit que l'entité gestionnaire d'un aéroport peut, pour financer l'assistance spécifique due aux personnes handicapées et à mobilité réduite (ci-après « PHMR »), percevoir, sur une base non discriminatoire, une redevance spécifique auprès des usagers de l'aéroport.
14. 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.
15. 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.
16. 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

17. 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.

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

21. L'article L. 6325-1 du code des transports précité prévoit que le montant des redevances tient compte de la rémunération des capitaux investis sur un périmètre d'activités précisé par voie réglementaire pour chaque aéroport.
22. 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.
23. L'article 2 de l'arrêté du 23 mai 2024 susvisé fixe le périmètre des activités régulées applicable pour la société ACA. Ce périmètre couvre l'ensemble des activités de l'exploitant, à l'exclusion : des activités d'assistance en escale sur l'aéroport de Nice-Côte d'Azur, de certaines activités exercées par des entreprises liées à l'exploitant, des activités de sécurité-incendie-sauvetage, de lutte contre le péril animalier ou de sûreté, des activités relatives aux mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux, des activités relevant de la contribution des exploitants aux dépenses engagées par les riverains de ces aéroports pour la mise en œuvre des dispositions nécessaires à l'atténuation des nuisances sonores, des activités commerciales et de services telles que celles relatives aux boutiques, à la restauration, aux services bancaires et de change, à l'hôtellerie, à la location d'automobiles et à la publicité, des activités foncières et immobilières hors aéroports autres que celles consistant en la mise à disposition de terrains, surfaces, immeubles ou locaux

pour certaines activités², et des activités sans rapport avec l'activité des aérodromes de Nice-Côte d'Azur et de Cannes Mandelieu.

c. La procédure d'homologation des tarifs des redevances

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

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

26. L'article L. 6327-2 du code des transports précise les missions de l'Autorité lorsqu'elle est saisie d'une demande d'homologation des tarifs et de leurs modulations. Dans ce cadre, elle s'assure :
- « *du respect de la procédure de consultation des usagers fixée par voie réglementaire ;*
 - *que les tarifs et leurs modulations respectent les règles générales applicables aux redevances, qu'ils sont non discriminatoires ;*
 - *lorsqu'un contrat a été conclu en application de l'article L. 6325-2, du respect des conditions de l'évolution des tarifs prévues par le contrat ;*
 - *en l'absence de contrat pris en application de l'article L. 6325-2, que l'exploitant d'aérodrome reçoit une juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1, appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital calculé sur ce périmètre, que le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus et que leur évolution, par rapport aux tarifs en vigueur, est modérée. »*

² À savoir : l'exercice des activités d'assistance en escale, le stockage et la distribution de carburants d'aviation, la maintenance des aéronefs, l'exercice des activités liées au fret aérien, l'exercice des activités d'aviation générale et d'affaires, le stationnement automobile public et par abonnements, et les transports publics.

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

1.3. La période tarifaire antérieure

31. Les tarifs des redevances aéroportuaires applicables à ce jour sont ceux homologués par la décision n° 2024-059 du 29 août 2024 de l'Autorité, pour la période du 1^{er} novembre 2024 au 31 octobre 2025.

1.4. Contenu de la saisine pour la période tarifaire du 1^{er} janvier 2026 au 31 décembre 2026

32. La société ACA a saisi l'Autorité d'une demande d'homologation d'une grille tarifaire pour la période du 1^{er} janvier 2026 au 31 décembre 2026 (ci-après la « période tarifaire 2026 »), qui a été établie sur la base des périmètres d'activités prévus par l'arrêté du 23 mai 2024 susmentionné.
33. La grille tarifaire soumise à l'homologation de l'Autorité comprend les redevances prévues aux articles R. 6325-4 et suivants du code des transports ainsi que la redevance versée en contrepartie des prestations d'assistance aux PHMR.

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

a. S'agissant de l'aéroport de Nice-Côte d'Azur

34. La société ACA prévoit, dans sa proposition tarifaire pour la période tarifaire 2026, de reconduire la structure de la grille tarifaire actuellement en vigueur.
35. S'agissant des modulations tarifaires, la société ACA propose :
- de reconduire, selon des conditions d'application identiques, la modulation acoustique de la redevance d'atterrissage ;
 - de modifier la modulation de la redevance de stationnement en renforçant les majorations pour les stationnements longs (supérieurs à 24 heures) ;
 - de modifier la modulation de la redevance par passager en fonction de la saison aéronautique été/hiver, en renforçant l'écart tarifaire (en faveur de la saison hiver) ;
 - d'introduire deux nouvelles modulations : une modulation environnementale sur la redevance d'atterrissage (basée sur les émissions de CO₂), et une modulation de la redevance passagers liée aux volumes de trafic sur la saison hiver.

b. S'agissant de l'aérodrome de Cannes-Mandelieu

36. La société ACA prévoit, dans sa proposition tarifaire pour la période tarifaire 2026, de reconduire la structure tarifaire actuellement en vigueur pour l'aérodrome de Cannes-Mandelieu.
37. Par ailleurs, la société ACA propose de reconduire, selon des conditions d'application identiques à celles actuellement en vigueur concernant l'aérodrome de Cannes-Mandelieu, la modulation de la redevance d'atterrissage pour les avions électriques.

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

38. La société ACA propose une évolution différenciée des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu, correspondant à une hausse moyenne de +23,0 % par rapport aux tarifs actuellement en vigueur, hors redevance d'assistance aux PHMR.

a. S'agissant de l'aérodrome de Nice-Côte d'Azur

39. La société ACA propose une évolution différenciée des tarifs des redevances aéroportuaires, avec, au 1^{er} janvier 2026 :
- Une hausse de +22,4 % du tarif de la redevance passagers dont :
 - Une hausse de +15,0 % du tarif pour la saison hiver (du 1^{er} janvier 2026 au 31 mars 2026 et du 1^{er} novembre 2026 au 31 décembre 2026) ;
 - Une hausse de +25,0 % du tarif pour la saison été (du 1^{er} avril 2026 au 31 octobre 2026) ;

- Une hausse de +20,0 % du tarif de la redevance d'atterrissage ;
- Une hausse de +25,0 % des tarifs des redevances (i) stationnement, (ii) usages d'installations de distribution de carburant d'aviation, (iii) passerelles, (iv) 400 hertz et 50 hertz, (v) matériels pour le traitement du fret ;
- Une hausse de +5,0 % du tarif sur la redevance titres d'accès personnels et titres d'accès véhicules ;
- Une hausse de +6,7 % sur le tarif de la redevance dépose bagage automatique (DBA) ;
- Une hausse de +25,6 % sur le tarif de la redevance bornes d'enregistrement en libre-service (BLS) ;
- Une hausse de +8,5 % sur le tarif de la redevance système de réconciliation traçabilité bagages (SRTB) ;
- Une hausse de +10,0 % sur le tarif des « redevances domaniales SPA » ;
- Une hausse de +25,0 % sur le tarif des redevances passagers hélicoptères et forfaits de redevances hélicoptères ;
- Une hausse de +35,0 % sur les redevances passagers terminal aviation d'affaires et les forfaits de redevances applicables à l'aviation générale et d'affaires de passage ;
- Une hausse de +1,3 % sur la redevance d'aide au démarrage « Aire Kilo ».

40. Concernant la redevance d'assistance aux PHMR, la société ACA propose une hausse de +5,0 %, en conservant la modulation en fonction du taux de pré-notification des opérations d'assistance³.

b. S'agissant de l'aérodrome de Cannes-Mandelieu

41. La société ACA propose une évolution différenciée des tarifs des redevances aéroportuaires, avec, au 1^{er} janvier 2026 :
- Une hausse moyenne de +35,0 % des tarifs unitaires des redevances (i) aéronautiques et (ii) d'assistance ;
 - Une hausse moyenne de +10,0 % des tarifs sur les « redevances domaniales SPA » ;
 - Une hausse moyenne de +5,0 % des tarifs sur la redevance titres d'accès personnel et titres d'accès véhicules.

³ Le taux de pré-notification des opérations d'assistance par les compagnies aériennes à la société ACA est lié au respect d'un délai de préavis de 36 heures.

