

Décision n° 2025-092 du 16 décembre 2025

relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget à compter du 1^{er} avril 2026

L'essentiel

Par la présente décision, l'Autorité s'oppose à l'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget à compter du 1^{er} avril 2026, hors redevance d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite (« PHMR »), dont l'homologation est approuvée.

La société ADP sollicitait, hors redevance PHMR, une hausse moyenne de +1,5 % par rapport aux tarifs actuellement en vigueur et, s'agissant de la redevance d'assistance aux PHMR, une augmentation de +15 % était sollicitée pour les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et de Paris-Orly, afin de tenir compte d'une hausse significative et durable des besoins d'assistance et des charges d'exploitation afférentes.

Au terme de son instruction, l'Autorité constate que le ROCE prévisionnel du périmètre régulé excède le CMPC résultant de l'application de sa décision n° 2023-052 au cas d'espèce d'une demande d'homologation tarifaire annuelle, traduisant un risque de sur-rémunération allant à l'encontre du principe de juste rémunération des capitaux investis.

Cette appréciation s'appuie notamment sur la persistance de non-conformités dans le système d'allocation analytique des actifs, des produits et des charges, conduisant à une sous-évaluation du ROCE régulé estimé par l'exploitant, malgré les importants efforts qu'il a accomplis en 2025 pour la mise en conformité de ses règles avec les principes fixés par l'Autorité.

Dans ce contexte, afin d'accompagner, notamment, l'élaboration du quatrième contrat de régulation économique (CRE) selon le calendrier présenté par la société ADP, l'Autorité formule plusieurs observations à l'attention de l'exploitant, relatives à la poursuite des travaux engagés sur l'allocation des actifs, des produits et des charges aux périmètres régulé et non régulé :

- **à court terme, l'Autorité invite la société ADP à poursuivre sans délai ses échanges avec les usagers afin d'aboutir à des avancées significatives sur les règles présentant les enjeux financiers les plus importants**, en particulier (i) la répartition des surfaces en aérogare et (ii) l'allocation des infrastructures d'accès. Cette démarche est indispensable pour sécuriser l'élaboration du prochain CRE, garant d'une visibilité pluriannuelle et d'une incitation renforcée à la performance ;
- **à moyen terme, et au plus tard d'ici à la signature du CRE, l'Autorité attend de la société ADP qu'elle poursuive une démarche d'amélioration continue**, visant à clarifier, simplifier et fiabiliser son système de comptabilité analytique.

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

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

Saisie d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2026 au 31 mars 2027 par la société Aéroports de Paris (ci-après la « société ADP »), le 17 octobre 2025, 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 21 novembre 2017 relatif aux systèmes d'aérodromes ;

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

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

Vu l'arrêté du 12 août 2025 relatif à la transmission d'informations préalables à la fixation sur certains aérodromes des redevances prévues par l'article L. 6325-1 du code des transports ;

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° 2022-087 du 8 décembre 2022 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget à compter du 1^{er} avril 2023 ;

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

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

Vu la décision de l'Autorité n° 2024-087 du 12 décembre 2024 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget à compter du 1^{er} avril 2025 ;

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

Vu l'avis de la DGCCRF sur les propositions tarifaires des redevances des services publics aéroportuaires des aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir entendu, à leur demande, les représentants de l'Association internationale du transport aérien (« IATA »), de l'Association des représentants de compagnies aériennes en France (« BAR France »), de la Chambre syndicale du transport aérien (« CSTA »), de la société ADP, des sociétés easyJet, Vueling et du groupe Air France les 6 et 7 novembre 2025 ;

Vu le courrier adressé par la société easyJet au service de la procédure de l'Autorité le 27 octobre 2025 ;

Vu le courrier adressé par la société Vueling au service de la procédure de l'Autorité le 27 octobre 2025 ;

Vu le courrier adressé par le groupe Air France au service de la procédure de l'Autorité le 27 octobre 2025 ;

Vu le courrier adressé par la CSTA au service de la procédure de l'Autorité le 27 octobre 2025 ;

Vu le courrier adressé par IATA et BAR France au service de la procédure de l'Autorité le 27 octobre 2025 ;

Le collège en ayant délibéré le 16 décembre 2025 ;

Adopte la décision suivante :

Table des matières

1. Contexte	5
1.1. Faits et procédure	5
1.1.1. Les aéroports de Paris	5
1.1.2. La saisine de l'Autorité pour la période tarifaire du 1 ^{er} avril 2026 au 31 mars 2027	5
1.2. Cadre juridique applicable à l'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires	6
1.2.1. Le droit de l'Union européenne	6
1.2.2. Le droit national	7
1.3. La période tarifaire antérieure	11
1.4. Contenu de la saisine pour la période tarifaire du 1 ^{er} avril 2026 au 31 mars 2027	11
1.4.1. En ce qui concerne la structure et les modulations tarifaires	11
1.4.2. En ce qui concerne l'évolution des tarifs des redevances	11
1.4.3. En ce qui concerne les perspectives de trafic et la rentabilité du périmètre régulé envisagées	12
2. Analyse	13
2.1. Sur le respect de la procédure de consultation des usagers	13
2.1.1. En ce qui concerne le déroulement de la consultation	13
2.1.2. En ce qui concerne le contenu de la consultation	14
2.2. Sur le respect des règles applicables aux redevances aéroportuaires	16
2.2.1. En ce qui concerne la structure tarifaire	16
2.2.2. En ce qui concerne les modulations tarifaires	17
2.2.3. En ce qui concerne le caractère modéré de l'évolution des tarifs des redevances	17
2.2.4. En ce qui concerne la juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé et le rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus	18
2.3. Sur la redevance d'assistance aux PHMR	40
2.3.1. En ce qui concerne l'équivalence aux coûts de la redevance PHMR	40
2.3.2. En ce qui concerne le caractère « raisonnable » de la redevance PHMR	41
Décision	43

1. Contexte

1.1. Faits et procédure

1.1.1. Les aéroports de Paris

1. La gestion des aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget est assurée par la société ADP, en vertu de la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports et du décret n° 2005-828 du 20 juillet 2005 relatif à la société Aéroports de Paris. La société ADP détient en pleine propriété les terrains et installations aéroportuaires et, en application de la loi, exploite sans limitation de durée les trois principaux aéroports parisiens.
2. La société ADP, qui est également gestionnaire de dix autres plateformes d'aviation générale sur le territoire français, appartient au Groupe ADP, lequel gère une vingtaine d'aéroports dans le monde.
3. Les trois principaux aéroports parisiens composant le système d'aérodromes géré par la société ADP sont :
 - Paris-Charles de Gaulle, qui a accueilli 70,3 millions de passagers en 2024, ce qui correspond à 92,3 % du niveau de trafic de 2019 ;
 - Paris-Orly, qui a accueilli 33,1 millions de passagers en 2024, ce qui correspond à 104,0 % du niveau de trafic de 2019 ;
 - Paris-Le Bourget, qui a enregistré environ 57,4 milliers de mouvements en 2024, ce qui correspond approximativement à 106,8 % du niveau de 2019.
4. Sur ces trois plateformes, la société ADP met à disposition des passagers, des compagnies aériennes et des opérateurs de courrier et de fret des installations aéroportuaires permettant d'accueillir toutes les catégories de trafic (long-courrier gros porteurs, moyen-courrier, *low-cost*, *charter* et affaires). Paris-CDG est le principal *hub* européen pour les compagnies de l'alliance *SkyTeam*, et constitue le *hub* européen de *FedEx Express* pour le fret aérien.

1.1.2. La saisine de l'Autorité pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2026 au 31 mars 2027

5. La société ADP a saisi l'Autorité d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2026 au 31 mars 2027 par un dossier réceptionné au service de la procédure le 17 octobre 2025, qui a été déclaré recevable le même jour.
6. En application de l'article R. 6325-29 du code des transports, la société ADP a rendu publique sa proposition tarifaire le 17 octobre 2025.
7. Conformément au premier alinéa de l'article R. 6325-27 du même code, la DGCCRF a reçu, le 17 octobre 2025, la proposition tarifaire de la société ADP. Le silence gardé par la DGCCRF dans le délai de quinze jours à compter de la réception de la notification vaut, conformément au second alinéa de l'article R. 6325-30 du code des transports, avis favorable sur les tarifs notifiés. Après l'expiration de ce délai, la DGCCRF a transmis à l'Autorité son avis le 1^{er} décembre 2025.

8. L'Autorité relève que, conformément à ses recommandations, cette saisine s'inscrit dans un contexte d'élaboration d'un contrat de régulation économique (CRE), dont l'entrée en vigueur est envisagée en 2027. Ce futur contrat, appelé à définir une trajectoire tarifaire pluriannuelle fondée notamment sur un plan d'investissements, des prévisions de trafic et des engagements de qualité de service, constitue l'instrument privilégié d'une régulation incitative et performante.

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

9. 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.
10. 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* ».
11. 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.
12. 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.
13. 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

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

indépendante de toutes les entités gestionnaires d'aéroports et de tous les transporteurs aériens. Depuis le 1^{er} octobre 2019, l'Autorité assume les missions de l'autorité de supervision indépendante.

14. 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

15. 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.
16. 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.
17. 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.
18. 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

19. 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.

20. 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 ».
21. 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 ».
22. 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

23. 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.
24. 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.

25. L'article 1^{er} de l'arrêté du 23 mai 2024 susvisé fixe le périmètre des activités régulées applicable pour la société ADP. Ce périmètre couvre l'ensemble des activités de la société ADP sur les aérodromes mentionnés à l'article D. 6323-4 du code des transports, à l'exclusion : des activités d'assistance en escale, de certaines activités exercées par des entreprises liées à l'exploitant, des activités de sécurité-incendie-sauvetage, de lutte contre le péril animalier ou de sûreté, des activités relatives aux mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux, des activités relevant de la contribution des exploitants aux dépenses engagées par les riverains de ces aérodromes pour la mise en œuvre des dispositions nécessaires à l'atténuation des nuisances sonores, des activités commerciales et de services telles que celles relatives aux boutiques, à la restauration, aux services bancaires et de change, à l'hôtellerie, à la location d'automobiles et à la publicité, des activités foncières et immobilières hors aérogares autres que celles consistant en la mise à disposition de terrains, surfaces, immeubles ou locaux pour certaines activités², et des activités sans rapport avec le ou les aérodromes concernés.
26. Le découpage analytique de la société ADP est présenté ci-dessous :

Périmètre	Sous-périmètre	Activités
Périmètre régulé	Caisse aéronautique	Activités aéronautiques hors prestations de sûreté et SSLIA
	Prestations industrielles	Énergies (électricité, thermique, frigorifique), eau, déchets, usage des réseaux
	Locatif aéroportuaire	Mobilier ou immobilier loué en aérogare (comptoirs, bureaux, etc.)
	Parcs	Parcs de stationnement hors parkings des bureaux de l'immobilier de diversification
	Immobilier aéroportuaire	Gestion du parc immobilier hors aérogares dans les zones aéroportuaires
	Prestations diverses	Centres d'affaires, accueils et réceptions officiels, salons, services DSNA
Périmètre non régulé	Commerces	Boutiques, restauration, location automobiles, services bancaires, publicité
	Immobilier de diversification	Bâtiments de bureaux, de commerces, d'hôtellerie, d'entrepôts et de logistique
	T2S	Prestations liées à la sûreté et la sécurité aéroportuaire
	TNSA	Prestations liées à la taxe sur les nuisances sonores aériennes
	International et dev. aéroportuaire	Développement aéroportuaire et prises de participations à l'international
	Autres activités	Activités réalisées par des filiales ou des participations d'Aéroports de Paris hors activités immobilières ou commerciales France et hors activités du segment international et développement aéroportuaire

Source : société ADP

c. La procédure d'homologation des tarifs des redevances

27. 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 »*.

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.

28. 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

29. 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. »*
30. 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.
31. 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*.
32. 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.
33. 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

34. Les tarifs des redevances aéroportuaires en vigueur pour la période du 1^{er} avril 2025 au 31 mars 2026 sont ceux homologués par la décision n° 2024-087 du 12 décembre 2024 de l'Autorité.

1.4. Contenu de la saisine pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2026 au 31 mars 2027

35. Le 17 octobre 2025, la société ADP a saisi l'Autorité d'une demande d'homologation de deux grilles tarifaires applicables respectivement aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly, d'une part, et de Paris-Le Bourget, d'autre part, pour la période tarifaire 2026-2027. Ces grilles tarifaires, qui ont été établies sur la base des périmètres d'activités prévus par l'arrêté du 23 mai 2024 susvisé, sont identiques à celles soumises au vote des CoCoÉcos le 26 septembre 2025.
36. Les grilles tarifaires soumises à l'homologation de l'Autorité comprennent les redevances prévues aux articles R. 6325-4 et suivants du code des transports ainsi que la redevance versée en contrepartie des prestations d'assistance aux PHMR.

