

## Avis n° 2025-093 du 16 décembre 2025

portant sur deux projets d'arrêtés modifiant l'arrêté du 23 mai 2024 relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes et l'arrêté du 21 novembre 2017 relatif aux systèmes d'aérodromes

### L'essentiel

**L'Autorité a été saisie, par le ministre chargé de l'aviation civile, de deux projets d'arrêtés concernant les aérodromes de Nantes-Atlantique et de Saint-Nazaire-Montoir**, en application de l'article L. 6327-3-3 du code des transports. Ces projets s'inscrivent notamment dans le cadre de la procédure d'attribution de la concession des aérodromes de Nantes-Atlantique et de Saint-Nazaire-Montoir en cours depuis le mois de décembre 2023.

**Le premier projet vise à modifier l'arrêté du 21 novembre 2017 relatif aux systèmes d'aérodromes afin de créer un nouveau système d'aérodromes<sup>1</sup> comprenant les aérodromes de Nantes-Atlantique et de Saint-Nazaire-Montoir.** Ce projet d'arrêté, qui doit permettre d'assurer la cohérence entre le périmètre de la concession et le cadre de régulation, n'appelle pas d'observation particulière de la part de l'Autorité.

**Le second projet vise à modifier l'arrêté du 23 mai 2024 relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes, avec un double objectif :**

- **instaurer un système de caisse double pour les aérodromes de Nantes-Atlantique et de Saint-Nazaire-Montoir** afin, selon la direction générale de l'aviation civile (DGAC), d'assurer l'attractivité de la future concession ; et
- **préciser les modalités de prise en compte, dans le résultat opérationnel et la base d'actifs régulés, des ressources financières versées au nouvel exploitant d'un aérodrome et issues de son exploitation précédente**, en application de l'article L. 6325-8 du code des transports.

**Sur le premier point, compte tenu du contexte particulier de la présente saisine, l'Autorité ne peut que :**

- **prendre acte des décisions prises par le ministre chargé de l'aviation civile dans le cadre de la procédure de passation de la future concession** des aérodromes de Nantes-Atlantique et de Saint-Nazaire-Montoir en cours ;
- **rappeler ce qu'elle a pu exprimer de façon constante dans ses publications, à savoir qu'un système de caisse double n'est jamais optimal du point de vue économique dès lors qu'il présente « un risque élevé d'augmentation des tarifs des redevances, pour des bénéfices en termes d'investissement limités »<sup>2</sup>.**

**Sur le second point, si les modalités de prise en compte, dans le résultat opérationnel et la base d'actifs régulés, des ressources financières versées au nouvel exploitant d'un aérodrome et issues de son exploitation précédente, telles que prévues par le projet d'arrêté, n'appellent pas d'observation de la part de l'Autorité, celle-ci considère que leur mise en œuvre devra être sécurisée après la désignation de l'attributaire pressenti.**

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

<sup>1</sup> Au sens de l'article L. 6325 1 du code des transports.

<sup>2</sup> Voir [l'étude thématique Enjeux et perspectives des systèmes de caisse dans le secteur aéroportuaire](#), janvier 2023.

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

Saisie par le ministre chargé de l'aviation civile, par courriel enregistré le 22 octobre 2025 au service de la procédure de l'Autorité ;

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

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 6325-1 et suivants, L. 6327-3-3, R. 6325-1 et suivants, R. 6325-21 et R. 6325-22 ;

Vu l'arrêté du 21 novembre 2017 relatif aux systèmes d'aérodromes ;

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

Vu le règlement intérieur de l'Autorité ;

Vu l'étude thématique de l'Autorité *Enjeux et perspectives des systèmes de caisse dans le secteur aéroportuaire* de janvier 2023 ;

Vu le rapport de l'Autorité *Préconisations en vue de l'évolution du cadre de régulation des aéroports* de septembre 2023 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le collège en ayant délibéré le 16 décembre 2025 ;