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

42. Sur le fondement de l'article 5 de l'arrêté du 16 janvier 2012 susvisé alors en vigueur, la société ACA a interrogé les principaux usagers opérant sur les aéroports de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu, afin de connaître leurs prévisions de trafic. Sur les 17 compagnies aériennes concernées, l'Autorité relève que 6 d'entre elles ont apporté une réponse à la société ACA. Il s'agit des compagnies Air France, easyJet, Emirates, Norwegian, Lufthansa et Swiss.
43. Dans sa proposition tarifaire soumise à l'homologation de l'Autorité, la société ACA prévoit un trafic de 16,0 millions de passagers, pour la période tarifaire 2026, correspondant à 110,5 % du trafic de référence réalisé en 2019. Il résulte de ces prévisions, pour la période tarifaire concernée, un niveau des produits de redevances aéroportuaires soumises à homologation de l'Autorité de 134,5 millions d'euros⁴ et un niveau des produits issus des autres activités du périmètre régulé⁵ de 57,3 millions d'euros (correspondant, respectivement, à 146 % et 120 % des niveaux de 2019). Sur le périmètre régulé et pour la période tarifaire soumise à l'homologation, le taux de retour sur les capitaux investis (ci-après « ROCE ») est estimé, par la société ACA, à +4,2 %.
44. En s'appuyant sur une étude produite par un consultant externe, la société ACA estime le coût moyen pondéré du capital (ci-après « CMPC ») après impôt du périmètre régulé applicable à la période tarifaire faisant l'objet de l'homologation à +6,5 %.

⁴ Y compris redevance d'assistance aux PHMR.

⁵ Il s'agit des produits liés aux accès et stationnements de véhicules, à la vente de carburant avions et aux prestations industrielles.

2. Analyse

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

2.1.1. En ce qui concerne le déroulement de la consultation

45. L'article R. 6325-18 du code des transports dispose qu'« une consultation des usagers mentionnés au premier alinéa de l'article R. 6325-1 est engagée au moins quatre mois avant l'entrée en vigueur de nouvelles conditions tarifaires. Elle s'effectue dans le cadre de la commission consultative économique de l'aérodrome, lorsque celui-ci en est doté conformément aux dispositions de l'article R. 6325-54 ».
46. L'article R. 6325-61 du code des transports dispose que « [l]a commission est réunie au moins une fois par an pour émettre un avis sur les modalités d'établissement et d'application, sur l'aérodrome considéré, des redevances pour services rendus prévues par l'article R. 6325-1 ainsi que sur les programmes d'investissements de l'aérodrome ».
47. La société ACA a organisé trois réunions préparatoires :
 - Le 6 mars 2025 sur le programme d'investissements et l'allocation comptable ;
 - Le 4 juin 2025 sur la qualité de service, la capacité aéroportuaire et le trafic (réel et prévisions) ; et
 - Le 23 juin 2025 sur une première proposition tarifaire débattue avec les usagers.
48. La société ACA a réuni la CoCoÉco le 30 juillet 2025. Le délai de convocation de ses membres a été respecté.
49. Trois votes ont eu lieu au cours de cette séance. La CoCoÉco s'est prononcée en faveur de l'ensemble des propositions détaillées ci-après :
 - Sur le plan d'investissements : dix membres ont voté en faveur de cette proposition et sept représentants d'usagers et d'organisations professionnelles ou associatives se sont abstenus ;
 - Sur la proposition tarifaire pour les redevances SPA : neuf membres se sont prononcés en faveur, cinq représentants d'usagers et d'organisations professionnelles ou associatives s'y sont opposés et trois représentants d'usagers et d'organisations professionnelles ou associatives se sont abstenus ;
 - Sur la redevance d'assistance aux PHMR : treize membres de la CoCoÉco se sont prononcés en faveur de cette proposition et quatre représentants d'usagers et d'organisations professionnelles ou associatives se sont abstenus.

2.1.2. En ce qui concerne le contenu de la consultation

50. L'article L. 6325-7 du code des transports dispose que, « *[d]ans le cadre [des] consultations, les exploitants d'aérodromes transmettent aux usagers ou aux représentants d'usagers des informations sur les éléments servant de base à la détermination des tarifs des redevances et des informations permettant d'apprécier l'utilisation des infrastructures et des informations sur les programmes d'investissement* ».
51. L'article R. 6325-23 du code des transports fixe une liste d'informations à porter à la connaissance des usagers, dans le cadre des consultations préalables à la fixation de nouveaux tarifs. Cette liste mentionne notamment : les éléments listés au second alinéa de l'article R. 6325-13 et à l'article R. 6325-16 du code des transports⁶ ; des informations sur les résultats et les prévisions de trafic ; des informations sur les éléments servant de base à la détermination des tarifs des redevances ; des éléments sur les résultats et les prévisions d'investissement.
52. Ces éléments doivent être fournis aux membres de la CoCoÉco, préalablement à la réunion de la commission.
53. Il ressort des éléments du dossier que les membres de la CoCoÉco ont disposé de l'ensemble des documents et informations requis par la réglementation, à l'exception des informations sur les accords bilatéraux conclus avec les compagnies aériennes. Or, au cours de l'instruction, l'Autorité a pris connaissance de l'existence d'un accord actuellement en vigueur.
54. L'Autorité appelle l'attention de la société ACA sur le fait que les dispositions introduites à l'article R. 6325-23 du code des transports par le décret n° 2025-377 du 25 avril 2025 relatif aux redevances aéroportuaires seront applicables aux prochaines consultations de la CoCoÉco. Dans ces conditions, l'Autorité vérifiera que les usagers ont disposé 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* ».
55. Enfin, il ressort du procès-verbal de la séance de CoCoÉco que plusieurs usagers ou représentants d'usagers ont apprécié les efforts qui ont été faits pour la prise en compte par la société ACA des observations exprimées sur la proposition tarifaire dans les réunions préparatoires.

2.2. Sur le respect des règles applicables aux redevances aéroportuaires

56. Conformément aux articles R. 6325-3 et suivants et R. 6325-27 et suivants du code des transports, l'analyse de l'Autorité porte sur les redevances principales, accessoires et leurs modulations, ainsi que sur la redevance d'assistance fournie aux PHMR.

⁶ Dès lors que l'exploitant prend en compte, dans la détermination des tarifs des redevances, des dépenses futures liées à la construction de certaines infrastructures ou installations, il communique aux usagers : l'opération, son coût prévisionnel, la programmation des travaux correspondants et l'échéance de la mise en service ainsi qu'une étude sur l'impact économique prévisionnel du dispositif tarifaire pour les usagers et pour l'aérodrome (article R. 6325-13 du code des transports). Lorsque l'exploitant prévoit d'introduire une modulation nouvelle ou d'apporter un changement substantiel à une modulation, il communique aux usagers l'objectif d'intérêt général recherché, la période d'application de la modulation, les indicateurs de suivi correspondant à cet objectif et l'impact prévisionnel des modulations sur les conditions d'usage de l'aérodrome (article R. 6325-16 du code des transports).

57. Sont en particulier exclues du champ de contrôle de l'Autorité, en application de l'article 1^{er} de l'arrêté du 23 mai 2024 susvisé et de l'article R. 6325-27 du code des transports, la taxe d'aéroport, les redevances relatives aux prestations d'assistance en escale et les redevances accessoires correspondant à des services de nature particulière qui ne sont rendus qu'à certains usagers et qui peuvent être fixées contractuellement entre le gestionnaire d'aéroport et les compagnies aériennes.