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

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

37. La société ADP reconduit, dans sa proposition pour la période tarifaire 2026-2027, la structure tarifaire actuellement en vigueur pour les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly.
38. Elle propose en outre de reconduire, dans les mêmes conditions que durant la période tarifaire actuellement en vigueur, les trois modulations tarifaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly.

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

39. La société ADP, reconduit, dans sa proposition pour la période tarifaire 2026-2027, la structure tarifaire actuellement en vigueur pour l'aérodrome de Paris-Le Bourget.

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

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

40. La société ADP propose une évolution homogène des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly, correspondant à une hausse de +1,5 % par rapport aux tarifs actuellement en vigueur, hors redevance d'assistance aux PHMR.

41. Concernant la redevance d'assistance aux PHMR, la société ADP propose une hausse de +15 % pour les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et de Paris-Orly.

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

42. La société ADP propose une hausse différenciée des tarifs des redevances aéroportuaires de l'aérodrome de Paris-Le Bourget, à hauteur de +2,5 % en moyenne, avec :
- Une hausse moyenne de +2,5 % des tarifs unitaires de la redevance d'atterrissage³ et de la redevance de stationnement ;
 - Une hausse de +1,5 % du tarif de la redevance relative à la fourniture de titres de circulation aéroportuaire.

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

43. La société ADP a interrogé les principaux usagers opérant sur les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly afin de connaître leurs prévisions de trafic. Sur les quinze compagnies aériennes concernées, l'Autorité relève que seules quatre d'entre elles ont apporté une réponse à la société ADP. Il s'agit des compagnies aériennes easyJet, Transavia France, Turkish Airlines et Emirates. L'Autorité rappelle l'importance qui s'attache à ce que les usagers communiquent, dans leur propre intérêt, leurs prévisions de trafic afin de permettre aux exploitants d'aéroports de fiabiliser les leurs et, au-delà, leurs propositions tarifaires et leurs projections d'investissement. Le respect par les usagers de leur obligation d'information prévue par l'article 7 de l'arrêté du 12 août 2025 est également une condition de la qualité et de l'effectivité du dialogue entre les usagers.
44. Dans sa proposition tarifaire soumise à l'homologation de l'Autorité, la société ADP prévoit un trafic de [100 - 120] millions de passagers, pour la période tarifaire 2026-2027, correspondant à [100 - 105] % du trafic de référence réalisé en 2019. Il résulte de ces prévisions, pour la période tarifaire concernée, un niveau des produits opérationnels des redevances aéroportuaires soumises à homologation de l'Autorité de [1 500 - 2 000] millions d'euros et un niveau des produits opérationnels issus des activités non aéronautiques du périmètre régulé de [700 - 1 000] millions d'euros (correspondant, respectivement, à [110 - 130] % et [110 - 130] % des niveaux de 2019). Sur le périmètre régulé et pour la période tarifaire soumise à l'homologation, le taux de retour sur les capitaux investis (ci-après « ROCE ») est estimé à +[4,0 - 5,0] % par la société ADP.
45. La société ADP estime le coût moyen pondéré du capital (ci-après « CMPC ») après impôts du périmètre régulé applicable à la période tarifaire faisant l'objet de l'homologation à +4,95 %.

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

2. Analyse

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

2.1.1. En ce qui concerne le déroulement de la consultation

46. 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 ».
47. L'article R. 6325-61 du code des transports dispose que « [I]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 ».

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

48. La société ADP a réuni trois fois la CoCoÉco⁴ des aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly dans l'année 2025. Les trois réunions se sont tenues les 9 juillet, 4 et 26 septembre 2025. Les délais de convocation de ses membres ont été respectés.
49. La CoCoÉco s'est prononcée en faveur du programme d'investissements relatif aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle et de Paris-Orly. Six membres de la CoCoÉco ont voté en faveur de cette proposition, deux ont voté contre et sept se sont abstenus.
50. En revanche, la majorité des représentants des usagers ont voté contre (onze) la proposition tarifaire pour la période 2026-2027 tandis que les autres (quatre) se sont abstenus.

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

51. La société ADP a réuni la CoCoÉco⁵ de l'aérodrome de Paris-Le Bourget, le 26 septembre 2025. Le délai de convocation de ses membres a été respecté.

⁴ La composition de la CoCoÉco des aéroports de Paris-Charles de Gaulle et de Paris-Orly a été modifiée par le décret n° 2025-378 du 25 avril 2025 relatif aux redevances aéroportuaires. La commission se compose désormais des représentants de : l'Airline operators committee (AOC) de Paris-Charles de Gaulle, l'Airline operators committee (AOC) de Paris-Orly, l'Association du Transport Aérien International (IATA), le Board of Airlines Representative (BAR France), la Chambre Syndicale des Transports Aériens (CSTA), la Fédération Nationale de l'Aviation et de ses métiers (FNAM), le Syndicat des Compagnies Aériennes Autonomes (SCARA), la société Air France, la société Transavia, la société easyJet, la société FedEx Federal Express Corporation, la société Vueling Airlines SA, la société Air Algérie, la société Corsair International, la société Qatar Airways, la société Air Caraïbes, et la Chambre Syndicale de l'Assistance en Escale (CSAE).

⁵ La composition de la CoCoÉco de Paris-Le Bourget a été modifiée par le décret n° 2025-378 du 25 avril 2025 relatif aux redevances aéroportuaires. La commission se compose désormais des représentants de : la société Dassault Falcon Services, la société Ixair, la société Netjets, la société Aston Jet, la société Jetfly, l'European Business Aviation Association (EBAA-France), la Fédération nationale de l'aviation et de ses métiers (FNAM), la société Jet Aviation, la société Jetex et le Groupe Europe Handling / Advanced Air Support International (GEH/AASI).

52. La CoCoÉco s'est prononcée à l'unanimité des membres présents (huit) en faveur du programme d'investissements pour la période tarifaire 2026-2027.
53. La CoCoÉco a émis un avis défavorable sur la proposition tarifaire pour 2026-2027. En effet, un usager et une organisation professionnelle se sont prononcés contre et les autres membres de la CoCoÉco se sont abstenus.

2.1.2. En ce qui concerne le contenu de la consultation

54. 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* ».
55. 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.
56. Ces éléments, complétés et précisés par l'arrêté du 12 août 2025 susvisé, doivent être fournis aux membres de la CoCoÉco préalablement à la réunion de la commission. Cet arrêté précise, par ailleurs les délais à respecter pour la transmission préalable des informations.
57. 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.
58. En outre, l'article R. 6325-53 du code des transports prévoit que « *[l]orsque l'exploitant d'un aérodrome mentionné au deuxième alinéa de l'article R. 6325-23 envisage d'établir ou de modifier la méthodologie d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre d'activité prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 6325-1 et entre les activités relevant de ce périmètre, il procède à une consultation des usagers* ».

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).

59. Dans sa décision n° 2022-025 susvisée portant lignes directrices, l'Autorité a rappelé les conditions devant être réunies pour garantir le caractère effectif de cette consultation : « *en application du principe de transparence, les exploitants devront assurer l'intervention effective des usagers de l'aéroport. Celle-ci sera notamment appréciée par l'Autorité au regard de la qualité des documents qui leur auront été transmis, du délai qui leur aura été laissé pour en prendre connaissance – ce délai devra, autant que possible, tenir compte de l'ampleur des modifications des règles d'allocation proposées, de la complexité et du nombre de documents transmis –, ou encore des échanges préalables qui auront pu être organisés entre les exploitants et les usagers. Il s'agit ainsi de réduire, de manière raisonnable, l'asymétrie d'information existant, par construction, entre les exploitants aéroportuaires, en situation de monopole, au moins sur la desserte d'une destination, et les usagers, en situation de concurrence, afin que ces derniers soient en mesure de formuler un avis éclairé sur les règles d'allocation, notamment sur leur caractère transparent, pertinent et non-discriminatoire.* ».
60. La société ADP a transmis aux membres de la CoCoÉco une importante documentation relative à son système d'allocation. Les usagers ont salué les efforts de pédagogie réalisés par la société ADP et ont reconnu les progrès accomplis. L'exploitant a en effet amélioré la structure et la lisibilité de cette documentation, notamment en proposant plusieurs niveaux de lecture (synthétique et détaillé). L'Autorité constate par ailleurs que, conformément aux recommandations formulées dans sa décision n° 2024-087, la société ADP a transmis les éléments du dossier relatif à l'allocation comptable en amont du délai minimal légal.
61. La société ADP a également mis en place, dès 2022, un groupe de travail dédié à l'allocation comptable. Après une période d'interruption (de mi-2023 à fin 2024), et conformément à la recommandation de l'Autorité, ce groupe s'est de nouveau réuni à plusieurs reprises en 2025, permettant l'examen approfondi de plusieurs blocs d'allocation : infrastructures communes aérogares, infrastructures communes d'accès, utilités, fonctions support et imputations directes.
62. Compte tenu des éléments rappelés aux points précédents et de la complexité du système d'allocation inhérente à la taille des aéroports gérés par la société ADP, l'Autorité estime que les usagers ont été mis en mesure de formuler un avis éclairé sur les règles d'allocation comptable présentées lors de la consultation. À cet égard, l'Autorité relève que les usagers ont produit des analyses détaillées dont elle a utilement pris connaissance.
63. Malgré les efforts significatifs entrepris par la société ADP, les usagers ont fait état d'insuffisances, d'incohérences et de lacunes persistantes dans la documentation, ce que l'Autorité constate également, notamment au regard des attentes qu'elle avait formulées aux points 37 et 45 de sa décision n° 2022-025 susvisée. En particulier, l'Autorité observe :
- que les libellés des centres de coûts sont fréquemment trop génériques pour permettre une identification aisée de la nature des actifs, produits et charges concernés ;
 - que certaines informations utiles et de nature à éclairer les usagers, telles que les fiches « domaines d'activités »⁷, n'ont pas été mises à disposition dans une version

⁷ Ces fiches présentent, pour chaque domaine d'activité – c'est-à-dire une segmentation analytique regroupant de manière cohérente plusieurs centres de coûts (par exemple : « infrastructure commune aérogare », « commerces », « accueils privés ») – les modalités de traitement des actifs, produits et charges dans le système d'allocation. Elles précisent notamment (i) la description du domaine d'activité, (ii) le périmètre et les activités de rattachement, (iii) les centres de coûts associés, (iv) une description sommaire de la nature des actifs, produits et charges affectés à ces centres de coûts, (v) les clés d'allocation éventuellement appliquées, (vi) ainsi que les centres de coûts destinataires après allocation.

actualisée, alors même que des modifications récentes du système d'allocation comptable⁸ sont intervenues ;

- que les justifications des allocations directes demeurent, pour partie, insuffisamment documentées.

64. En conséquence, l'Autorité invite la société ADP à renforcer la qualité et la cohérence de l'ensemble des informations transmises lors des prochaines consultations, en particulier :

- en améliorant la description des actifs, produits et charges associés aux centres de coûts ;
- en actualisant et en communiquant systématiquement les fiches « domaines d'activités » ;
- en apportant des justifications plus complètes relatives aux allocations directes.

65. L'ensemble de ces améliorations devra contribuer à une meilleure compréhension du système d'allocation par les usagers, conformément au principe de transparence qui implique une consultation effective des usagers.

2.2. Sur le respect des règles applicables aux redevances aéroportuaires

66. 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 et accessoires, sur leurs modulations et sur la redevance d'assistance fournie aux PHMR.

67. 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, les missions financées par le tarif sûreté - sécurité⁹, 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

68. Comme indiqué aux points 37 et 39, la société ADP reconduit, dans sa proposition pour la période tarifaire 2026-2027, la structure tarifaire actuellement en vigueur pour les aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget.

69. Concernant la différenciation tarifaire selon les faisceaux géographiques, la société ADP prévoit, pour la période tarifaire 2026-2027, de reconduire la différenciation de la redevance par passager applicable aux plateformes de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly. Les tarifs sont différenciés selon les quatre faisceaux géographiques recouvrant les destinations « de la métropole », « de l'espace Schengen », « de l'UE hors Schengen, des DROM/COM et du Royaume-Uni » et « Internationale (autres destinations que celles précitées) ».