**Adopte l'avis suivant :**

## 1. Cadre juridique et contexte de la saisine

1. Par courriel enregistré le 22 octobre 2025 au service de la procédure de l'Autorité, le ministre chargé de l'aviation civile a saisi l'Autorité, en application de l'article L. 6327-3-3 du code des transports<sup>3</sup>, d'une demande d'avis sur deux projets d'arrêtés modifiant respectivement l'arrêté du 21 novembre 2017 relatif aux systèmes d'aérodromes et l'arrêté du 23 mai 2024 relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes.
2. Le premier projet d'arrêté soumis à l'avis de l'Autorité modifie l'arrêté du 21 novembre 2017 susvisé afin de créer un nouveau système d'aérodromes comprenant les aérodromes de Nantes-Atlantique et de Saint-Nazaire-Montoir.
3. Le second projet d'arrêté soumis à l'avis de l'Autorité modifie l'arrêté du 23 mai 2024 susvisé afin d'instaurer un système de « caisse double »<sup>4</sup> pour les aérodromes de Nantes-Atlantique et de Saint-Nazaire-Montoir. Il prévoit également de modifier les articles 7 et 8 de cet arrêté définissant les méthodes de détermination du résultat opérationnel et de la base d'actifs régulés, afin de préciser les modalités de prise en compte des sommes reçues par un nouvel exploitant en application de l'article L. 6325-8 du code des transports<sup>5</sup>.
4. Ces deux projets d'arrêtés s'inscrivent dans le cadre de la procédure de passation de la future concession des aérodromes de Nantes-Atlantique et de Saint-Nazaire-Montoir en cours depuis le 14 décembre 2023. Ils prévoient tous deux une entrée en vigueur à la date de prise d'effet de la résiliation de la convention de concession des aérodromes de Notre-Dame-des-Landes, Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire-Montoir<sup>6</sup> et ont été intégrés au dossier de consultation des candidats à ladite concession. Cette procédure fait suite au prononcé de la résiliation de l'actuelle convention passée entre l'Etat et la société Aéroports du Grand Ouest<sup>7</sup>, rendue nécessaire après l'abandon par l'Etat du projet de nouvel aérodrome de Notre-Dame-des-Landes<sup>8</sup>.
5. En l'absence de délai fixé par des dispositions législatives ou réglementaires, l'article 17 du règlement intérieur de l'Autorité dispose que « *[I]lorsque le délai dans lequel l'Autorité doit rendre son avis [...] n'est pas fixé par des dispositions législatives ou réglementaires, l'Autorité s'attache à émettre son avis [...] dans un délai de deux mois à compter de la réception de l'ensemble des éléments utiles* ».

<sup>3</sup> Article créé par la loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes, dite « loi DDADUE ».

<sup>4</sup> Trois systèmes de « caisse » différents sont envisageables sur un aérodrome. Dans un système de caisse unique, les redevances aéroportuaires tiennent compte des résultats des activités commerciales, dont les bénéfices peuvent ainsi venir réduire les redevances acquittées par les usagers pour assurer la couverture des charges des services publics aéroportuaires. À l'opposé, dans un système de caisse double, les charges associées aux services publics aéroportuaires sont entièrement financées par les redevances aéroportuaires. Le système de caisse hybride ou aménagée se situe entre ces deux systèmes de caisse (caisse unique et caisse double), en prévoyant la contribution de recettes issues d'activités commerciales à la couverture des charges des services publics aéroportuaires.

<sup>5</sup> Dont le premier alinéa dispose qu'« *[a]u terme normal ou anticipé de l'exploitation d'un aérodrome appartenant à l'Etat, les ressources financières issues de son exploitation et devant être retournées à l'Etat sont versées soit à l'Etat, soit, à la demande de ce dernier, pour tout ou partie, directement au nouvel exploitant désigné* ».

<sup>6</sup> En application de l'arrêté du 24 octobre 2019, celle-ci prend effet à la plus tardive des deux dates entre l'entrée en vigueur de la future convention de concession et la notification au futur concessionnaire du certificat de sécurité aéroportuaire prévu à l'article L. 6331-1 du code des transports.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Arrêté du 24 octobre 2019 portant résiliation de la convention passée entre l'Etat et la société Aéroports du Grand Ouest pour la concession des aérodromes de Notre-Dame-des-Landes, Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire – Montoir.