2.2.1. En ce qui concerne la structure tarifaire

58. Comme évoqué aux points 34 et 36, la société ACA envisage, dans sa proposition pour la période tarifaire 2026, de reconduire la structure tarifaire actuellement en vigueur pour les aéroports de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu.
59. Concernant la différenciation tarifaire selon les faisceaux géographiques, la société ACA prévoit, pour la période tarifaire 2026, de reconduire la différenciation de la redevance par passager applicable aux terminaux 1 et 2 de l'aéroport de Nice-Côte d'Azur. Les tarifs sont différenciés selon les trois faisceaux « National et Europe Schengen », « Europe non Schengen » et « International ».
60. L'Autorité notait, dans sa décision n° 2024-059 susvisée, que les écarts de coûts servant de base à une telle différenciation tarifaire ne justifiaient pas les niveaux de différenciation appliqués par la société ACA entre les faisceaux « National et Europe Schengen » et « International », d'une part, et entre les faisceaux « National et Europe Schengen » et « Europe non Schengen », d'autre part. L'Autorité recommandait donc à la société ACA de justifier le maintien de ces différenciations ou de réévaluer leur niveau.
61. La société ACA a fourni des éléments complémentaires à l'étude produite lors de la précédente demande d'homologation. En particulier, la société ACA a fondé ses justifications relatives aux écarts de coûts observés en 2025 entre faisceaux en utilisant des données d'occupation de l'aérogare dites « smartflow » provenant des connexions des téléphones des passagers à des bornes Wi-Fi, qu'elle a retraitées en raison du manque de fiabilité de ces données. Ces retraitements conduisent *in fine* à obtenir des niveaux de coûts très proches des niveaux de différenciation tarifaire restés inchangés.
62. Si les retraitements apportés par la société ACA aux données « smartflow » n'apparaissent ni systématiquement justifiés, ni pleinement auditable, les analyses conduites par l'Autorité à partir de ses propres retraitements de ces données confirment l'existence d'un différentiel de coûts entre faisceaux géographiques justifiant une différenciation tarifaire, dans des proportions toutefois moindres que celle proposée par la société ACA pour les faisceaux « International » et « Europe non Schengen », sans pour autant que la différenciation envisagée apparaisse manifestement disproportionnée. Dans le cadre de l'instruction, l'exploitant a indiqué à l'Autorité qu'il abandonnerait l'outil « smartflow » et fonderait ses analyses ultérieures des différentiels de coûts par faisceaux sur des systèmes de mesure présentant une plus grande fiabilité.
63. Compte tenu de ces éléments, l'Autorité considère que les niveaux de différenciation sont acceptables pour la période tarifaire 2026. Elle sera toutefois attentive, pour les périodes tarifaires ultérieures, à ce que l'exploitant justifie les différenciations proposées dans ses demandes d'homologation à partir d'analyses auditable des coûts par faisceaux géographiques des services publics aéroportuaires.

2.2.2. En ce qui concerne les modulations tarifaires

a. Sur la modification de la modulation de la redevance passager en fonction de la saison aéronautique été/hiver et l'introduction d'une modulation à la redevance passager liés aux volumes pendant la saison hiver

64. S'agissant de la proposition mentionnée au point 35 applicable sur l'aérodrome de Nice-Côte d'Azur, la société ACA envisage de renforcer le dispositif d'incitation au développement du trafic hiver. L'aéroport de Nice-Côte d'Azur étant soumis à une forte saisonnalité, l'exploitant envisage ainsi de :
- renforcer la « modulation de la redevance passager hiver » en appliquant une baisse de -17% de la redevance par passager sur la saison IATA hiver, par rapport aux -10% appliqués dans la grille tarifaire en vigueur ;
 - introduire une nouvelle modulation dite « modulation de la redevance par passager hiver liée aux volumes », prenant la forme d'un abattement de la redevance par passager en fonction des volumes de trafics de la saison IATA hiver. Cet abattement prend la forme de paliers de réduction, où les 50 000 premiers passagers bénéficient de 2% d'abattement, abattement qui progresse jusqu'à 7 % pour tout passager supérieur au seuil de 800 000.
65. En premier lieu, l'Autorité relève que l'article R. 6325-14 du code des transports prévoit que l'amplitude des modulations doit être « *proportionnée à l'objectif d'intérêt général auquel elles répondent* ». Or, compte tenu de la forte augmentation des tarifs proposée par la société ACA, l'Autorité relève que, malgré le renforcement de la modulation de la redevance passager hiver, les compagnies bénéficiaires des modulations connaîtront une hausse du tarif de la redevance par passager compris entre +12% et +14% sur la saison hiver, qui ne paraît pas de nature à inciter au développement du trafic hiver par rapport à la situation actuelle. À cet égard, la société ACA n'a pas été en mesure de démontrer, au cours de l'instruction, que le renforcement de la modulation de la redevance passager hiver permettrait, dans le contexte global d'une proposition tarifaire reposant sur une augmentation significative des redevances, une hausse – ou, à tout le moins, un maintien – du trafic sur la saison IATA hiver à venir. Dans ces conditions, l'Autorité considère que, pour être acceptable, le dispositif envisagé doit, le cas échéant, être revu en recherchant un accroissement de l'amplitude de la modulation.
66. En second lieu, s'agissant de la nouvelle modulation de la redevance par passager hiver liée aux volumes, la société ACA justifie son introduction par un objectif d'amélioration du taux d'utilisation de ses infrastructures en saison hiver, soit un développement du trafic aérien. L'Autorité constate néanmoins que la structure de la modulation, fondée sur « une grille d'abattement à paliers, appliquant un pourcentage spécifique à chaque tranche de trafic passagers », apparaît discriminatoire. En effet, si deux compagnies A et B apportent chacune 10 000 passagers supplémentaires, mais que la compagnie A avait un volume de trafic de 40 000 passagers sur la saison IATA hiver 2024/2025, tandis que la compagnie B avait un volume de trafic de 800 000 passagers sur la même période, alors la compagnie A, dont les trafics augmenteraient de 25 %, ne bénéficierait que de 2 % d'abattement sur sa redevance par passager, tandis que la compagnie B, dont les trafics augmenteraient de 1,25 %, bénéficierait d'un abattement d'environ 5 % sur sa redevance par passager. Force est de constater que la société ACA ne justifie aucunement cette différence de traitement au regard de l'objectif d'intérêt général recherché.

67. La modulation de la redevance par passager hiver liée aux volumes ne répondant pas aux exigences des articles R. 6325-14 à R. 6325-16 du code des transports, l'Autorité s'oppose à son instauration.

b. Sur l'introduction d'une modulation environnementale de la redevance d'atterrissage

68. Comme exposé au point 35, la société ACA souhaite introduire une nouvelle modulation environnementale de la redevance d'atterrissage fondée sur le ratio d'émissions de CO₂ des aéronefs lors de leur cycle LTO (décollage/atterrissage). Cette modulation bénéficie uniquement aux aéronefs opérant un vol régulier qui ont un ratio CO₂/siège offert inférieur au ratio moyen calculé par la société ACA.
69. Cette modulation vise, selon la société ACA, à lutter contre le réchauffement climatique et à accompagner la décarbonation.
70. Si l'article L. 6325-1 du code des transports permet l'introduction de modulations visant à « *réduire ou compenser les atteintes à l'environnement* », l'article R. 6325-15 du même code précise que dans un tel cas « *le montant de la redevance d'atterrissage peut faire l'objet d'une modulation en fonction (...) de la performance des aéronefs en matière acoustique ou d'émissions polluantes* ».
71. Or le CO₂ étant naturellement présent dans l'atmosphère et nécessaire au cycle de la vie, il ne paraît pas pouvoir relever des « émissions polluantes » susceptibles de faire l'objet de modulations environnementales dans le cadre juridique en vigueur. Cette analyse est confortée par le fait que la rédaction actuelle de l'article R. 6325-15 du code des transports résulte du décret n° 2025-377 du 25 avril 2025, qui a substitué à la notion « d'émissions gazeuses » précédemment utilisée celle d'« émissions polluantes » et les précisions apportées à cet égard par le ministère chargé de l'aviation civile au cours de l'instruction. Ce dernier a en effet confirmé à l'Autorité (i) que le CO₂ ne figure pas parmi les polluants de l'air reconnus par le ministère de la Transition écologique et publiés sur son site internet⁷ et (ii) que la modification opérée par le décret du 25 avril 2025 visait précisément à recentrer les modulations des redevances aéroportuaires sur les atteintes polluantes à l'environnement local, en excluant les modulations assises sur les émissions de CO₂.
72. Par conséquent, l'Autorité s'oppose à la modulation environnementale proposée par la société ACA.

⁷ Ministère de la Transition écologique, Les polluants de l'air : situation, impacts et encadrement ([lien hypertexte](#)).

c. Sur les autres modulations

73. Comme exposé aux points 35 et 37, la proposition de la société ACA vise à reconduire, dans les mêmes conditions que durant la période tarifaire actuellement en vigueur, (i) la modulation acoustique de la redevance d'atterrissage sur l'aérodrome de Nice-Côte d'Azur et (ii) la modulation de la redevance d'atterrissage applicable sur l'aérodrome de Cannes-Mandelieu pour les avions électriques. La société ACA propose également de modifier la modulation de la redevance de stationnement en renforçant les majorations pour les stationnements longs (supérieurs à 24 heures).
74. Ces propositions n'appellent pas d'observation de l'Autorité au regard des exigences des articles R. 6325-14 à R. 6325-16 du code des transports.