⁸ Il s'agit de modifications techniques, telle que la création d'objets analytiques (centres de coûts ou domaines d'activité), la modification de règles d'allocation comptable (changement de récepteurs de clés analytiques, modification d'imputation, etc.).

⁹ Lequel constitue une composante de la taxe d'aéroport en application de l'article L. 422-20 du code des impositions sur les biens et les services.

70. Comme demandé par l'Autorité dans sa décision n° 2024-087 du 12 décembre 2024, la société ADP a mis à jour l'étude visant à justifier les taux d'utilisation des installations entre les passagers relevant des faisceaux géographiques susmentionnés. Cette étude, documentée et fondée sur les données surfaciques et les taux d'utilisation des différentes infrastructures, conclut notamment à une différence d'usage d'un facteur compris entre 1,6 et 2 pour les usagers du faisceau « international » en comparaison des faisceaux « métropole » et « Schengen », alors que la différence tarifaire entre ces faisceaux est de 2,5.
71. Au regard de ces éléments, il apparaît que l'écart tarifaire appliqué par la société ADP entre les faisceaux « métropole / Schengen », d'une part, et « international », d'autre part, n'est pas justifié. La société ADP reconnaît d'ailleurs qu'il est nécessaire de corriger la structure tarifaire et a confirmé en cours d'instruction qu'elle envisageait une convergence des tarifs lors du CRE à venir. Néanmoins, l'Autorité considère qu'une telle convergence aurait dû être engagée dès cette année compte tenu de l'étude réalisée.
72. Par conséquent, l'Autorité s'oppose à la différenciation tarifaire appliquée entre les faisceaux « métropole / Schengen » et « international ».

2.2.2. En ce qui concerne les modulations tarifaires

73. Comme mentionné au point 38, la proposition de la société ADP visant à reconduire, dans les mêmes conditions que durant la période tarifaire actuellement en vigueur, (i) la modulation applicable à la redevance de stationnement pour les aéronefs stationnant de nuit, (ii) la modulation acoustique des redevances d'atterrissage sur les aérodromes de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget, ainsi que (iii) la modulation de la redevance d'assistance aux PHMR à Paris-Orly, n'appelle pas de remarques 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

74. Aux termes de l'article L. 6327-2 du code des transports, l'Autorité s'assure que l'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires, par rapport aux tarifs en vigueur, est modérée.
75. Comme exposé aux points 37 et 39, la société ADP propose, pour la période tarifaire 2026-2027, une évolution moyenne des tarifs de +1,5 % pour les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly, et de +2,5 % pour l'aéroport de Paris-Le Bourget, par rapport aux tarifs actuellement en vigueur.
76. Par 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* »¹⁰. Ainsi, l'Autorité apprécie la modération tarifaire dans sa globalité, du seul point de vue des usagers¹¹, 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.

¹⁰ CE, 31 décembre 2019, SCARA et autres, req. N°424088.

¹¹ Voir notamment les décisions de l'Autorité n° 2020-085 et n° 2021-010 et la décision du Conseil d'État n° 450025 du 28 décembre 2021, dont il ressort 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.

77. Au regard de ces éléments, l'Autorité considère que le niveau d'évolution tarifaire proposé par la société ADP pour l'exercice 2026-2027 est modéré au sens des dispositions de l'article L. 6327-2 du code des transports.

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

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

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

- La proposition tarifaire de la société ADP se fonde sur un système d'allocation révisé dont il revient à l'Autorité de vérifier la conformité par rapport aux principes fixés par la décision n° 2022-024.
79. L'allocation analytique des produits, des actifs et des charges entre les différentes activités d'un aéroport constitue un exercice central dans la régulation, comme le Conseil d'État l'a établi dans une décision du 28 janvier 2021¹². Elle est en effet un préalable à l'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires lorsqu'au sein d'une même entité juridique, comme la société ADP SA, coexistent des activités régulées et non régulées. De fait, la répartition des actifs, des produits et des charges de l'aéroport entre périmètres qui résulte de l'exercice d'allocation permet d'identifier la base d'actifs régulés, les charges et les produits relevant du périmètre régulé et des services publics aéroportuaires. Elle est donc nécessaire à l'appréciation du respect des principes de juste rémunération des capitaux investis – par la comparaison du taux de retour sur les capitaux engagés (ROCE) et du coût moyen pondéré du capital (CMPC) – et de proportionnalité du produit global des redevances au coût des services rendus.

¹² Voir Conseil d'État, 2ème - 7ème chambres réunies, 28/01/2021, 436166, et les conclusions de Mme Sophie Roussel, rapporteure publique, sous cette décision : « [...] la mission d'homologation ne peut être exercée de façon pertinente et indépendante si l'autorité de régulation n'a pas de prise sur la méthode d'imputation des actifs, des recettes et des charges. // Le pouvoir d'approuver les règles de comptabilité analytique proposées par l'exploitant pour justifier sa proposition de redevance, laquelle doit lui assurer une juste rémunération des activités incluses dans le périmètre régulé, se rattache en effet bien davantage à un pouvoir de contrôle que de gestion, ce qui le fait basculer du côté du régulateur plutôt que du côté du ministre. Ce pouvoir, que précise l'arrêté du 15 octobre 2020 du ministre chargé de l'aviation civile postérieur au décret, est en effet, en pratique, indissociable du pouvoir d'homologation des redevances que le Gouvernement a choisi de confier au régulateur, l'approbation de la méthode d'imputation des recettes et charges aux activités figurant dans l'assiette de la redevance sur le périmètre régulé étant le préalable nécessaire à une décision d'homologation, par laquelle l'autorité de régulation entérine le fait que la proposition de l'exploitant lui permet de couvrir ses coûts et de recevoir une juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé, sans excéder le coût des services rendus, et porte une appréciation sur le caractère non discriminatoire, transparent et objectifs des procédures, conditions et critères retenus, qui sont les exigences expressément prévues par la directive s'agissant de la compétence de l'autorité au paragraphe 5 de l'article 6, lequel mentionne la possibilité pour un Etat de confier à l'autorité de supervision indépendante le pouvoir d'approuver le niveau des redevances. Faute de quoi, le régulateur homologue les tarifs des redevances à l'aveugle ».

80. Cette exigence revêt d'autant plus d'importance que la société ADP est régulée en caisse quasi double, sans contribution des activités du périmètre non régulé. En effet, comme l'Autorité l'avait rappelé dans sa décision n° 2022-025 du 31 mars 2022 susvisée, « *les enjeux de l'exercice d'allocation sont plus forts pour les aéroports en caisse double ou aménagée qu'ils ne le sont pour les aéroports en caisse unique* » (§9). Cela tient au fait que, pour les aéroports en caisse unique, le profit des activités du périmètre non régulé vient réduire à due concurrence les coûts à couvrir par les tarifs des redevances aéroportuaires : dès lors, toute erreur dans l'allocation des actifs, des produits et des charges qui se produirait au détriment du périmètre régulé en en renchérissant les coûts verrait son impact sur les tarifs des redevances aéroportuaires neutralisé par le reversement des profits excédentaires qui en résulteraient pour le périmètre non régulé. Cet effet existe, bien qu'affaibli, pour les aéroports relevant d'un système de caisse aménagée, dès lors que, par construction, une partie des profits des activités du périmètre non régulé est reversée pour contribuer à la couverture des coûts du périmètre régulé.
81. **Le cadre juridique est rappelé ci-après.**
82. Les règles d'allocation constituant un élément déterminant des paramètres sur lesquels l'Autorité se prononce en application des articles L. 6327-2 et L. 6327-3 du code des transports, le législateur lui a confié le soin de fixer, dans une décision réglementaire, les principes auxquels doivent obéir ces règles¹³. En application de ces dispositions, l'Autorité a adopté la décision n° 2022-024 susvisée, fixant huit principes devant guider l'allocation des produits, des actifs et des charges. Pour en faciliter la mise en œuvre et par souci de transparence, elle a complété ce dispositif par des lignes directrices dans sa décision n° 2022-025 susvisée, précisant l'interprétation de ces principes et illustrant leur application.
83. Consciente des travaux substantiels que pouvait nécessiter la mise en conformité des systèmes d'information et des modèles analytiques des exploitants, l'Autorité a prévu, dans la section 5 de sa décision n° 2022-025, une période transitoire de près de quatre ans courant jusqu'au 31 décembre 2025.
84. **La situation de la société ADP dans le cadre de la présente demande est exposée ci-après.**
85. La proposition tarifaire 2026-2027 de la société ADP se fonde sur un système d'allocation révisé à la suite des études et consultations menées pendant la période transitoire comme rappelé aux points 60 et 61. La société ADP indique avoir achevé les travaux nécessaires à la mise en conformité de son système analytique, qu'elle considère désormais conforme aux principes édictés dans la décision n° 2022-024, tels qu'interprétés par la décision n° 2022-025. Il en résulte que les dispositions transitoires prévues par la décision n° 2022-025 précitée n'ont plus vocation à s'appliquer, la société ADP n'en sollicitant au demeurant pas le bénéfice.
86. Dès lors, il revient à l'Autorité, pour apprécier le respect des principes de juste rémunération des capitaux investis et de proportionnalité du produit global des redevances au coût des services rendus, de vérifier la conformité des règles d'allocation à la décision n° 2022-024.
87. **En l'absence de contribution du périmètre non régulé au périmètre régulé, l'Autorité adopte un contrôle renforcé afin de s'assurer de l'allocation pertinente, et, partant, non-discriminatoire entre ces périmètres.**

¹³ Article L. 6327-3-1 du code des transports.

88. Comme l'Autorité le notait dans sa consultation publique de 2021 relative au cadre général des règles d'allocation, il s'agit d'un exercice « complexe » et, par nature, « imparfait »¹⁴. Plusieurs approches théoriques peuvent être mobilisées – fondées sur les coûts comptables, les coûts économiques (dont les coûts marginaux, incrémentaux et les coûts de fourniture isolée), ou encore sur la demande – chacune présentant ses limites propres.
89. Cette complexité est particulièrement marquée dans le secteur aéroportuaire, en raison des fortes imbrications entre les activités du périmètre régulé et du périmètre non régulé : une grande partie des actifs et des charges sont communs (notamment entre les activités de service public aéroportuaire et les activités commerciales), ce qui nécessite une juste répartition des produits, actifs et charges, notamment au regard des principes de pertinence et de non-discrimination entre périmètres d'activités.
90. À cet égard, l'Autorité précisait dans sa décision n° 2022-025 susvisée que la prise en compte de la réalité d'utilisation des infrastructures constituait un élément essentiel du respect des principes posés. Autrement dit, les principes tels que l'homogénéité, la pertinence ou la non-discrimination rappellent que les fortes interdépendances économiques entre les activités d'un aéroport doivent être appréhendées de manière à refléter fidèlement la réalité de l'usage qui est fait par chacune d'elles de l'infrastructure partagée.
91. L'Autorité rappelle que le mécanisme d'allocation n'a pour objet, ni de remettre en cause les différents systèmes de caisse, ni de partager la valeur générée par les différentes activités de l'aéroport, mais d'estimer, de manière pertinente, les charges propres à chacune d'entre elles, afin de mesurer au plus juste la valeur générée, respectivement, par les périmètres régulé et non régulé.
92. Aussi, ce n'est qu'aux fins d'évaluer et de partager équitablement les coûts que ce mécanisme d'allocation doit tenir compte des synergies¹⁵ entre les activités, c'est-à-dire des économies réalisées du fait de la mutualisation de certains actifs nécessaires aux différentes activités.
93. Il appartient ensuite au système de caisse fixé par le pouvoir réglementaire de prévoir, le cas échéant, des reversements du périmètre non régulé vers le périmètre régulé afin de tenir compte de la clientèle apportée par les compagnies aériennes aux activités commerciales, qui constitue une externalité positive au bénéfice de ces dernières.
94. Une allocation conforme aux principes doit ainsi refléter fidèlement l'usage effectif des infrastructures, indépendamment de l'architecture du système de caisse. Elle est un prérequis au calcul de la valeur générée par les activités aéroportuaires fondé sur une juste répartition des coûts et donc à la mesure précise des niveaux de rentabilité de chacune d'entre elles.
95. En définitive, une allocation équitable et préalable des actifs, produits et charges assure l'absence de discrimination entre périmètre régulé et périmètre non régulé ; le système de caisse organise ensuite le partage de valeur entre ces deux périmètres.

¹⁴ Consultation publique de l'Autorité relative à la détermination du cadre général dans lequel devront s'inscrire les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges pour les aéroports relevant du champ de compétence de l'Autorité de régulation des transports menée entre le 25 mai 2021 et le 30 juillet 2021 ([lien](#)).