## 2. Analyse

6. Les observations de l'Autorité exposées ci-après se concentrent sur le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 23 mai 2024 susvisé (ci-après le « projet d'arrêté »), dès lors que le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 21 novembre 2017 relatif aux systèmes d'aérodromes n'appelle pas d'observation particulière de la part de l'Autorité.

### 2.1. L'Autorité a mis en évidence dans ses publications qu'un système de caisse double n'est jamais optimal d'un point de vue économique

7. Le projet d'arrêté soumis à l'avis de l'Autorité prévoit d'appliquer aux aérodromes de Nantes-Atlantique et de Saint-Nazaire-Montoir le même système de caisse double que celui actuellement en vigueur pour Aéroports de Paris et les aérodromes de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu, prévu par les articles 1 et 2 de l'arrêté du 23 mai 2024<sup>9</sup>.
8. Compte tenu du contexte de la présente saisine, et bien que cette évolution soit de nature à affaiblir la cohérence du cadre de régulation aéroportuaire<sup>10</sup>, l'Autorité ne peut que (i) prendre acte des décisions prises par le ministre chargé de l'aviation civile dans le cadre de la procédure de passation de la future concession des aérodromes de Nantes-Atlantique et de Saint-Nazaire – Montoir en cours et (ii) rappeler ce qu'elle a pu exprimer de façon constante dans ses publications concernant le recours au système de caisse double.
9. D'une part, dans une étude thématique de janvier 2023<sup>11</sup> l'Autorité a relevé que : « *[...]e choix d'un système de caisse est une question technique, aux conséquences importantes en matière de régulation, ce qui justifie l'intervention du régulateur économique* ». Elle notait en effet qu'*« un changement de système de caisse entraîne des conséquences importantes sur les redevances payées par les usagers et sur la rémunération des exploitants d'aéroports. Par ailleurs, une évolution vers une double caisse est difficilement réversible, car le retour à une caisse unique générerait une baisse significative des revenus de l'exploitant aéroportuaire* ».
10. D'autre part, l'Autorité a mis en évidence, à partir des études économiques les plus récentes<sup>12</sup>, qu'un système de caisse double n'est jamais optimal d'un point de vue économique. Ainsi, l'étude thématique précitée relève que la caisse double présente « *un risque élevé d'augmentation des tarifs des redevances, pour des bénéfices en termes d'investissement limités* ». En particulier, elle a indiqué que le passage en caisse double (i) provoque mécaniquement une hausse des redevances aéroportuaires, toutes choses égales par ailleurs, susceptible de se traduire par une hausse des prix des billets d'avion et des tarifs de fret, défavorable tant au pouvoir d'achat des usagers finaux qu'à la compétitivité des acteurs économiques, et (ii) qu'il présente un risque important de favoriser des rémunérations anormalement élevées, singulièrement en ce qui concerne les activités commerciales.
11. L'étude précise également qu'un « *système de caisse hybride fournit un compromis intéressant entre les deux approches « extrêmes » de caisse unique et de double caisse* » puisque, correctement paramétré, il favorise la création de valeur en soutenant l'investissement et le développement des activités, notamment commerciales, tout en en permettant un partage équitable avec les usagers.

<sup>9</sup> Pour ce faire, le projet d'arrêté prévoit la création d'un article 2 bis au sein de l'arrêté du 23 mai 2024, reprenant l'actuelle rédaction de l'article 2 de cet arrêté et l'appliquant aux aérodromes de Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire-Montoir.

<sup>10</sup> Tel qu'il résulte de la réforme résultant des lois portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation du 22 avril 2024 et du 30 avril 2025<sup>10</sup>, de l'arrêté du 23 mai 2024 susvisé, de deux décrets du 25 avril 2025 et d'un arrêté du 12 août 2025.

<sup>11</sup> Voir [l'étude thématique Enjeux et perspectives des systèmes de caisse dans le secteur aéroportuaire](#), janvier 2023.

<sup>12</sup> Martimort, D., Pommey, G. & Pouyet, J. (2022) *Optimal regulation design of airports: Investment incentives and impact of commercial services*.