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

75. Aux termes de l'article L. 6327-2 du code des transports, l'Autorité s'assure que l'évolution des tarifs, par rapport aux tarifs en vigueur, est modérée.
76. Comme exposé au point 38, la société ACA propose une hausse hétérogène des tarifs des redevances aéroportuaires, correspondant à une hausse moyenne globale de +23,0 % par rapport aux tarifs actuellement en vigueur.
77. 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 »⁸. Ainsi, nonobstant les éléments apportés par la société ACA pour justifier le niveau de hausse des tarifs, l'Autorité apprécie la modération tarifaire dans sa globalité, du seul point de vue des usagers⁹, 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. Au regard de l'ensemble de ces éléments, l'augmentation tarifaire proposée par la société ACA ne saurait être considérée comme modérée.
78. Néanmoins, la société ACA se prévaut de l'exception au principe de modération tarifaire prévue à l'alinéa V de l'article L. 6327-2 du code des transports, aux termes duquel : « La condition relative à la modération de l'évolution des tarifs prévue au II peut ne pas être appliquée par l'Autorité de régulation des transports lorsqu'elle a eu pour conséquence d'empêcher, chaque année pendant une durée de cinq ans, l'exploitant de l'aérodrome de recevoir une juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1. ».
79. Selon cet article, pour bénéficier de l'exception, l'exploitant doit (i) avoir été empêché de recevoir une juste rémunération des capitaux investis, (ii) du fait de l'application du principe de modération tarifaire, (iii) et ce, chaque année, sur une durée de cinq ans.

⁸ CE, 31 décembre 2019, SCARA et autres, req. N°424088.

⁹ Voir notamment les décisions de l'Autorité n° 2020-085 et n° 2021-010 et la décision du Conseil d'Etat n° 450025 du 28 décembre 2021, dont il ressort notamment 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.

80. Au cas particulier, sur les cinq dernières années, d'une part, la société ACA a internalisé la contrainte de la modération tarifaire en présentant des propositions tarifaires reposant systématiquement sur un ROCE inférieur au CMPC, d'autre part, le ROCE réalisé *ex post* sur le périmètre régulé par la société ACA a bien été inférieur au CMPC de 2020 à 2024, comme le montre l'analyse des dossiers de demande d'homologation, des procès-verbaux de CoCoEco et des données financières communiquées à l'Autorité par la société ACA.
81. Si les trois conditions cumulatives du V de l'article L. 6327-2 du code des transports paraissent ainsi satisfaites, le législateur a néanmoins expressément prévu que le fait d'écarter le principe de modération tarifaire reste une faculté de l'Autorité. Cette dernière procède à une appréciation au cas par cas, afin de tenir compte de la situation particulière de chaque aéroport et du contexte de la proposition tarifaire. À cet égard, l'Autorité tient notamment compte du niveau de hausse proposé par l'exploitant et des augmentations tarifaires antérieures, de la possibilité ou non d'obtenir une convergence ROCE-CMPC dans le cadre d'une logique pluriannuelle, du contexte économique et des contreparties offertes aux usagers, notamment en termes d'investissements ou de qualité de service, ainsi que de la robustesse des prévisions de ROCE.
82. Au cas particulier, la société ACA propose une augmentation très significative des tarifs, qui fait suite à plusieurs années de hausses marquées par la prise en compte par l'Autorité, dans l'appréciation de la modération tarifaire lors des homologations tarifaires antérieures, de l'objectif d'un rattrapage progressif du niveau de ROCE avec le CPMC.
83. Si cette augmentation est motivée par l'objectif de retrouver, dès l'année 2026, une convergence entre le niveau de ROCE et de CMPC, l'Autorité relève que la société ACA ne justifie pas de l'impossibilité de parvenir à un tel rattrapage dans le cadre d'une logique pluriannuelle. Par exemple, un contrat de régulation économique (CRE), qui constitue un outil de régulation efficace en permettant aux usagers de disposer de visibilité sur les évolutions tarifaires et de sécuriser une trajectoire d'investissements en adéquation¹⁰, offre à l'exploitant la possibilité de rechercher une telle convergence sur une période pouvant aller jusqu'à cinq ans,¹¹ en bénéficiant par ailleurs de la souplesse permise, pour l'appréciation du critère de modération tarifaire, par un raisonnement *en moyenne* sur la durée du contrat¹².

¹⁰ Comme indiqué dans son rapport « *Préconisations en vue de l'évolution du cadre de régulation des aéroports* » publié en septembre 2023, l'Autorité estime que « le plafond tarifaire (price-cap) posé par le contrat permet à la fois (i) de donner aux usagers de la prévisibilité sur l'évolution des niveaux de redevances pour financer les investissements et (ii) d'inciter l'exploitant à l'efficacité (sur le volet des coûts), cette plus grande efficacité permettant ensuite de fonder les trajectoires tarifaires du prochain CRE sur des charges mieux maîtrisées, toutes choses égales par ailleurs ».

¹¹ La durée maximale des contrats pluriannuels peut même être portée à dix ans lorsque les spécificités du projet industriel de l'exploitant de l'aérodrome le justifient au regard de la durée de réalisation des investissements et de leur montant.

¹² Cette souplesse a été introduite récemment par l'article 24 de la loi n° 2024-364 du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole, qui a fait évoluer les règles relatives à la modération tarifaire applicables aux contrats de régulation économique en modifiant l'article L. 6327-3 du code des transports pour prévoir que l'Autorité vérifie le caractère modéré de l'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires en moyenne sur la durée couverte par les contrats et non plus pour chaque année du contrat en vigueur. Il convient par ailleurs de relever que cette évolution a été introduite par un amendement gouvernemental visant à rectifier un amendement adopté lors de l'examen du projet de loi en commission au Sénat pour assouplir les règles relatives à la modération tarifaire, en prévoyant que « [l]orsque l'équilibre économique e l'exploitation des aérodromes mentionnés à l'article L. 6327-1 est substantiellement modifié, l'Autorité de régulation des transports peut écarter la condition relative à la modération de l'évolution des tarifs prévue au troisième alinéa du II du présent article. » (voir, à cet égard, le compte rendu intégral des débats en séance publique du 20 décembre 2023 lors de l'examen du texte en première lecture au Sénat).

84. L'Autorité relève en outre que la hausse des tarifs proposée par la société ACA ne s'accompagne pas d'une augmentation du programme d'investissements mais s'inscrit, à l'inverse, dans un contexte où l'exploitant a décidé de réviser son plan d'investissements 2025-2029 à la baisse (-15 % en moyenne par rapport au programme d'investissements envisagé l'an passé), en reportant plusieurs dizaines de millions d'euros d'investissements après 2030. Par ailleurs, même si la qualité de service proposée par la société ACA est actuellement globalement satisfaisante, l'exploitant n'a pas été en mesure de justifier, par des données objectives (cibles pour les indicateurs suivis), la proportionnalité d'une telle hausse à une amélioration de la qualité du service offert aux passagers.
85. Enfin, il ressort de l'instruction que la société ACA n'a, à ce jour, pas encore soumis de règles d'allocation des actifs, des produits et des charges conformes aux principes énoncés dans la décision n° 2022-024 de l'Autorité du 31 mars 2022. Comme elle l'a indiqué au cours de l'instruction, la société ACA considère en effet toujours pouvoir s'inscrire dans la période transitoire prévue par la décision n° 2022-025 susvisée pour la mise en conformité des règles d'allocation comptable des exploitants. Or, en l'absence, à ce stade, de garanties suffisantes quant à la fiabilité de l'allocation des charges et des actifs au périmètre régulé, l'Autorité ne peut exclure que la hausse tarifaire significative proposée par la société ACA conduise, en pratique, à une rémunération excessive des capitaux engagés sur le périmètre régulé, dès lors que le niveau de rentabilité prévisionnel de +4,2% en 2026 avancé par l'exploitant est très proche du CMPC cible déterminé par l'Autorité, qui s'établit à +4,4%. Il s'ensuit qu'une mise en conformité complète du modèle analytique avec les principes énoncés dans la décision susvisée constitue une condition nécessaire à la mise en œuvre d'une augmentation tarifaire de l'ampleur de celle proposée par la société ACA.
86. Compte tenu de l'ensemble des éléments qui précèdent, l'Autorité considère ne pas être en mesure de faire exception à l'application du principe de modération tarifaire pour admettre la hausse moyenne de +23% proposée par la société ACA.