¹⁵ L'Autorité définit la notion de synergie conformément au consensus économique, selon lequel les synergies entre deux activités correspondent à la différence entre, d'une part, la somme des coûts de fourniture isolée de chacune de ces activités et, d'autre part, le coût effectif de leur réalisation conjointe, intégrant la mutualisation de certaines charges. Voir, notamment, la consultation publique de 2021 sur les règles d'allocation d'actifs, page 11 ([lien](#)).

- Si les travaux réalisés par la société ADP au cours de la période transitoire visaient à répondre à certaines recommandations de l'Autorité, le système d'allocation révisé fait toujours l'objet de critiques de la part des usagers

96. Dans ses précédentes décisions relatives aux propositions tarifaires de la société ADP, et en particulier dans sa décision n° 2024-087 du 12 décembre 2024, l'Autorité avait identifié plusieurs limites significatives du système d'allocation analytique alors en vigueur. Dans un souci d'accompagnement de la société ADP afin de permettre une mise en conformité à l'échéance de la période transitoire, l'Autorité avait notamment relevé :

- un manque de transparence dans les échanges avec les usagers ;
- des incertitudes méthodologiques tenant à l'absence d'études sous-jacentes et de démonstration économique ; ainsi que
- des incohérences dans certaines clés d'allocation, en particulier s'agissant des surfaces en aérogare et des infrastructures d'accès¹⁶.

97. L'Autorité avait ainsi, à cette occasion, recommandé à la société ADP :

- d'engager un dialogue itératif et substantiel avec les usagers ;
- de renforcer la justification économique des règles retenues ; et
- d'appuyer leurs évolutions sur des analyses robustes, tant au niveau macroscopique (coûts incrémentaux et coûts de fourniture isolée) qu'au niveau microscopique (inducteurs pertinents et justifiés).

Elle avait également souligné l'intérêt qu'un audit externe indépendant puisse sécuriser à l'avenir les processus de préparation des propositions tarifaires.

98. La société ADP considère que les travaux menés en 2025 permettent désormais d'assurer la conformité de son système de comptabilité analytique aux principes de l'Autorité.

99. Elle fait valoir, à cet égard :

- avoir relancé, à partir de février 2025, un cycle d'échanges structurés avec les usagers dans le cadre d'un groupe de travail dédié et avoir substantiellement amélioré la documentation mise à leur disposition, en proposant plusieurs niveaux de lecture ;
- avoir déployé un nouvel outil de comptabilité analytique depuis janvier 2025 ; et
- avoir proposé des évolutions portant sur les règles de répartition liées aux aéroports, aux infrastructures d'accès, à la publicité, aux fonctions supports transverses et à d'autres thématiques.

100. La société ADP indique que ces évolutions ont pour effet un allègement des charges allouées au périmètre régulé de [5 - 10] M€, ainsi qu'une diminution de la base d'actifs régulés de [20 - 50] M€, soit un effet estimé de +[0,1 - 0,2] point de pourcentage sur le ROCE régulé, sur la base des données 2024.

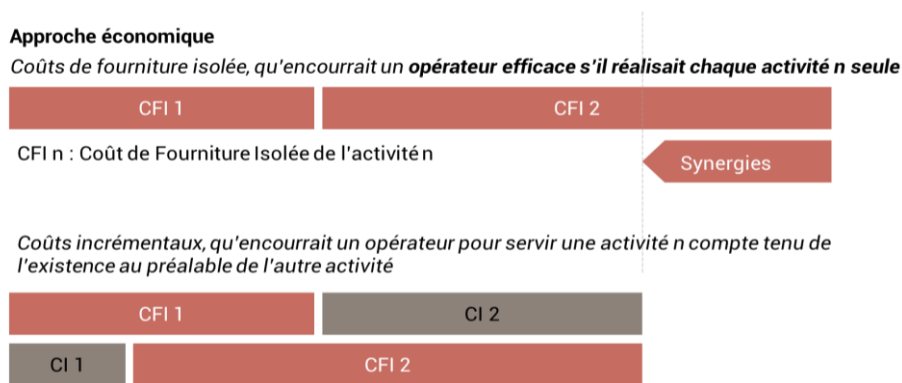
¹⁶ Voir les points 87 à 102 de la décision n° 2024-087 du 12 décembre 2024 susvisée.

101. Enfin, la société ADP indique avoir sollicité deux prestataires externes – un cabinet de conseil pour une évaluation de la conformité de son système analytique et un cabinet d'audit pour un audit de conformité – dont les conclusions attestent, selon elle, d'une conformité globale des règles existantes comme de celles résultant des évolutions proposées afin de se mettre en conformité avec les principes fixés par l'Autorité.
102. Cependant, de nombreux désaccords persistent avec les usagers sur des points essentiels du système analytique, tels que la répartition des surfaces en aéroport, l'allocation des infrastructures d'accès, ainsi que la plupart des règles d'allocation indirecte.
103. Les usagers, représentés notamment par l'IATA, contestent en particulier la cohérence et la complétude des informations transmises par la société ADP, l'absence d'études sous-jacentes permettant de valider les choix d'allocation, ainsi que la pertinence économique des principales règles appliquées. Ils invoquent de nombreuses incohérences dans les fichiers communiqués par l'exploitant, ainsi qu'un manque de transparence sur les inducteurs et les allocations directes. Ils estiment, en outre, que plusieurs règles d'allocation demeurent contraires aux principes de pertinence, d'homogénéité et de non-discrimination, en particulier s'agissant de l'allocation des surfaces en aéroport, des accès routiers et ferroviaires, des services rendus pour le compte de l'État, ainsi que de la prise en compte de certaines fonctions support. Enfin, ils considèrent que l'audit mené par le prestataire externe n'a pas permis de lever ces incertitudes, faute d'avoir examiné l'ensemble des règles ou d'avoir pleinement intégré les points de divergence soulevés par les usagers.
104. Ainsi, sur la base de la documentation fournie par la société ADP aux usagers, l'IATA estime que la mise en conformité des règles de la société ADP entraînerait une réduction d'au moins [200 - 500] M€ en charges et [500 - 800] M€ en actifs au bénéfice du périmètre régulé.
- L'analyse de l'Autorité fait ressortir un certain nombre de non-conformités en défaveur du périmètre régulé.
105. L'Autorité ne saurait, dans les temps impartis pour instruire les demandes d'homologation, faire un audit détaillé de l'ensemble des règles d'allocation. Elle a donc choisi de focaliser son analyse sur celles susceptibles d'emporter les plus forts enjeux en termes d'impact sur le ROCE, et donc sur la juste rémunération, ainsi que sur celles faisant l'objet d'un désaccord marqué avec les usagers.
106. L'analyse de l'Autorité a été conduite à trois niveaux.
- Le premier s'est attaché au contrôle de conformité des fondements « externes » du système d'allocation, à savoir son auditabilité, sa transparence et sa traçabilité, qui sont des prérequis à une analyse plus poussée de la conformité aux autres principes.
 - Elle s'est ensuite attachée à contrôler le respect des principes « internes » de pertinence, d'homogénéité et de non-discrimination, selon deux niveaux :
 - macroscopique, c'est-à-dire portant sur les grands équilibres du système, les ordres de grandeur agrégés et les comparaisons sectorielles ; et
 - microscopique, c'est-à-dire à l'échelle de règles d'allocation individuelles déterminantes.

107. S'agissant du premier niveau, l'Autorité reconnaît les efforts significatifs entrepris par la société ADP pour améliorer la transparence et la lisibilité de son système de comptabilité analytique. Les travaux conduits en 2025 témoignent d'un investissement réel et ont permis des progrès notables en matière de documentation, de structuration des règles d'allocation et d'explicitation des principaux inducteurs.
108. Ces avancées, pour utiles qu'elles soient, sont toutefois intervenues tardivement, à l'approche de l'échéance de la période transitoire prévue par la décision n° 2022-025. Si la documentation fournie est désormais plus détaillée, l'Autorité considère qu'une documentation plus exhaustive et plus cohérente, notamment sur la présentation des charges et des actifs alloués directement, permettrait d'améliorer sensiblement la qualité et la portée de l'exercice d'audit¹⁷.
109. L'Autorité observe également que le travail, par ailleurs sérieux et méthodique, conduit par l'auditeur externe mandaté par la société ADP n'a pas permis d'identifier certaines règles d'allocation discutables ou perfectibles, alors même qu'elles avaient été signalées lors d'un audit antérieur mené par un autre auditeur externe et qu'elles présentent des enjeux financiers non négligeables. Tel est notamment le cas des modalités d'allocation de la participation (dont le montant s'élève à 21 millions d'euros en 2024 aux bornes de la société ADP) et de l'intéressement (dont le montant s'élève à 12 millions d'euros en 2024 aux bornes de la société ADP), pour lesquelles la société retient une clé fondée exclusivement sur la masse salariale, alors que les montants concernés dépendent pour l'essentiel du bénéfice, de l'EBITDA ou de ratios financiers associés. De telles omissions illustrent à la fois la complexité du système d'allocation mis en œuvre par la société ADP et les limites inhérentes à l'audit réalisé, en l'absence d'une documentation suffisamment complète et homogène permettant d'apprécier la pertinence économique de l'ensemble des règles appliquées.
110. À l'issue de l'instruction conduite par l'Autorité, il apparaît en tout état de cause que le système d'allocation comptable mis en œuvre par la société ADP conduit, dans son ensemble, à une allocation excessive de charges et d'actifs au périmètre régulé par rapport au périmètre non régulé, et notamment par rapport aux activités commerciales. Une telle répartition ne reflète pas un partage des coûts entre activités conforme aux principes édictés par l'Autorité et appelle des objections au regard du principe de non-discrimination posé par la décision n° 2022-024. Ce constat repose sur un faisceau d'indices concordants issus de l'analyse macroscopique et de l'analyse microscopique ciblée. L'ensemble de ces éléments est détaillé ci-après.
111. **L'analyse de l'Autorité au niveau « macroscopique » est présentée ci-après.**
112. L'approche « macroscopique » vise, selon la méthodologie rappelée par l'Autorité dans sa décision n° 2024-087 susvisée, à apprécier les grands équilibres du système d'allocation comptable, indépendamment des règles prises individuellement. Elle consiste à vérifier, à un niveau agrégé, que le partage des actifs, des charges et des produits entre les activités régulées et non régulées reflète correctement la prise en compte de leurs coûts de fourniture isolée et de leurs coûts incrémentaux respectifs, et celle des synergies économiques qui existent entre elles. Cette approche peut s'appuyer sur plusieurs outils : estimation des coûts par comparables, analyse structurelle des périmètres, comparaison avec d'autres gestionnaires d'aéroports, examen des tendances de long terme et confrontation des résultats avec les données opérationnelles disponibles.

¹⁷ Comme indiqué au point 64, l'Autorité invite la société ADP à poursuivre ses efforts en veillant notamment à renforcer la cohérence de l'ensemble des informations transmises aux usagers.

113. Dans ce cadre, la société ADP a tenté de compléter sa démonstration en mobilisant, pour partie, une méthode par comparables, conformément à la recommandation de l'Autorité, notamment pour étayer son approche en matière de répartition des surfaces en aérogare et, plus largement, la place relative de l'activité commerciale. Si cette étude comporte des comparaisons utiles, elle demeure toutefois très partielle au regard des exigences de l'approche macroscopique. En effet, l'étude ne fait que comparer les charges entre un centre commercial *greenfield*, des commerces de centre-ville et les commerces en aérogares. L'étude compare en outre le ratio de surfaces louées par rapport aux surfaces communes du centre commercial Aéroville, sans pour autant donner de détail sur les espaces de circulation et leur largeur. En particulier, elle ne permet ni d'estimer de manière robuste les coûts de fourniture isolée des différentes activités, ni d'apprécier leurs coûts incrémentaux, ni d'établir une comparaison consolidée entre périmètres régulés et non régulés.
114. Ces lacunes sont confirmées par l'analyse des tendances de long terme. Ainsi, l'Autorité observe que, hors effets atypiques de la période de pandémie de Covid-19, la part relative du chiffre d'affaires des activités commerciales est en progression continue depuis plus de dix ans, traduisant un développement structurel qui ne permet plus de considérer ces activités comme marginales. Dans ces conditions, la démonstration attendue pour s'assurer de l'absence de discrimination entre activités ne peut reposer que sur une analyse robuste des coûts de fourniture isolée et des coûts incrémentaux, permettant de vérifier que chaque activité bénéficie d'un partage équitable des synergies. Au cas d'espèce, il s'agit de démontrer que chaque activité – notamment aéroportuaire et commerciale – supporte moins que son coût de fourniture isolé et plus que son coût incrémental, ce que la société ADP n'a pas été en mesure de réaliser.
115. Un schéma des concepts de coûts économiques dans le cas simple de deux activités est présenté ci-dessous :



Source : Autorité, consultation publique, 2021

116. L'Autorité constate également que les taux d'allocation retenus par la société ADP au bénéfice du périmètre régulé paraissent, à un niveau global, sensiblement supérieurs à ceux observés chez d'autres exploitants européens opérant dans des systèmes de caisse double ou hybride. Alors que le gestionnaire parisien alloue 76 % de ses actifs au périmètre régulé, les comparaisons sectorielles montrent des valeurs généralement comprises entre 49 % et 65 %. Une mise en cohérence avec ces ordres de grandeur conduirait, toutes choses égales par ailleurs, à une hausse du ROCE régulé d'environ +[0,5 - 1] point de pourcentage.