12. Forte de ces conclusions, l'Autorité a formulé une recommandation générale dans le cadre de ses préconisations en vue de l'évolution du cadre de régulation des aéroports<sup>13</sup>, visant à « ouvrir la possibilité du principe d'une caisse aménagée dont le taux de reversement des bénéfices économiques générés par les activités commerciales serait fixé dans les [contrats de régulation économique] ».

## 2.2. La modification des modalités de détermination du résultat opérationnel et de la base d'actifs régulés devra être sécurisée une fois le candidat désigné

13. Le projet d'arrêté modifie également les articles 7 et 8 de l'arrêté du 23 mai 2024 relatifs aux modalités de détermination du résultat opérationnel et de la base d'actifs régulés, éléments clés de l'appréciation de la rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé. Ces modifications visent à préciser les modalités de prise en compte des ressources financières versées au nouvel exploitant d'un aérodrome en application de l'article L. 6325-8 du code des transports et issues de son exploitation précédente.
14. L'article L. 6325-8 du code des transports dispose qu'« *au terme normal ou anticipé de l'exploitation d'un aérodrome appartenant à l'État, les ressources financières issues de son exploitation et devant être retournées à l'État sont versées soit à l'État, soit, à la demande de ce dernier, pour tout ou partie, directement au nouvel exploitant désigné* ». Il en résulte que, dans le cadre d'un changement d'exploitant d'aérodrome, le nouvel exploitant peut être destinataire des ressources financières issues de l'exploitation précédente. Dans le cas de l'aéroport de Nantes-Atlantique, ces ressources financières, qui devraient être versées au nouveau concessionnaire en vue de financer les futurs investissements, pourraient constituer des sommes importantes. Cependant, la nature comptable de ces sommes et, partant, leur traitement et leurs effets dans l'évaluation de la rentabilité, ne sont pas pleinement explicités dans la version actuelle de l'arrêté.
15. Ainsi, la DGAC propose de clarifier le traitement de ces sommes en distinguant (i) la part consommée, dont les effets seront similaires à ceux d'une subvention d'investissement<sup>14</sup>, et (ii) la part non consommée, qui n'entrerait pas dans le calcul du ratio.
16. Si l'Autorité souscrit à ce principe général, elle souligne qu'il est nécessaire de connaître la qualification comptable des sommes en cause pour déterminer leur effet sur la rémunération des capitaux, dont le calcul doit s'appuyer sur les états financiers établis conformément aux règles comptables françaises<sup>15</sup>. À cet égard, les mécanismes mis en place par le concédant pour contrôler et tracer la consommation de ces sommes seront décisifs pour déterminer leur contrepartie au passif du bilan de la société et justifier leur retranchement ou non de la base d'actifs régulés ainsi que leur traitement dans le compte de résultat.
17. Dans ce cadre et au cas particulier de la procédure de passation en cours pour le renouvellement de la concession des aéroports de Nantes-Atlantique et de Saint-Nazaire-Montoir, l'Autorité invite le ministre chargé de l'aviation civile à s'assurer que les offres des candidats s'inscrivent pleinement et sans ambiguïté dans le cadre juridique et comptable qu'il aura défini à cet égard, de sorte que le traitement et l'utilisation des sommes en cause pour la construction de leur offre soient explicités en toute transparence.
18. Enfin, il conviendra de veiller à ce que les ressources financières, qui trouvent leur origine dans des contributions passées des usagers, soient exclusivement et impérativement affectées à des investissements réalisés sur le périmètre régulé.

<sup>13</sup> Voir [le rapport complet Préconisations en vue de l'évolution du cadre de régulation des aéroports](#), septembre 2023.

<sup>14</sup> Leur reprise sur l'exercice serait intégrée au résultat opérationnel tandis que leur stock au passif du bilan serait déduit de la base d'actifs régulés.

<sup>15</sup> Voir l'article L. 6325-1 du code des transports

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

*L'Autorité a adopté le présent avis le 16 décembre 2025.*

Présents :

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

Le président

Thierry Guimbaud