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

87. Afin d'analyser le respect des conditions relatives, d'une part, à la juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé, d'autre part, au rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus pour la proposition tarifaire de la société ACA, l'Autorité a porté son attention, notamment sur : (a) les hypothèses de trafic retenues par la société ACA dans sa proposition, (b) les mécanismes d'allocation des produits, des actifs et des charges entre les différents périmètres et (c) la pertinence des projections financières qui en résultent pour établir la proposition tarifaire soumise à l'homologation.

a. Sur les hypothèses de trafic

88. La société ACA anticipe une hypothèse de trafic commercial de 15,3 millions de passagers pour 2025 et de 16,0 millions de passagers pour 2026.

89. Au regard, à la fois, des dynamiques d'offre et de trafic observées jusqu'au premier semestre 2025, des niveaux de trafic attendus par les compagnies aériennes en 2026 et des tendances d'évolution du trafic communiquées par plusieurs associations et organisations (ACI Europe, Eurocontrol), les prévisions établies par la société ACA apparaissent réalistes pour l'année 2025 et dans la fourchette haute des tendances établies par l'Autorité pour l'année 2026.
90. L'Autorité note par ailleurs que les prévisions de trafic de la société ACA retenues dans le cadre de sa proposition tarifaire n'ont donné lieu à aucune opposition de la part des usagers.

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

91. Les décisions n° 2022-024 et n° 2022-025 de l'Autorité susvisées prévoient une application de leurs dispositions pour les comptes des exercices ouverts à partir du 1^{er} janvier 2023 et, partant, une application aux propositions tarifaires notifiées à l'Autorité à compter du 1^{er} septembre 2022. Dès lors, ces décisions sont applicables à l'homologation de la présente proposition tarifaire.
92. Le respect des principes établis dans la décision n° 2022-024 étant cependant susceptible d'exiger des travaux requérant un délai conséquent, la section 5 de la décision n° 2022-025 prévoit des dispositions transitoires, acceptant notamment, à titre exceptionnel, le maintien de règles d'allocation existantes, malgré des justifications incomplètes ou manquantes, dès lors que (i) cette absence de démonstration suffisante de la conformité aux principes listés à l'article 2 de la décision n° 2022-024 résulte exclusivement de la nécessité, pour l'exploitant, de réaliser des études ou de faire évoluer son système d'information et/ou son modèle analytique de gestion, et que (ii) l'exploitant justifie auprès de l'Autorité – après l'avoir présenté aux usagers – de la mise en place d'un programme de travail crédible et adéquat, de nature à assurer la bonne application des principes listés à l'article 2 de la décision n° 2022-024 dans les meilleurs délais et, en tout état de cause, avant l'issue de la période transitoire, au 31 décembre 2025.
93. La société ACA s'inscrit dans le cadre de la période transitoire prévue à la section 5 de la décision n° 2022-025, dès lors que sa méthodologie analytique n'a pas encore été stabilisée. À ce stade, les travaux menés par la société ACA depuis 2022 ont conduit à un cycle de huit ateliers analytiques avec les usagers pour discuter de la méthodologie d'allocation des actifs, des produits et des charges entre les activités régulées et non régulées, un neuvième atelier étant envisagé par l'exploitant d'ici à la fin d'année 2025.
94. Dans sa décision n° 2024-059 du 29 août 2024, l'Autorité avait jugé acceptable le maintien transitoire des règles d'allocation existantes dans la mesure où la société ACA avait engagé cette démarche constructive avec les usagers, consistant en l'organisation d'un cycle de réunions d'information et d'échanges sur sa méthodologie d'allocation analytique. L'Autorité avait également considéré, eu égard aux enjeux particuliers résultant du système de caisse en place, que l'attestation d'un auditeur externe portant sur la conformité des règles d'allocation de la société ACA aux principes posés par la décision n° 2022-024 précitée et éclairés par la décision n° 2022-025 serait de nature à faciliter les discussions ultérieures en CoCoÉco sur les propositions tarifaires construites à partir des états comptables établis conformément à ces règles et, partant, à sécuriser la procédure d'homologation de ces tarifs.
95. L'Autorité relève plusieurs limites, tant sur le fond que sur la forme, dans la démarche suivie par la société ACA depuis la décision n° 2024-059 susvisée.

96. À titre liminaire, l'Autorité constate que, malgré le cycle d'ateliers analytiques engagé dès 2022, l'exploitant n'a, à ce stade, proposé aucune évolution de son système d'allocation pour tenir compte des échanges intervenus avec les usagers sans apporter, pour autant, de justifications robustes des choix d'allocation passés et de leur conformité avec les principes édictés par l'Autorité. Dans ce contexte, le système d'allocation de la société ACA conserve ses structures et ses logiques natives depuis plusieurs années et des désaccords entre la société ACA et ses usagers subsistent sur plusieurs sujets, notamment la répartition des surfaces communes en aérogare, des accès routiers, des digues, des activités publicitaires et des parcs de stationnement.
97. Sur le fond, le système d'allocation comptable de la société ACA appelle plusieurs observations de la part de l'Autorité.
98. En premier lieu, l'Autorité relève que certaines règles d'allocation susceptibles d'influer sensiblement sur le niveau de rentabilité du périmètre régulé demeurent dépourvues de justification économique, et ne peuvent, en l'état, être considérées comme conformes au principe de pertinence¹³. À titre d'illustration, et de manière non exhaustive :
- la répartition des surfaces communes en aérogare à 80 % vers le périmètre régulé et à 20 % vers le périmètre non régulé¹⁴, contestée par les usagers, n'est justifiée ni par des études, ni par des principes économiques. Or une part significative des charges et des actifs est allouée aux différents périmètres d'activités de la société ACA à partir de cette clé surfacique, de sorte qu'une pondération moins forte des surfaces communes affectées au périmètre régulé, par exemple à 60 %, serait à elle seule de nature à modifier fortement la rentabilité du périmètre régulé, selon les analyses de sensibilité réalisées à la demande de l'Autorité ;
 - l'allocation des accès routiers en fonction de la valeur brute des actifs des activités desservies ne paraît pas fondée sur un inducteur reflétant l'usage réel que font les différentes activités de ces infrastructures. Une méthodologie mettant davantage en adéquation l'allocation des actifs des voiries communes avec leur utilisation par les différentes catégories d'usagers de l'aéroport apparaîtrait plus pertinente.
99. En deuxième lieu, l'Autorité relève que la société ACA n'a pas souhaité s'inscrire, à date, dans une démarche visant à faire attester par un auditeur externe la conformité de ses règles d'allocation comptable aux principes édictés par l'Autorité. Ainsi, dans le cadre de la présente procédure d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires pour la période tarifaire 2026, la société ACA s'est bornée à transmettre à l'Autorité une attestation, établie par l'un de ses commissaires aux comptes, sur les « *situations analytiques établies par la société Aéroports de la Côte d'Azur S.A. dans le cadre du décret n° 2007-244 du 23 février 2007 relatif aux aérodromes appartenant à l'État* » pour l'exercice clos le 31 décembre 2024, qui porte sur la concordance des informations financières présentées par périmètre d'activité avec les systèmes de comptabilité analytique de la société ACA, sans se prononcer sur les hypothèses retenues pour établir ladite comptabilité analytique. De même, le « *rapport de constats de l'un des commissaires aux comptes de la société Aéroports de la Côte d'Azur S.A. résultant de procédures convenues relatives aux*

¹³ Le principe de pertinence est défini comme suit dans la décision n° 2022-024 susvisée : « les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges traduisent au mieux la réalité économique et financière des différentes activités et prennent en considération la nature des éléments alloués et de leur usage par les différentes activités. ».