117. Enfin, la dynamique différenciée des charges entre 2019 et 2024 constitue un indice supplémentaire de l'existence de biais au niveau global du système d'allocation. Sur cette période, les charges opérationnelles imputées au périmètre régulé ont progressé plus de deux fois plus vite (+[4 - 6] %) que celles affectées au périmètre non régulé (+[2 - 4] %). L'évolution des charges opérationnelles entre 2019 et 2024 est présentée ci-dessous :

	TCAM 2019-2024		
	ADP SA	Périmètre régulé	Périmètre non régulé
Achats	[2-4]%	[6-8]%	[-8;-6]%
Sous-traitance	[2-4]%	[4-6]%	[0-2]%
Entretien-Réparation	[6-8]%	[8-10]%	[0-2]%
Autres services extérieurs	[6-8]%	[4-6]%	[8-10]%
Impôts et taxes	4,5%	[4-6]%	[2-4]%
Frais de personnel	0,5%	[0-2]%	[-2;0]%
Participation	-2,8%	[-4;-2]%	[-4;-2]%
Dotation aux amortissements	[4-6]%	[4-6]%	[4-6]%
CHARGES OPERATIONNELLES	[2-4]%	[4-6]%	[2-4]%

Source : Autorité, à partir des données de la société ADP

118. **L'analyse de l'Autorité au niveau « microscopique » est présentée ci-après.**
119. À un niveau plus fin, l'Autorité a fait porter son contrôle sur plusieurs règles d'allocation, en concentrant son examen sur celles présentant les enjeux financiers les plus significatifs pour la détermination des charges et des actifs imputés au périmètre régulé. Dans ce cadre, et outre les justifications et études fournies par la société ADP, l'Autorité s'est appuyée, d'une part, sur les contributions détaillées des usagers, qui disposent, ainsi que le rappelle le point 32 de la décision n° 2022-025 susvisée, d'une connaissance opérationnelle approfondie des infrastructures leur permettant de se prononcer utilement sur la pertinence et le caractère non discriminatoire des règles retenues, d'autre part, sur l'audit externe commandité par la société ADP.
120. Cette approche a conduit l'Autorité à analyser prioritairement les règles dont l'impact financier est le plus élevé – notamment celles relatives (i) à la répartition des surfaces en aérogare, (ii) à l'allocation des accès routiers et ferroviaires et (iii) aux fonctions supports transverses –, ainsi qu'aux mécanismes d'imputation directe. L'Autorité a également examiné les conclusions de l'auditeur externe, tout en tenant compte des observations formulées par les usagers sur le périmètre et la méthodologie de cet audit.
121. **Il ressort de l'instruction que plusieurs règles d'allocation conduisent à imputer des charges ou des actifs intégralement au périmètre régulé, alors même que les prestations correspondantes bénéficient également à des activités non régulées.**
122. Tel est notamment le cas de la plupart des prestations d'accueil, d'orientation et d'assistance en aérogare, qui contribuent également à l'attractivité et au fonctionnement des espaces commerciaux et, plus largement, à la qualité de l'expérience client dans l'ensemble de l'aérogare. Une telle imputation contrevient aux principes d'homogénéité, de pertinence et de non-discrimination. Elle majore mécaniquement la charge supportée par le périmètre régulé.

123. À titre d'illustration, [40 - 50] M€ de charges liées à l'« *accueil clients – expérience clients* » sont, sur la base des données 2024, allouées directement au périmètre régulé, dont [90 - 100] % à la seule redevance passager, sans que la société ADP justifie en quoi ces services, pourtant transverses, bénéficieraient exclusivement aux activités régulées.
124. S'agissant des activités de sûreté et de sécurité, l'Autorité rappelle, d'une part, qu'elles relèvent du périmètre non régulé en application de l'article 1 de l'arrêté du 23 mai 2024 susvisé, d'autre part, que l'arrêté du 25 novembre 2025¹⁸ a pour seul objet la définition des coûts pouvant faire l'objet d'une prise en charge par l'État pour les activités visées à l'article L. 6328-3 du code des transports. Ainsi, l'arrêté du 25 novembre 2025 ne saurait en aucun cas être lu comme déterminant les conditions d'allocation de charges communes à différents périmètres et de nature à emporter, par lui-même, des effets sur la classification des actifs, produits et charges pouvant être pris en compte pour la détermination des tarifs des redevances aéroportuaires qu'il appartient à l'Autorité d'homologuer.
125. Plus particulièrement, l'Autorité relève que l'ensemble des surfaces associées aux prestations concernées (postes d'inspection filtrage, zones de contrôle aux frontières, salles d'attente dédiées, etc.), et donc l'ensemble des coûts de fonctionnement y afférents fondés sur une clé surfacique, sont affectés au seul processus passager, et donc à la redevance par passager, alors qu'une partie de ces prestations relève des activités de sûreté et de sécurité exclues du périmètre régulé¹⁹. Cette allocation emporte des effets significatifs.
- Premièrement, elle conduit à imputer au périmètre régulé des surfaces qui ne relèvent pas de celui-ci, dès lors que les activités de sûreté et de sécurité exercées sur ces surfaces relèvent du périmètre non régulé²⁰.
 - Deuxièmement, cette surallocation initiale se diffuse à l'ensemble des règles d'allocation reposant sur des clés surfaciques, en particulier pour la répartition des charges d'exploitation et des actifs. Elle conduit ainsi à majorer de manière non négligeable la base d'actifs et de charges allouée au périmètre régulé et, par conséquent, les coûts pris en compte pour la détermination des tarifs des redevances.
 - Troisièmement, dans la mesure où le tarif de sûreté et de sécurité de la taxe sur le transport aérien de passagers est fixé de manière à ne couvrir qu'environ 92 % des coûts éligibles supportés par l'exploitant, l'imputation des surfaces concernées au périmètre régulé est de nature à transférer une partie des coûts non couverts par la taxe vers les redevances aéroportuaires.
126. Dans ces conditions, le système mis en œuvre par la société ADP ne respecte pas les principes de pertinence, d'homogénéité et de non-discrimination posés par la décision n° 2022-024 susvisée.

¹⁸ Arrêté du 25 novembre 2025 relatif aux modalités de déclaration de trafic, coûts et produits des exploitants d'aérodromes concernant les tarifs de sûreté et de sécurité de la taxe sur le transport aérien de passagers et de la taxe sur le transport aérien de marchandises.

¹⁹ Il convient de noter qu'une allocation conforme de ces surfaces à la taxe de sûreté et de sécurité sera en tout état de cause répercutée sur le montant de cette taxe *in fine* payée par les usagers, à hauteur de 92 % selon l'article L. 6328-3 du code des transports.

²⁰ Le découpage analytique de la société ADP est présenté au point 26.

127. En outre, en ce qui concerne l'allocation des frais généraux : en application de l'arrêté du 25 novembre 2025 précité, qui prévoit que « *les frais généraux sont plafonnés sur justificatifs à 10 % des autres coûts déclarés* »²¹, la société ADP alloue une partie des frais généraux aux activités de sûreté et de sécurité dans la limite des sommes financées par le tarif de sûreté et de sécurité de la taxe sur le transport aérien de passagers. Les frais généraux restant sont ensuite alloués, le cas échéant entre le périmètre régulé et le périmètre non régulé, au prorata des charges. La méthodologie employée par la société ADP n'est donc pas conforme au principe d'homogénéité, en vertu duquel les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges doivent être appliquées de manière homogène entre les différents périmètres et activités. Il revient ainsi à la société ADP de procéder à une allocation de l'ensemble des frais généraux en application de la règle correspondante²².
128. S'agissant de la répartition des surfaces en aéroport, la méthode retenue par la société ADP apparaît également problématique, compte tenu de son incidence financière majeure. Il ressort des éléments transmis que la suppression des surfaces communes dans la comptabilité analytique de la société ADP, qui a conduit à les réintégrer presque intégralement²³ dans le périmètre régulé, n'a pas été justifiée de manière satisfaisante au regard des principes encadrant l'allocation des coûts, tels que rappelés aux points 116 et 117 de la décision n° 2024-001 du 18 janvier 2024.
129. À titre liminaire, l'Autorité relève que la suppression des surfaces communes dans la comptabilité analytique de la société ADP ne saurait, en elle-même, constituer une amélioration du respect des principes d'allocation. En particulier, le caractère imparfait ou insuffisamment justifié de la clé de répartition antérieure, fondée sur une allocation forfaitaire à hauteur de 80 % vers le périmètre régulé et de 20 % vers le périmètre non régulé, ne saurait légitimer l'abandon de toute approche fondée sur l'usage partagé des infrastructures concernées.
130. En outre, l'Autorité observe que la méthode retenue par la société ADP, reposant notamment sur la suppression des surfaces communes et le recours à des dispositifs alternatifs tels que les « trottoirs virtuels » ou les zones *walkthrough*, ne peut être regardée comme une simplification du système d'allocation. Elle introduit au contraire de nouvelles conventions, sans démontrer qu'elles permettraient de mieux refléter les conditions économiques réelles d'utilisation des infrastructures.
131. Si l'Autorité relève positivement l'affectation directe de certaines surfaces aux activités commerciales, elle constate que cette démarche n'a été que partiellement menée, dès lors qu'aucune allocation directe équivalente n'a été réalisée pour les activités aéronautiques et que de nombreux espaces demeurent, par nature, mixtes, accueillant conjointement des flux de passagers et des flux d'usagers des commerces. Plus largement, la méthode retenue repose sur une vision restrictive des usages, en ce qu'elle tend à ignorer ou à sous-estimer l'utilisation commune d'une part substantielle des surfaces.
132. Ces considérations étant posées, la suppression des surfaces communes dans la comptabilité analytique de la société ADP appelle trois observations de la part de l'Autorité.

²¹ Point B.4 de l'annexe.

²² En 2024, néanmoins, le montant des frais généraux imputés sur la taxe n'a pas excédé le seuil des 10 %, si bien qu'aucun retraitement manuel n'a été nécessaire et que la méthode d'allocation – non conforme – n'a pas eu d'impact sur le périmètre régulé.

²³ Plus de 80 % des surfaces dites « communes » dans l'ancien système ont été orientées vers le périmètre régulé, soit légèrement plus que la règle précédente dite du « 80/20 » qui répartissait ces surfaces à 80 % vers le périmètre régulé et à 20 % vers les commerces.