¹⁴ La règle appliquée dite « 80/20 » qui fixe la proportion qui doit être attribuée aux commerces est issue d'une recommandation de la commission consultative aéroportuaire formulée dans son avis du 23 mai 2014 relatif à l'allocation des actifs, des charges et des recettes entre le périmètre régulé et le périmètre non régulé dans le cadre du projet de contrat de régulation économique 2016-2020 de la société ADP. L'hypothèse de répartition sous-jacente de la société ADP consistait à considérer que, sur une circulation standard de cinq mètres de largeur, un mètre pouvait être affecté aux commerces situés aux abords (soit 20 %).

informations issues de la comptabilité analytique pour l'exercice clos le 31 décembre 2024 » transmis par la société ACA se limite à constater l'absence d'anomalie et/ou d'incohérence entre les états comptables produits par la société ACA et les informations mentionnées dans ses référentiels de comptabilité analytique. Si la transmission de ces documents contribue utilement à la compréhension du fonctionnement technique du modèle de comptabilité analytique mis en œuvre, en particulier en ce qui concerne la cohérence des données et l'application correcte des formules et traitements comptables retenus, et n'appelle pas d'observation de la part de l'Autorité, ces attestations ne permettent pas, à elles seules, de vérifier la conformité du modèle aux principes définis par l'Autorité.

100. En troisième lieu, l'Autorité relève une contradiction dans la position exprimée par la société ACA au cours de l'instruction. D'un côté, l'exploitant indique que ses règles sont conformes aux principes définis par la décision n° 2022-024. De l'autre, il prétend pouvoir continuer à bénéficier de la période transitoire ouverte par la section 5 de la décision n° 2022-025, ce qui présuppose le maintien de règles non-conformes aux principes précités dans l'attente de l'achèvement des études et travaux permettant la mise en conformité. En ce sens, la société ACA indique qu'elle envisage de poursuivre le cycle d'ateliers analytiques avec les usagers, démontrant ainsi que le processus d'adaptation de son système analytique n'est pas achevé. L'Autorité rappelle qu'il ne suffit pas à un exploitant de se déclarer conforme pour l'être : la conformité aux principes de la décision n° 2022-024 ne se décrète pas mais se démontre objectivement par des justifications économiques explicites, de la documentation analytique et l'implication effective des usagers dans l'élaboration ou la révision des règles d'allocation.
101. Sur la forme, le système d'allocation comptable de la société ACA appelle plusieurs observations de la part de l'Autorité.
102. En application du principe de transparence¹⁵ mentionné dans sa décision n° 2022-024, les évolutions envisagées des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges doivent être *« présentées aux usagers dans des conditions permettant leur intervention effective dans la détermination de ces règles »*.
103. D'une part, l'intervention effective des usagers suppose que l'exploitant consulte ces derniers sur la base d'information claires et intelligibles. Or, l'Autorité relève que la société ACA a produit une documentation particulièrement détaillée relative à son système d'allocation comptable, sans toutefois satisfaire aux exigences de complétude et de transparence énoncées dans la décision n° 2022-024 susvisée. Si l'environnement analytique et technique du système d'information comptable et financier, ainsi que les étapes de déversement des actifs, des produits et des charges sont décrits avec précision, la présentation des règles d'allocation demeure incomplète. En particulier, la justification de la pertinence économique des règles d'allocation apparaît, pour la plupart d'entre elles, lacunaire ou absente. Dans un contexte où les cascades du modèle analytique de la société ACA complexifient fortement les mécanismes d'allocation, pouvant le rendre peu lisible pour certains usagers, l'Autorité invite la société ACA à porter une attention particulière à sa documentation et, à ce titre, à se référer aux points 37 et 45 de la décision n° 2022-025 susvisée.

¹⁵ Le principe de transparence est défini comme suit dans la décision n° 2022-024 susvisée : *« les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges (i) s'appuient sur des méthodologies objectives, (ii) permettent une identification claire des actifs, des produits et des charges alloués à chaque activité, (iii) permettent une évaluation de la pertinence des règles d'allocation et (iv) sont présentées aux usagers dans des conditions permettant leur intervention effective dans la détermination de ces règles. »*

104. D'autre part, l'intervention effective des usagers suppose que l'exploitant tienne compte de leurs avis, soit en proposant des évolutions à son modèle analytique, soit en justifiant le maintien de ses règles existantes. Or, il ressort de l'instruction que la plupart des usagers regrettent l'absence de prise en compte par l'exploitant, à ce stade, de leurs propositions, que ce soit par des évolutions du modèle analytique allant dans le sens desdites propositions où, à défaut, par des refus suffisamment justifiés.
105. En conséquence, afin de se mettre en conformité avec l'ensemble des principes établis par la décision n° 2022-024 susvisée, en particulier les principes de pertinence, de non-discrimination, d'auditabilité et de transparence, l'Autorité recommande à la société ACA :
- la poursuite du cycle d'ateliers analytiques avec les usagers, en leur transmettant en temps utile des informations suffisantes, claires et intelligibles pour assurer leur participation effective, et en tenant compte des avis formulés par chacune des parties prenantes au fur et à mesure des discussions engagées depuis 2022 ;
 - la réalisation et/ou la transmission à l'Autorité et aux usagers d'études permettant de justifier les choix d'allocation, afin d'assurer une répartition des charges et actifs entre activités régulées et non régulées conforme aux principes fixés par l'Autorité dans sa décision n° 2022-024 susvisée ;
 - la transmission d'une attestation d'un auditeur externe sur la conformité des règles d'allocation aux principes fixés par l'Autorité, de nature à faciliter les discussions futures avec les usagers et, partant, à sécuriser le processus d'homologation des tarifs.
106. Enfin, l'Autorité appelle l'attention de la société ACA sur l'urgence qui s'attache à la prise des dispositions permettant de se conformer aux principes fixés par l'Autorité dans sa décision n° 2022-024 précitée, la période transitoire s'achevant au 31 décembre 2025. Passée cette date, la société ACA devra – notamment – être en mesure de justifier de la pertinence de l'ensemble de ses règles sur la base d'études approfondies et d'une implication effective des usagers dans leur élaboration. La non-conformité des règles d'allocation aux principes fixés dans la décision n° 2022-024 sera susceptible d'entraîner un refus d'homologation par l'Autorité, notamment dans l'hypothèse où les états comptables fournis à l'appui de la proposition tarifaire en application de ces règles ne permettraient pas à l'Autorité de s'assurer, avec un niveau de fiabilité suffisant, du respect des principes qu'il lui appartient de contrôler en application de l'article L. 6327-2 du code des transports lorsqu'elle est saisie d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires.

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

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

109. Les prévisions établies par la société ACA en ce qui concerne les charges appellent deux séries de remarques de la part de l'Autorité.
110. En premier lieu, l'Autorité note une progression significative, en 2025 et en 2026, de la plupart des postes de charges. Par exemple, aux bornes du périmètre régulé, entre 2024 et 2026, le poste relatif à la sous-traitance liée au nettoyage progresse de +26 % et le poste des charges diverses progresse de +70 %. L'exploitant a néanmoins pu fournir un certain nombre d'éléments de réponse à l'Autorité pour justifier ces hausses de charges, tels que l'accroissement des surfaces lié à l'extension du T2.3. L'Autorité relève également que l'exploitant justifie en partie ces hausses de charges par sa volonté d'améliorer la qualité de service offerte aux passagers, sans toutefois présenter davantage d'engagements en termes de résultats basés sur les indicateurs suivis.
111. En second lieu, l'Autorité relève que la société ACA a pris en compte, dans sa construction tarifaire, la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance, applicable depuis le 1^{er} janvier 2024, à laquelle elle est soumise. Conformément aux règles générales applicables aux redevances aéroportuaires, la quote-part des charges relatives à cette taxe imputable au service public aéroportuaire en application des règles d'allocation comptable peut être couverte par les redevances aéroportuaires. Au cours de l'instruction, l'Autorité a pu s'assurer du caractère pertinent de l'allocation de la charge relative à cette taxe, établie selon les mêmes modalités que celles retenues l'an passé. En outre, l'Autorité a pu vérifier que la société ACA a intégré ses modalités d'allocation dans son référentiel de gestion et qu'elle les a transmises aux usagers, comme l'Autorité l'y avait invitée dans sa décision n° 2024-059 du 29 août 2024.
112. Au titre du programme d'investissements, l'Autorité relève une amélioration, constatée sur les derniers exercices réalisés, de la capacité de l'exploitant à réaliser les investissements annoncés à ses usagers. En effet, le niveau d'investissements réalisés en 2024 est très proche de celui qui était prévu par l'exploitant, et même légèrement supérieur (+2,4%). En l'absence de contrat de régulation économique permettant d'ajuster les tarifs aux réalisations, l'Autorité continuera de prêter une attention particulière, lors des prochaines demandes d'homologation, aux éventuels écarts entre les investissements réalisés par la société ACA et les prévisions établies dans le cadre de l'élaboration des tarifs.