133. En premier lieu, la suppression des surfaces communes méconnaît le principe de priorité à l'imputation directe. En effet, en application de ce principe, seuls sont directement alloués à une activité « *les actifs, les produits et les charges pour lesquels il existe une relation d'allocation immédiate et unique à [cette] activité* » (soulignement ajouté). Corrélativement, les actifs, les produits et les charges pour lesquels une telle relation d'allocation immédiate et unique n'existe pas requièrent une allocation selon des clés construites de sorte à refléter au plus proche la réalité économique de l'utilisation, de la production ou de la consommation des éléments d'actifs, de produits et de charges par les activités, en fonction de leur nature.
134. Or, depuis la suppression des surfaces communes dans sa comptabilité analytique, la société ADP procède à une allocation directe – pour l'essentiel, au périmètre régulé – de surfaces dont l'usage reste pourtant conjoint entre au moins deux activités. Une telle approche revient à considérer comme spécifiques des surfaces qui, par nature, relèvent d'un usage partagé et doivent, à ce titre, faire l'objet d'une clé reflétant cette pluralité d'utilisateurs²⁴.
135. En deuxième lieu, cette suppression contrevient au principe de pertinence, dès lors que la répartition opérée ne traduit pas fidèlement la réalité de l'usage des infrastructures concernées. En effet, la méthode retenue conduit à neutraliser la part d'utilisation effective par les activités non régulées, alors même que ces surfaces contribuent de manière avérée à leur fonctionnement et à la création de valeur associée (comme observé pour les surfaces liées à la taxe de sûreté et de sécurité).
136. En troisième lieu, la suppression des surfaces communes n'est pas conforme aux principes d'homogénéité et de non-discrimination. Elle conduit à imputer au périmètre régulé la quasi-totalité des coûts afférents à ces surfaces, à l'exception de ceux étant directement attribués à d'autres activités (comme les trottoirs virtuels autour des commerces). Une telle asymétrie de traitement est de nature à avantager indûment les activités non régulées, alors que la prise en compte des usages réels appelle une répartition proportionnée entre les périmètres.
137. Dès lors, et en l'absence d'éléments démontrant que la suppression des surfaces communes dans la comptabilité analytique de la société ADP permettrait de mieux refléter les conditions économiques réelles d'utilisation des infrastructures, il ne peut être considéré que cette approche respecte les principes de priorité à l'imputation directe, de pertinence et de non-discrimination.
138. L'Autorité invite en conséquence l'exploitant à engager un dialogue approfondi avec les usagers afin d'examiner, de manière transparente et contradictoire, les modalités d'allocation susceptibles de mieux refléter les usages réels et de garantir le respect des principes applicables.
139. S'agissant des accès, et plus particulièrement des moyens de transport en zone réservée, l'Autorité relève que l'activité liée aux navettes en zone réservée demeure allouée à 100 % au périmètre régulé, tandis que la clé relative à la navette LISA²⁵ a été ajustée pour tenir compte des déplacements des salariés des commerces. Or, ces services de transport, comparables aux cheminements piétons reliant les terminaux, présentent des usages multiples relevant tant du périmètre régulé que du périmètre non régulé. À ce titre, ils devraient être traités de manière analogue aux surfaces communes.

²⁴ Voir la piste proposée au point 155.

²⁵ La navette LISA (Liaison Interne Satellite Aérogare) relie gratuitement les halls : K (embarquement principal), L et M. Exclusivement réservée aux passagers du Terminal 2E de l'aéroport Charles-de-Gaulle, elle circule après le passage des contrôles de sûreté.

140. Pour les mêmes raisons que celles concernant le traitement de ces surfaces, les règles d'allocation retenues pour l'activité « navette » en zone réservée ne sont pas pleinement conformes aux principes définis par l'Autorité. Elles font une application erronée du principe de priorité à l'imputation directe en affectant intégralement au périmètre régulé des infrastructures dont l'usage est mixte et pour lesquelles, partant, il n'existe pas de relation d'allocation immédiate et unique à ce périmètre. Elles ne répondent pas au principe de pertinence, la répartition opérée ne reflétant qu'imparfaitement la réalité économique des flux. Elles soulèvent enfin une difficulté au regard du principe de non-discrimination en ce qu'elles conduisent à faire supporter au seul périmètre régulé des coûts relatifs à des usages dont bénéficient également des acteurs du périmètre non régulé.
141. S'agissant en particulier des accès routiers²⁶, l'Autorité constate que la société ADP n'est pas en mesure, à ce stade, de produire une cartographie réconciliable, justifiée et précise, de l'allocation comptable des différents axes et voies de circulation par rapport à leur affectation au sein de son système d'information géographique. En l'absence d'un tel document, les principes de transparence et d'auditabilité ne peuvent être considérés comme respectés et il n'est pas possible d'évaluer pleinement la conformité du schéma aux principes de pertinence, d'homogénéité et de non-discrimination.
142. Par ailleurs, certains éléments de la règle d'allocation applicable aux accès routiers semblent nécessiter des clarifications supplémentaires. La répartition fondée sur les surfaces accessibles ainsi que le recensement des usagers paraissent ne pas refléter totalement la diversité des flux et des catégories d'utilisateurs, et pourraient laisser de côté certains acteurs réguliers. Si cela devait être confirmé, l'approche actuelle manquerait de cohérence méthodologique et mériterait d'être approfondie afin de garantir une ventilation pleinement représentative.
143. En conséquence, l'Autorité invite la société ADP à poursuivre les échanges avec les usagers en vue de préciser la clé d'allocation applicable aux accès routiers, de documenter les hypothèses retenues et de produire une cartographie complète des infrastructures concernées. Ces travaux devront permettre de renforcer la transparence du dispositif et de vérifier sa conformité aux principes applicables.
144. **La conclusion sur la conformité du système d'allocation est exposée ci-après.**
145. En l'état, les règles d'allocation des produits, des actifs et des charges mises en œuvre par la société ADP ne sont pas conformes aux principes définis par l'Autorité dans sa décision n° 2022-024, notamment au regard des principes d'homogénéité, de non-discrimination et de pertinence. Elles conduisent à une sous-évaluation du ROCE du périmètre régulé.
146. La complexité du système d'allocation analytique de la société ADP ne permet pas, dans le délai contraint de l'instruction, d'établir une quantification parfaitement exhaustive de l'impact financier de chacun des points de non-conformité identifiés.
147. Néanmoins, les analyses menées par l'Autorité sur plusieurs postes significatifs – en particulier les surfaces, les infrastructures d'accès, les frais partagés et les activités de sûreté et de sécurité – convergent pour indiquer un biais global d'environ [0,5 - 1] point de pourcentage sur le ROCE (sur la base des données 2024).

²⁶ La société ADP gère elle-même certaines infrastructures de transport qui sont sur son domaine. Il s'agit des routes et gares routières, ainsi que des pistes cyclables.

148. Ce résultat repose sur l'agrégation d'ajustements estimés à partir des éléments transmis dans le cadre de l'instruction.
149. Toutes choses égales par ailleurs, ce biais correspond à un ordre de grandeur d'environ [50 - 100] millions d'euros de charges opérationnelles en moins imputées au périmètre régulé (soit près de [2 - 4] % des charges opérationnelles de ce périmètre). Cette évaluation ne constitue ni une estimation exhaustive ni la reprise des chiffrages proposés par les usagers ; elle résulte de l'analyse raisonnable et documentée que l'Autorité a été en mesure d'établir au vu des données disponibles dans les conditions de l'instruction.
150. **Les perspectives et attentes de l'Autorité sont exposées ci-après.**
151. Tout d'abord, l'Autorité n'ignore pas la complexité de l'exercice d'allocation des produits, charges et actifs, qui tient, en particulier, à la forte imbrication des activités et à la diversité des usages des infrastructures. Elle est également pleinement consciente de ce que le dispositif doit rester lisible et opérationnel tant pour l'exploitant que pour les usagers. L'objectif visant à refléter les usages par activité de la manière la plus fidèle possible doit être concilié avec ces deux séries de contraintes (complexité et lisibilité).
152. C'est précisément en tenant compte de ces contraintes que l'Autorité a octroyé, au travers de la période transitoire prévue par la décision n° 2022-025 précitée, un délai substantiel (près de quatre ans) afin de permettre aux exploitants de se mettre en conformité avec les principes d'allocation édictés dans la décision n° 2022-024 précitée, en s'appuyant sur une concertation étroite avec leurs usagers.
153. À ce stade, l'Autorité considère que l'équilibre à rechercher entre, d'une part, la lisibilité du dispositif d'allocation et, d'autre part, la nécessité qu'il reflète de manière robuste les usages pour chaque périmètre d'activité, n'est toujours pas atteint au regard de l'ensemble des observations formulées *supra*. Elle estime néanmoins que des améliorations significatives peuvent être réalisées sans compromettre la simplicité ni l'opérationnalité du système. Dans ce contexte réglementaire, si l'Autorité veille à exercer pleinement les compétences que lui a confiées le législateur, lesquelles impliquent notamment de s'assurer de la conformité des règles d'allocation aux principes fixés par la décision n°2022-024 susvisée, elle considère que l'organisation des outils et les processus internes permettant d'atteindre cet objectif de conformité relèvent de la seule responsabilité de l'exploitant.
154. À court terme, l'Autorité invite la société ADP à poursuivre sans délai ses échanges avec les usagers afin d'obtenir les avancées attendues sur les règles présentant les impacts financiers les plus importants, en particulier la répartition des surfaces en aérogare et l'allocation des infrastructures d'accès. Cette démarche est d'autant plus indispensable que les règles d'allocation retenues ont vocation à s'appliquer sur l'ensemble de la durée prévue du prochain contrat de régulation économique, soit huit ans²⁷.
155. Face au nombre élevé de chantiers identifiés, l'Autorité ne peut raisonnablement lister l'ensemble des non-conformités, ni prétendre à l'exhaustivité. Néanmoins s'agissant des règles les plus structurantes, elle estime qu'une mise en conformité rapide de la société ADP est possible. Par exemple :
- s'agissant des surfaces, une méthode alternative, fondée sur l'outil SIG existant et construite en concertation avec les usagers, pourrait être mise en œuvre, consistant à affecter directement et strictement les surfaces non régulées (dont les surfaces commerciales) et les surfaces régulées (dont celles affectées aux activités

²⁷ Source : dossier public de consultation ([lien](#)).

aéronautiques), puis à répartir les surfaces mixtes au prorata des surfaces préalablement affectées, comme pratiqué par les aéroports de Toulouse-Blagnac ou Aix-Marseille ;

- s'agissant des accès routiers, une analyse fine, par tronçon, des activités desservies, à partir du SIG, sur le modèle pratiqué par l'aéroport de Bâle Mulhouse, puis une répartition au prorata des surfaces accessibles des bâtiments desservis par plusieurs activités apparaît également réalisable.

156. À moyen terme, et au plus tard d'ici à la signature du contrat de régulation économique, l'Autorité attend de la société ADP qu'elle poursuive une démarche d'amélioration continue visant à clarifier, simplifier et fiabiliser son système de comptabilité analytique, en associant étroitement les usagers et en assurant une justification économique robuste des règles retenues.

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

157. À titre liminaire, l'Autorité relève que sur les trois derniers exercices, les niveaux de ROCE effectivement réalisés par la société ADP se sont révélés systématiquement supérieurs aux prévisions présentées aux usagers lors de la construction tarifaire. En moyenne, le ROCE réalisé a excédé de [1 - 2] point de pourcentage les valeurs anticipées : si l'écart constaté en 2024 est limité (prévision : [2 - 4] % ; réalisé : [2 - 4] %), les sous-estimations ont été nettement plus marquées en 2022 (+[2 - 5] points) et en 2023 (+[1 - 2] point). Ce constat appelle, pour la présente période tarifaire, une attention renforcée sur la robustesse des prévisions qui fondent la demande d'homologation.
158. Au cours de l'instruction, la société ADP a transmis les éléments justificatifs relatifs aux prévisions de produits, de charges et d'actifs retenues pour l'élaboration de sa proposition tarifaire. Les analyses de l'Autorité sont présentées ci-après, selon les trois composantes suivantes : les produits, les charges et la base d'actifs régulés.

• En ce qui concerne les produits

159. Les produits du périmètre régulé dépendent principalement du trafic de passagers, qui constitue le déterminant central des recettes de redevances. L'analyse des prévisions de produits conduit ainsi à examiner en premier lieu les hypothèses de trafic retenues par l'exploitant.
160. La société ADP anticipe une hypothèse de trafic commercial de 108,9 millions de passagers pour l'année civile 2026 (pour les aéroports de Paris-Orly et Paris-Charles de Gaulle) et de 112,7 millions de passagers pour l'année civile 2027. Comme mentionné au point 44, la société ADP retient ainsi une hypothèse de trafic de [100 - 120] millions de passagers pour la période tarifaire 2026-2027, correspondant à [100 - 105] % du trafic de référence réalisé en 2019.
161. Au regard, à la fois, des dynamiques d'offre et de trafic observées en 2025, des niveaux de trafic attendus par les compagnies aériennes en 2026 et des tendances pour l'évolution du trafic aérien communiquées par plusieurs associations et organisations (ACI Europe, Eurocontrol, IATA), les prévisions établies par la société ADP apparaissent dans la fourchette basse des tendances établies par l'Autorité pour la période tarifaire. L'Autorité note également que les prévisions de trafic de la société ADP retenues dans le cadre de sa proposition tarifaire n'ont pas donné lieu à oppositions de la part des usagers.