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

113. Aux termes de l'article L. 6327-2 du code des transports, l'Autorité s'assure, en l'absence de contrat conclu en application de l'article L. 6325-2 du même code, que l'exploitant d'aérodrome reçoit une juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1, appréciée au regard du CMPC calculé sur ce périmètre. La vérification que les capitaux investis sur le périmètre d'activités régulé bénéficient d'une « juste rémunération » conduit à s'assurer qu'ils ne bénéficient pas d'une rémunération excessive eu égard aux attentes du marché, compte tenu des risques spécifiques à l'activité, tel que cela ressort du calcul du CMPC sur le périmètre régulé.
114. Cette « juste rémunération » de l'exploitant est satisfaite dès lors que la rentabilité aux bornes du périmètre d'activités régulées, mesurée par le ROCE, n'excède pas le CMPC estimé aux bornes de ce même périmètre.
115. Les analyses de l'Autorité s'agissant (i) du CMPC et (ii) du ROCE sont présentées ci-après.

• Sur le CMPC

116. Comme indiqué au point 44, la société ACA estime le CMPC après impôt applicable à la période tarifaire 2026 à +6,5 %.
117. Par sa décision n° 2023-052 du 9 novembre 2023 susvisée, l'Autorité a adopté des lignes directrices relatives à l'appréciation des niveaux de CMPC des périmètres régulés des aéroports relevant de son champ de compétence¹⁶.
118. La méthodologie retenue par la société ACA pour estimer son CMPC s'inspire globalement des lignes directrices, à l'exception principalement de deux paramètres pour lesquels subsistent des divergences, à savoir la prime de risque de marché, d'une part, et le bêta, d'autre part.
119. Concernant la prime de risque de marché, la société ACA retient uniquement la moyenne arithmétique du rendement réel du marché issu de l'étude DMS, quand l'Autorité préconise l'utilisation de la moyenne simple des moyennes géométrique et arithmétique¹⁷.
120. Concernant le bêta, la société ACA tient compte d'un échantillon d'aéroports plus restreint que celui retenu par l'Autorité pour l'estimation de ce paramètre, et rejette l'utilisation de rendements quotidiens pourtant préconisée par l'Autorité pour effectuer la régression statistique sur deux ans. Ces choix ont pour conséquence de surestimer ce paramètre d'environ 30 à 40 % par rapport à la fourchette de bêta estimée par l'Autorité. En effet :
- d'une part, la société ACA calcule un bêta à fin avril 2025 en s'appuyant seulement sur quatre comparables (ADP, AENA, Francfort, Zurich), alors que l'Autorité arrête ses calculs au 30 juin 2025, pour des tarifs applicables au 1^{er} janvier 2026 (soit six mois avant leur entrée en vigueur), en s'appuyant sur cinq¹⁸ comparables (ADP, AENA, Francfort, Zurich, Bologne) ;
 - d'autre part, la société ACA réalise son calcul à partir de données hebdomadaires sur des périodes de référence de deux ans et cinq ans, ce qui a pour conséquence de prendre en compte un nombre de points limité par rapport aux recommandations de l'Autorité¹⁹, rendant moins fiable, sur un plan statistique, l'estimation du bêta.
121. L'impact cumulé de la correction des deux éléments de divergence évoqués précédemment conduit à une baisse des bornes de la fourchette de CMPC estimée par la société ACA de l'ordre de 150 à 170 points de base.

¹⁶ La décision n° 2023-052 du 9 novembre 2023 est publiée sur le site internet de l'Autorité. La légalité de ces lignes directrices a été confirmée par le Conseil d'État dans une décision *Société Aéroports de Lyon* du 10 juillet 2025 (n° 494869).

¹⁷ Cf. point 24 de la décision n° 2023-052 du 9 novembre 2023 susvisée : « L'Autorité calcule la moyenne simple des moyennes géométrique et arithmétique, en l'absence de consensus, dans la littérature financière ou parmi les praticiens, sur l'approche à privilégier ».

¹⁸ Jusqu'à récemment, les calculs de bêtas de l'aéroport de Vienne sur une période de cinq ans restaient pertinents. Néanmoins, en s'appuyant sur le point n° 37 des lignes directrices de l'Autorité relatif à l'« analyse de la qualité des données boursières retenues pour effectuer la régression », l'Autorité écarte l'aéroport de Vienne de son échantillon pour le calcul du bêta de la présente décision dans la mesure où la fiabilité des bêtas calculés tend à diminuer pour cet aéroport.

¹⁹ Cf. points 40 et 41 de la décision n° 2023-052 du 9 novembre 2023 susvisée : « 40. Pour estimer le paramètre bêta sur une période de deux ans, l'Autorité retient une fréquence d'observation journalière de manière à disposer d'un nombre d'observations suffisant. // 41. Pour réaliser la régression sur une période de cinq ans, l'Autorité retient une fréquence d'observation hebdomadaire, qui aboutit à retenir un nombre suffisant de points observables pour la fiabilité statistique de la régression ».

122. En appliquant les lignes directrices adoptées par la décision n° 2023-052 susvisée, la fourchette de CMPC du périmètre régulé de la société ACA est estimée par l'Autorité entre 4,1 % et 5,3 % après impôt. Cette estimation est confortée par l'ensemble des contrôles de cohérence définis dans les lignes directrices.
123. Pour affiner le positionnement du CMPC dans la fourchette, l'Autorité a défini, dans ses lignes directrices, une approche qualitative par les risques fondée sur un facteur principal lié au cadre de régulation, dont le poids est prépondérant dans le positionnement, et sur cinq facteurs secondaires²⁰.
124. Au regard du facteur principal, le CMPC du périmètre régulé de la société ACA devrait être fixé en se référant au bas de la fourchette. En effet, le cadre de régulation tarifaire applicable à la société ACA lui permet de limiter ses risques de deux façons : d'une part, il permet un réexamen annuel des tarifs, ce qui limite sensiblement son exposition au risque de trafic, notamment ; d'autre part, le système de caisse aménagée dont bénéficie la société ACA comprend une part significative de recettes commerciales, réduisant le risque de sous-investissements sur la plateforme.
125. L'analyse des facteurs secondaires ne remet pas en cause le positionnement du CMPC du périmètre régulé de la société ACA en bas de fourchette. En particulier, la diversité et le dynamisme de l'environnement économique de l'aéroport ainsi que la faible concurrence en matière de mobilité limitent les risques auxquels est exposée la société ACA.
126. Dans ces conditions, l'Autorité estime que le CMPC du périmètre régulé devrait être fixé en se référant à la partie inférieure de la fourchette. La valeur cible résultant de l'analyse qualitative de l'Autorité s'élève à un taux de 4,4 % après impôt.
127. En conséquence, le niveau de CMPC retenu par l'exploitant est trop élevé au regard du résultat de l'application des lignes directrices adoptées par l'Autorité dans sa décision n° 2023-052 susvisée au cas spécifique de la détermination du CMPC du périmètre régulé de la société ACA dans le cadre d'une homologation annuelle.

- Sur le ROCE

128. Comme indiqué au point 43, le ROCE du périmètre régulé est estimé par l'exploitant à +4,2 % pour la période tarifaire 2026.
129. La rentabilité de l'exploitant sur le périmètre régulé appelle plusieurs observations de la part de l'Autorité.

²⁰ 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.