162. L'Autorité constate par ailleurs qu'aucune tendance à la sous-estimation du trafic n'a été observée sur les trois derniers exercices réalisés.
163. En revanche, l'Autorité relève que les recettes de la redevance d'atterrissage – représentant [10 - 15] % du chiffre d'affaires régulé en 2024 – ont été supérieures aux prévisions sur chacun des exercices 2022, 2023 et 2024, avec un écart moyen de +[2 - 4] %.
164. Pour expliquer ces écarts, la société ADP fait valoir, d'une part, les différences entre prévisions et réalisations du nombre de mouvements, d'autre part, les variations du coefficient de modulation acoustique appliqué à la redevance d'atterrissage. Elle indique en particulier que la fourniture tardive des certificats acoustiques, les évolutions de flotte ou encore la facturation par défaut en groupe acoustique 1²⁸ en l'absence de certificat²⁹ peuvent conduire à l'application, pour un nombre non négligeable de mouvements, d'un coefficient acoustique supérieur à celui retenu dans les prévisions, et donc à une modulation de la redevance plus élevée que celle anticipée par l'exploitant. L'Autorité prend acte de ces éléments qui éclairent certaines des divergences constatées entre les prévisions et les réalisations.
165. Néanmoins, ces explications ne permettent pas d'écarter le risque de sous-estimation des recettes de la redevance d'atterrissage. Compte tenu de l'importance des montants en jeu et de la nécessaire fiabilité des prévisions servant de base à la construction tarifaire, l'Autorité recommande à la société ADP de renforcer sa méthodologie de prévision de la redevance d'atterrissage, notamment en améliorant l'anticipation de la transmission des certificats acoustiques et des comportements de déclaration acoustique des compagnies aériennes, en exploitant de façon systématique les historiques récents et en rendant plus robuste la détermination du coefficient de modulation acoustique.
- En ce qui concerne les charges d'exploitation
166. L'analyse des charges d'exploitation porte tant sur leur niveau global que sur leur évolution par passager et sur la cohérence des éléments explicatifs avancés par l'exploitant.
167. À un niveau global, l'Autorité note une progression très élevée des charges d'exploitation³⁰ du périmètre régulé, qui atteindraient environ [2 - 3] milliards d'euros en 2027, soit une hausse de +[40 - 50] % par rapport à 2019 (soit un taux de croissance annuel moyen – « TCAM » – de +[4 - 5] %). L'exploitant justifie ces évolutions par l'inflation, l'ouverture de capacités supplémentaires, la hausse des coûts de l'énergie et de l'acier, ainsi que par de nouvelles exigences réglementaires et fiscales. Au regard de leur ampleur, ces évolutions appellent une attention particulière de la part de l'Autorité.
168. Afin de neutraliser les effets de la reprise du trafic et de l'évolution de la fiscalité, l'Autorité a examiné l'évolution par passager de certains postes opérationnels du périmètre régulé – à savoir les achats, la sous-traitance, l'entretien-réparation et les autres services extérieurs – hors impôts et taxes. Sur cette base, l'Autorité met en évidence une progression marquée de ces charges entre 2019 et 2027 : celles-ci augmenteraient d'environ +[40 - 50] % sur la période, soit un TCAM de +[4 - 5] %.

²⁸ Plus l'avion est bruyant (groupe acoustique 1), plus le coefficient est élevé, donc plus le montant de la redevance facturée augmente.

²⁹ Chaque aéronef doit, en vertu de l'arrêté du 24 janvier 1956 modifié, être affecté à un « groupe acoustique » déterminé sur la base de son certificat acoustique. La facturation à l'aéroport s'effectue sur présentation de ce certificat. En l'absence de transmission ou de fourniture du certificat acoustique par la compagnie aérienne, l'aéronef est par défaut classé dans le groupe acoustique 1, ce qui entraîne l'application du coefficient de modulation acoustique le plus élevé.

³⁰ Hors « autres produits et charges ».

169. Une part importante de cette hausse peut être objectivement expliquée par des facteurs quantifiables :
- un effet prix estimé à +22,4 %, reflétant l'inflation cumulée sur la période ;
 - un effet volume évalué à +[10 - 15] %, lié à l'augmentation des capacités.
170. Pour autant, l'Autorité relève que la hausse observée demeure supérieure, de l'ordre d'une dizaine de points de pourcentage, aux effets quantifiables identifiés : les évolutions excèdent ce que permettent d'expliquer la seule inflation et la croissance des capacités. Si l'exploitant invoque d'autres déterminants – tels que certaines contraintes réglementaires nouvelles – ces éléments apparaissent insuffisamment documentés ou quantifiés de manière consolidée.
171. Par ailleurs, l'Autorité relève que la progression des charges d'exploitation ne s'accompagne pas, à ce stade, d'une amélioration clairement établie de la qualité de service, qui permettrait de justifier la part non expliquée de la hausse observée mentionnée au point 168. D'une part, les informations présentées par la société ADP aux usagers conformément à la recommandation formulée par l'Autorité dans sa décision n° 2024-087 susvisée, ne permettent pas encore de mettre en évidence une trajectoire homogène d'amélioration, compte tenu notamment des différences observées selon les aéroports et les terminaux. D'autre part, certains indicateurs de perception – tels que les résultats récents des enquêtes de satisfaction globale des passagers au départ³¹ et des compagnies aériennes appellent une vigilance renforcée dans la perspective de l'élaboration du futur contrat de régulation économique.
172. S'agissant de la catégorie « autres produits et charges », l'Autorité constate une sous-estimation récurrente des produits nets dans les prévisions des trois dernières propositions tarifaires, les réalisations dépassant en moyenne d'environ [20 - 50] millions d'euros les montants anticipés. La société ADP indique qu'elle entend améliorer la modélisation de ce poste à l'horizon du prochain contrat de régulation économique, en recentrant les projections sur les éléments réellement récurrents, en corrigeant les erreurs identifiées dans le modèle actuel et en renforçant les contrôles de cohérence entre prévisions et réalisations.
- En ce qui concerne la base d'actifs régulés
173. Les analyses de l'Autorité s'agissant des investissements et du besoin en fonds de roulement sont exposées ci-après.
174. La société ADP prévoit, pour les exercices 2026 et 2027, des niveaux d'investissements d'une ampleur exceptionnelle, respectivement [500 - 1 000] millions d'euros et 1,1 milliard d'euros. Pour accompagner la montée en puissance de ce programme et répondre à la complexification croissante de l'environnement de réalisation des projets d'aménagement, elle a engagé, depuis 2024, la démarche « Emergence » qui vise à renforcer le pilotage des projets, à améliorer la coordination et la performance des fonctions d'ingénierie et à réorganiser certaines équipes afin de rendre l'ensemble plus agile et mieux adapté à la conduite de projets d'envergure.

³¹ L'indicateur d'expérience passagers de référence est l'indicateur ACI/ASQ satisfaction « globale des passagers au départ ». Le programme ASQ (« Airport Service Quality ») de l'ACI (« Airports Council International ») est le principal programme d'évaluation de la satisfaction des passagers dans les aéroports. Il fournit une mesure basée sur la perception des passagers sur l'ensemble du parcours passagers, incluant la satisfaction globale au départ.

175. L'Autorité rappelle que, comme elle l'a relevé dans sa décision n° 2024-087 du 12 décembre 2024, les propositions tarifaires des dernières années ont systématiquement reposé sur des prévisions d'investissements qui se sont révélées, *ex post*, sensiblement supérieures aux réalisations effectives. Constatant cette tendance récurrente à la sous-réalisation, la société ADP avait proposé, dans sa demande d'homologation pour la période 2025-2026, d'appliquer un taux de réfaction « prudentiel » de 10 % aux prévisions d'investissements relatives aux années civiles 2025 et 2026, sans renoncer à ses objectifs d'investissement. Dans le cadre de la présente proposition tarifaire, la société ADP indique reconduire ce mécanisme, mais en abaissant le taux de réfaction à 8,5 % et en le circonscrivant à la seule année civile 2026, au motif d'une amélioration attendue de sa capacité à réaliser ses investissements, notamment du fait de la mise en œuvre du programme « Emergence ».
176. L'Autorité reconnaît l'intérêt de cette démarche de transformation et prend acte des évolutions organisationnelles engagées. Toutefois, il apparaît encore trop tôt pour en mesurer les effets concrets : à ce stade, les premiers résultats ne se traduisent pas dans les réalisations observées. La société ADP a en effet révisé, courant 2025, son niveau d'investissements prévisionnels pour l'exercice 2025 en cours, à un niveau inférieur de [10 - 15] % à la prévision initiale, hors taux de réfaction, et de [4 - 6] % à la prévision diminuée du taux de réfaction appliqué dans la construction tarifaire. Par ailleurs, sur la période 2022-2024, l'Autorité constate une sous-réalisation significative du plan d'investissements. En moyenne, elle est de l'ordre de [10 - 15] % sur ces trois années, plus marquée sur 2024.
177. Dans ce contexte, la réduction du taux de réfaction « prudentiel » à -8,5 % pour la seule année 2026 apparaît, à ce stade, insuffisamment étayée au regard de la tendance observée.
178. L'Autorité rappelle qu'à l'horizon du futur contrat de régulation économique, des mécanismes d'ajustement spécifiques devront être mobilisés afin de tenir compte des écarts éventuels entre les investissements prévus et réalisés.
179. S'agissant du besoin en fonds de roulement, l'Autorité relève que la société ADP a tenu compte de la recommandation formulée dans sa décision n° 2024-087 en élargissant la profondeur historique retenue pour déterminer les inducteurs de prévision. Cette évolution constitue une amélioration de la méthodologie utilisée lors des précédentes demandes d'homologation.

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

180. 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 de ce 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.
181. 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.
182. Les analyses de l'Autorité s'agissant (i) du CMPC et (ii) du ROCE sont présentées ci-après.

• En ce qui concerne le CMPC

183. Comme indiqué au point 45, la société ADP estime le CMPC après impôts applicable à la période tarifaire 2026-2027 à 4,95 %, valeur légèrement inférieure à la moyenne de la fourchette qu'elle retient, comprise entre 4,5 % et 5,7 % après impôts.
184. 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 compétence³².
185. La méthodologie employée par la société ADP pour estimer son CMPC s'inspire de ces lignes directrices, mais présente deux divergences touchant aux paramètres de calcul du coût de la dette, d'une part, et du bêta, d'autre part.
186. S'agissant du coût de la dette, la société ADP retient une approche normative en combinant le taux sans risque à une prime de dette de 1,25 %. Cette prime de dette est définie comme l'écart entre le taux sans risque et le rendement d'obligations d'entreprises comparables sur le long terme. En pratique, la société ADP s'appuie sur la prime de 1,4 % figurant dans l'application chiffrée de septembre 2023 publiée avec les lignes directrices, qu'elle ajuste de -0,15 % pour tenir compte de l'écart de notation entre BBB (référence utilisée dans l'application) et sa propre notation A-. Toutefois, cette prime de dette de 1,4 % n'a pas été actualisée par la société ADP à la date de sa saisine. La mise à jour de cette prime, réalisée conformément aux lignes directrices et en tenant compte de l'écart de notation BBB/A-, conduit à une estimation comprise entre 0,95 %³³ et 0,5 %³⁴, abaissant mécaniquement la fourchette de CMPC de 10 à 30 points de base³⁵.
187. S'agissant du coefficient bêta, la société ADP fonde son estimation sur un échantillon de comparables plus restreint que celui retenu par l'Autorité. Ce choix conduit à une surestimation du bêta par rapport à la fourchette issue de l'application des lignes directrices. La société ADP calcule en effet un bêta au 1^{er} septembre 2025 à partir de quatre comparables (ADP, AENA³⁶, Francfort, Zurich), tandis que l'Autorité retient, pour les tarifs applicables au 1^{er} avril 2026, un calcul arrêté au 30 septembre 2025 et fondé sur cinq comparables (ADP, AENA, Francfort, Zurich, Bologne). En intégrant l'aéroport de Bologne dans l'échantillon utilisé par la société ADP, le bêta désendetté s'établit dans une fourchette de 0,52 à 0,55, ce qui se traduit par une diminution du CMPC d'environ 30 points de base en borne basse et de 10 points de base en borne haute, toutes choses égales par ailleurs.
188. S'agissant du choix des comparables, l'Autorité a appliqué l'approche prévue par ses lignes directrices, établies à l'issue d'une large consultation des parties prenantes³⁷. Celle-ci a permis d'appréhender les attentes spécifiques du secteur, de rechercher des consensus et, lorsque cela n'a pas été possible, d'identifier des points d'équilibre entre des positions parfois antagonistes quant aux hypothèses et aux méthodes de calcul à mettre en œuvre.

³² 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 sa décision Société Aéroports de Lyon du 10 juillet 2025 (n° 494869).