130. En premier lieu, l'Autorité relève que sur les trois dernières périodes tarifaires, les niveaux de ROCE effectivement réalisés se sont révélés supérieurs aux prévisions communiquées aux usagers lors de la construction tarifaire. Au cas spécifique de la période tarifaire du 1^{er} novembre 2023 au 31 octobre 2024, le ROCE réalisé s'élève à +2,1 %, légèrement supérieur au niveau prévisionnel de +2,0 % présenté lors de la CoCoÉco du 20 juin 2023, alors même que l'exploitant n'avait pu intégrer le montant de la TEITLD dans ses prévisions de charges²¹. Pour les deux périodes tarifaires précédentes, les écarts entre rentabilité prévisionnelle et réalisée ont été plus marqués²², notamment en raison d'un trafic supérieur aux hypothèses initiales.
131. En second lieu, l'Autorité rappelle que la persistance d'écarts significatifs entre les projections retenues pour élaborer les propositions tarifaires (actifs, produits, charges) et les données effectivement réalisées est susceptible d'entraîner une sur-rémunération de l'exploitant, ce dont elle tient donc compte, le cas échéant, dans son appréciation de la juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé.
132. Dans le cadre de l'examen de la présente proposition tarifaire, les analyses de sensibilité du ROCE prévisionnel menées ne remettent pas en cause la conclusion de l'Autorité selon laquelle le ROCE prévisionnel du périmètre régulé pour la période tarifaire 2026 converge avec la valeur cible de CMPC telle que calculée par l'Autorité en application de sa décision n° 2023-052.
133. Toutefois, cette conclusion ne prend pas en compte les résultats des analyses de sensibilité du ROCE aux règles d'allocation, telles que mentionnées au point 85, compte tenu du fait que l'exploitant s'inscrit dans la période transitoire.

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

134. Sur la base des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges de la société ACA, l'Autorité a procédé à une analyse du rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus. Il en résulte que la société ACA respecte la règle selon laquelle le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus, avec un taux de couverture des services publics aéroportuaires estimé par l'exploitant de l'ordre de 86,4 %²³ pour la période tarifaire soumise à l'homologation.
135. Les analyses de sensibilité effectuées par l'Autorité, en particulier pour tenir compte de la fourchette du niveau de CMPC qu'elle a établie, comme mentionné au point 126, ne sont pas de nature à remettre en cause cette conclusion en ce qui concerne le rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus.

²¹ Considérant que la taxe venait « fragiliser encore plus [son] déséquilibre financier déjà très marqué », la société ACA avait soumis à l'Autorité une proposition tarifaire exceptionnelle intégrant les charges liées à cette nouvelle taxe – proposition tarifaire applicable dès le 1^{er} juillet 2024, l'Autorité s'était opposée à cette demande dans sa décision n° 2024-026 du 4 avril 2024.

²² Pour la période tarifaire 2021-2022 : -6,6% prévu contre -0,3% réalisé. Pour la période tarifaire 2022-2023 : -1,8% prévu contre +1,8% réalisé.

²³ Hors redevance d'assistance aux PHMR.

2.3. Sur la redevance d'assistance aux PHMR

136. L'article 8 du règlement (CE) n° 1107/2006 susvisé dispose que l'entité gestionnaire d'un aéroport peut, pour financer l'assistance spécifiée, percevoir, sur une base non discriminatoire, une redevance spécifique auprès des usagers de l'aéroport. Cette redevance répond aux caractéristiques suivantes : elle doit être raisonnable, calculée en fonction des coûts, transparente et établie par l'entité gestionnaire de l'aéroport en coopération avec les usagers. Par ailleurs, elle fait l'objet d'une comptabilité séparée.
137. Il s'agit donc d'une redevance autonome qui, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans sa décision du 31 décembre 2019²⁴, ne peut faire l'objet de compensation avec d'autres redevances aéroportuaires et qui est homologuée séparément de ces dernières.
138. En l'espèce, l'Autorité constate que la société ACA maintient la structure tarifaire de la redevance d'assistance aux PHMR, en conservant un niveau de redevance variant en fonction du taux d'absence de pré-notification des opérations d'assistance constaté sur la période de référence²⁵.
139. Comme indiqué au point 40, la société ACA propose une augmentation moyenne de +5,0 % des tarifs unitaires d'assistance aux PHMR pour l'aéroport de Nice-Côte d'Azur.
140. En premier lieu, l'Autorité relève que plusieurs usagers ont, au cours de la consultation, exprimé leur approbation quant à cette hausse tarifaire, tout en soulignant leur satisfaction générale à l'égard de la qualité du service d'assistance PHMR fourni à l'aéroport de Nice-Côte d'Azur.
141. En deuxième lieu, l'Autorité observe que cette évolution tarifaire intervient dans un contexte marqué par une augmentation continue du nombre de prestations d'assistance aux PHMR ces dernières années. Cette hausse d'activité a entraîné une progression des charges associées.
142. L'Autorité constate ainsi que la hausse tarifaire envisagée pour la période tarifaire 2026 permet de couvrir les charges afférentes à l'assistance aux PHMR, en assurant un équilibre entre le produit de la redevance et le coût du service rendu.
143. Enfin, il ressort de l'instruction que certains éléments utiles pour la compréhension du calcul de la redevance PHMR n'ont pas été communiqués dans le dossier de consultation, notamment les hypothèses relatives au nombre prévisionnel d'interventions PHMR. Toutefois, ces informations ont été transmises à l'oral lors de la séance de CoCoÉco, permettant aux usagers de se prononcer de façon éclairée sur la proposition tarifaire. Au regard des demandes formulées par les usagers lors de la séance, l'Autorité invite en conséquence la société ACA, dans le cadre de son prochain dossier de consultation, à partager de manière plus explicite ces principales hypothèses, afin de renforcer la transparence vis-à-vis des usagers.

²⁴ CE, 31 décembre 2019, *CSTA et autres*, req. n°424088.

²⁵ Comme cela est prévu dans la grille tarifaire actuellement en vigueur, pour la période tarifaire 2026, la société ACA prévoit un tarif de base pour les compagnies n'ayant pas respecté le seuil de tolérance fixé à plus de 30% de PHMR non pré-notifiées 36 heures avant le départ, et un tarif optimisé pour les compagnies ayant respecté le seuil de tolérance fixé à maximum 30 % de PHMR non pré-notifiées 36 heures avant le départ. Pour la période tarifaire 2026, la période de référence du calcul du taux de l'absence de pré-notification est l'année civile 2024.

144. Cette proposition apparaît, dès lors, conforme aux principes applicables aux redevances pour services rendus, ainsi qu'aux exigences posées par l'article 8 du règlement (CE) n° 1107/2006 précité.
145. Au regard de l'ensemble de ces éléments, les tarifs de la redevance d'assistance aux PHMR peuvent être homologués.

Décide

Les tarifs de la redevance d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite applicables à l'aéroport de Nice-Côte d'Azur pour la période tarifaire du 1^{er} janvier 2026 au 31 décembre 2026 sont homologués.

L'Autorité s'oppose aux tarifs des autres redevances aéroportuaires et à leurs modulations proposés par la société ACA pour les aérodromes de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu, pour la période tarifaire du 1^{er} janvier 2026 au 31 décembre 2026.

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

L'Autorité a adopté la présente décision le 16 octobre 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
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS ADRESSÉES À LA SOCIÉTÉ ACA DANS LA PRÉSENTE
DÉCISION

N°	Point	Recommandations	Acteur	Horizon
1	63	S'agissant de la différenciation tarifaire selon les faisceaux géographiques, justifier les différenciations à partir d'analyses auditable des coûts par faisceaux géographiques des services publics aéroportuaires.	ACA	Prochaine demande d'homologation
2	65	S'agissant de la modulation de la redevance par passager hiver, revoir le dispositif envisagé, le cas échéant, en recherchant un accroissement de l'amplitude de la modulation.	ACA	Prochaine demande d'homologation
3	105	Poursuivre le cycle d'ateliers analytiques avec les usagers, en leur transmettant en temps utile des informations suffisantes, claires et intelligibles pour assurer leur participation effective, et en tenant compte des avis formulés par chacune des parties prenantes au fur et à mesure des discussions engagées depuis 2022.	ACA	Prochaine demande d'homologation passée la période transitoire
4	105	Réaliser et/ou transmettre à l'Autorité et aux usagers des études permettant de justifier les choix d'allocation, afin d'assurer une répartition des charges et actifs entre activités régulées et non régulées conforme aux principes fixés par l'Autorité dans sa décision n° 2022-024.	ACA	Prochaine demande d'homologation passée la période transitoire
5	105	Transmettre une attestation d'un auditeur externe sur la conformité des règles d'allocation aux principes fixés par l'Autorité, de nature à faciliter les discussions futures avec les usagers et, partant, à sécuriser le processus d'homologation des tarifs.	ACA	Prochaine demande d'homologation passée la période transitoire
6	143	Partager de manière plus explicite les principales hypothèses relatives à la construction du tarif PHMR (par exemple, le nombre prévisionnel d'interventions), afin de renforcer la transparence vis-à-vis des usagers.	ACA	Prochaine consultation des usagers