³³ Prime de dette borne basse (moyenne historique de l'indice iBoxx Euro Non-Financials A 10+ sur 5 ans) = 1,10% - 0,15% = 0,95% au 30 septembre 2025.

³⁴ Prime de dette borne haute (moyenne historique de l'indice iBoxx Euro Non-Financials A 10+ sur 1 an) = 0,63% - 0,15% = 0,48% arrondi à 0,5% au 30 septembre 2025.

³⁵ Pour la lisibilité du présent document, les variations relatives au CMPC sont exprimées en points de base (1 point de pourcentage = 100 points de base), tandis que celles relatives au ROCE sont exprimées en points de pourcentage.

³⁶ *Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea* (AENA) est un groupe aéroportuaire espagnol, exploitant l'ensemble des grands aéroports commerciaux en Espagne, dont notamment Madrid-Barajas et Barcelone-El Prat.

³⁷ Consultation publique sur l'appréciation des niveaux de CMPC des périmètres régulés des aéroports du 18 avril 2023 au 18 juin 2023 ([lien](#)).

189. Toutefois, la constitution d'un échantillon d'aéroports comparables au périmètre régulé se heurte à des contraintes structurelles bien documentées par l'Autorité. En application de l'article L. 6325-1 du code des transports, l'Autorité doit fonder son appréciation sur « *des paramètres pris en compte pour les entreprises exerçant des activités comparables* ». Or, en pratique, le nombre disponible d'aéroports cotés en Europe et dans le monde demeure limité, et la plupart d'entre eux combinent des activités non régulées importantes ou disposent d'un portefeuille d'actifs internationaux générant un niveau de risque plus élevé que celui attaché au seul périmètre régulé.
190. La majorité des groupes aéroportuaires internationaux présents sur les marchés boursiers exploitent en effet plusieurs aéroports, parfois situés dans des zones exposées à des risques géopolitiques ou financiers significatifs. Ce modèle multi-sites ou multi-activités se traduit mécaniquement par un bêta reflétant l'ensemble des risques du groupe, et non ceux du seul périmètre régulé. Cette situation a déjà été soulignée par l'Autorité dans ses précédentes publications, qui mettent en évidence « *les difficultés évidentes liées à l'absence de détournement des activités du périmètre régulé* »³⁸ et le fait que les données boursières mesurent avant tout le risque des activités globales du groupe.
191. Afin de renforcer la robustesse méthodologique de ses évaluations tout en tenant compte des observations formulées lors de la consultation publique, l'Autorité a introduit dans ses lignes directrices une analyse en deux temps. Elle procède d'abord à une première sélection d'une liste de comparables correspondant aux sociétés de gestion aéroportuaire cotées et répertoriées dans l'espace économique européen et en Suisse. Elle retient ensuite, au sein de cette liste, les seules sociétés dont les actions présentent une liquidité suffisante selon l'analyse multicritères définie au point 36 de ses lignes directrices. En outre, une analyse de la qualité des données boursières retenues pour effectuer la régression est réalisée pour chaque société.
192. En application de cette méthode, l'échantillon retenu dans le cadre de la présente demande d'homologation est constitué des sociétés Aéroports de Paris (ADP), AENA, Fraport (Francfort), Flughafen Zürich et Aéroport de Bologne. L'Autorité relève à cet égard que si l'aéroport de Bologne n'est pas retenu par la société ADP dans son calcul de CMPC, rien ne justifie son exclusion dès lors qu'il satisfait aux critères méthodologiques rappelés au point 191. À l'inverse, les sociétés exploitant les aéroports de Vienne, Copenhague, Malte et Toscane ne répondent pas aux critères requis et sont, à ce titre, exclues du périmètre des comparables.
193. L'impact cumulé de la correction des deux divergences susmentionnées, sur le coût de la dette et sur le coefficient bêta, conduit à une baisse du CMPC d'environ 30 points de base par rapport au niveau estimé par la société ADP.
194. Pour fixer le CMPC à 4,95 %, la société ADP indique avoir procédé à une analyse qualitative des risques conforme aux lignes directrices, tenant compte à la fois du cadre de régulation et de facteurs additionnels. Elle fait valoir, en particulier, que l'environnement fiscal français, qu'elle juge instable, devrait être pris en compte pour retenir un positionnement de CMPC plus élevé.
195. Conformément à la décision n° 2023-052, l'Autorité estime, pour sa part, que la fourchette de CMPC après impôts pertinente pour le périmètre régulé de la société ADP se situe entre 4,1 % et 5,4 %, avec une valeur moyenne de 4,8 %.

³⁸ Point 146 du support de consultation du 18 avril 2023 ([lien](#)).

196. Pour déterminer la position dans cette fourchette, l'Autorité applique l'analyse qualitative définie dans ses lignes directrices, fondée sur un facteur principal – lié au cadre de régulation – et cinq facteurs secondaires³⁹.
197. Au regard du facteur principal, le CMPC du périmètre régulé de la société ADP doit être fixé dans la partie inférieure de la fourchette. En effet, le cadre de régulation tarifaire applicable à la société ADP, en l'absence de CRE, lui permet de limiter ses risques en autorisant, notamment, un réexamen annuel des tarifs, ce qui limite sensiblement son exposition au risque de trafic notamment.
198. L'analyse des facteurs secondaires ne remet pas en cause le positionnement du CMPC du périmètre régulé de la société ADP en bas de fourchette. Le facteur relatif à la variété et à l'équilibre de la base clients, notamment, ne conduit pas à une hausse du CMPC comme le soutient la société ADP. La présence d'un *hub* international, principalement servi par une compagnie nationale solide – tel que le groupe Air France, dont la part de trafic s'établit autour de [40 - 50] % –, ne constitue pas un facteur de risque supplémentaire au sens des lignes directrices.
199. De même, la fiscalité ne constitue pas un facteur de risque additionnel au sens de la décision n° 2023-052, et ne saurait donc justifier l'intégration d'une prime supplémentaire dans le CMPC. D'une part, le risque propre à la TEITLD relève d'un aléa spécifique à l'opérateur, déjà couvert par les tarifs dans la mesure où ces derniers couvrent la part de la taxe affectée aux activités aéroportuaires. D'autre part, dans la mesure où les évolutions générales de la fiscalité sont, par nature, des risques systémiques, elles sont déjà correctement reflétées dans le paramètre bêta retenu pour l'estimation du CMPC.
200. Dans ces conditions, l'Autorité estime que le CMPC du périmètre régulé doit 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 4,3 % après impôts.
201. En conséquence, le niveau de CMPC de 4,95 % retenu par l'exploitant apparaît trop élevé au regard de l'application des lignes directrices de l'Autorité au cas spécifique du périmètre régulé de la société ADP dans le cadre de la présente procédure d'homologation annuelle.

• En ce qui concerne le ROCE

202. Comme indiqué au point 44, la société ADP estime le ROCE du périmètre régulé applicable à la période tarifaire 2026-2027 à + [4 - 5] %.
203. L'Autorité considère que plusieurs éléments concordants conduisent à établir que ce niveau de ROCE est sous-évalué. Ce constat repose sur deux séries d'indications :
- celles résultant de l'analyse de l'allocation des produits, des actifs et des charges ;
 - celles issues de l'analyse des prévisions qui fondent la proposition tarifaire.
204. D'une part, comme exposé dans la partie dédiée à l'allocation analytique, l'Autorité constate que les modalités d'allocation proposées par la société ADP conduisent, dans leur ensemble, à imputer de manière excessive les charges et les actifs au périmètre régulé.

³⁹ 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.

205. Les analyses macroscopiques et microscopiques de l'Autorité, corroborées par les observations des usagers et les limites relevées dans l'audit externe, convergent pour révéler un biais structurel dans l'imputation des charges et des actifs. L'Autorité a estimé, dans le cadre de la présente instruction, que ce biais est susceptible d'affecter le ROCE à hauteur d'environ [0,5 - 1] point de pourcentage (sur la base des données 2024), comme indiqué au point 147.
206. Dès lors, les modalités d'allocation retenues par l'exploitant sont de nature à minorer artificiellement le ROCE prévisionnel présenté dans la proposition tarifaire.
207. D'autre part, comme exposé dans la partie dédiée aux projections des produits, des charges et des actifs, l'Autorité constate une tendance récurrente de l'exploitant à sous-estimer son ROCE prévisionnel.
208. Sur les trois derniers exercices réalisés, le ROCE effectivement constaté a excédé en moyenne de [1 - 2] point les prévisions transmises aux usagers dans le cadre des constructions tarifaires. Cette sous-estimation résulte notamment :
- de recettes supérieures aux prévisions sur la redevance d'atterrissage ;
 - d'investissements réalisés inférieurs aux prévisions initiales ;
 - d'une projection du poste « autres produits et charges » qui s'est avérée, de façon récurrente, sensiblement éloignée des réalisations.
209. L'Autorité rappelle que conformément à sa pratique constante, la persistance d'écarts significatifs entre les prévisions retenues pour l'élaboration des propositions tarifaires et les données effectivement réalisées est susceptible d'entraîner une sur-rémunération de l'exploitant *ex post*, ce dont elle tient compte dans son appréciation *ex ante* de la juste rémunération des capitaux investis.
210. En tenant compte d'ajustements élaborés à partir de l'observation historique des trois derniers exercices – notamment sur les recettes de la redevance d'atterrissage, une appréciation réaliste du niveau des investissements susceptibles d'être réalisés et les « autres produits et charges » –, le ROCE prévisionnel serait réévalué à la hausse, de l'ordre de [0,2 - 0,5] point de pourcentage.
211. Au total, l'Autorité dispose d'un faisceau d'indices concordants – incluant notamment un effet positif estimé à +[0,5 - 1] point au titre de l'allocation comptable et de +[0,2 - 0,5] point au titre des prévisions – indiquant que le niveau de ROCE du périmètre régulé, estimé par l'exploitant à [4 - 5] % pour la période tarifaire 2026-2027, est sous-évalué.
212. Dans ces conditions, le ROCE prévisionnel du périmètre régulé, tel qu'estimé par l'Autorité, excède le niveau de CMPC du périmètre régulé, déterminé à 4,3 % après impôts en application des lignes directrices définies dans sa décision n° 2023-052.
213. En conséquence, l'Autorité considère que la proposition tarifaire de la société ADP ne satisfait pas au critère de juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé posé à l'article L. 6327-2 du code des transports.

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

214. Aux termes de l'article L. 6327-2 du code des transports, l'Autorité veille à ce que le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus. Dans sa proposition tarifaire, la société ADP estime le taux de couverture des services publics aéroportuaires à **[90 - 100]** %⁴⁰ pour la période tarifaire 2026-2027.
215. L'Autorité relève toutefois que cette estimation repose intégralement sur :
- les règles d'allocation présentées par la société ADP ;
 - les prévisions de produits, de charges et d'investissements retenues pour la construction tarifaire ; et
 - un niveau de CMPC qui diverge de celui déterminé par l'Autorité au point 200 (4,3 % après impôts).
216. Comme indiqué dans les parties précédentes, l'Autorité a identifié :
- un déséquilibre significatif dans l'allocation des charges et des actifs entre périmètres, de nature à majorer les coûts imputés aux services publics aéroportuaires ;
 - des écarts récurrents entre prévisions et réalisations sur les trois derniers exercices, susceptibles d'affecter tant les produits que le calcul des coûts pris en compte dans la construction tarifaire ;
 - ainsi que des incertitudes liées à l'absence d'analyses de sensibilité intégrant le CMPC tel qu'estimé par l'Autorité.
217. L'ensemble de ces éléments est susceptible de remettre en cause l'estimation du taux de couverture présentée par l'exploitant.
218. S'il n'a pas été possible à l'Autorité, dans les délais d'instruction impartis, de procéder aux chiffrages complets des ajustements aux bornes du seul périmètre des services publics aéroportuaires, il lui apparaît probable que le produit global des redevances excède le coût des services rendus, au regard des constats opérés sur le périmètre régulé dans le cadre de la présente décision – notamment l'impact de la répartition des surfaces sur l'allocation des charges et des actifs, en particulier pour la redevance passager.

⁴⁰ Y compris la redevance d'assistance aux PHMR.

2.3. Sur la redevance d'assistance aux PHMR

219. L'article 8 du règlement (CE) n° 1107/2006 susvisé dispose que l'entité gestionnaire d'un aéroport peut percevoir, sur une base non discriminatoire, une redevance spécifique auprès des usagers de l'aéroport pour financer l'assistance spécifique destinée aux personnes handicapées ou à mobilité réduite. Cette redevance doit être raisonnable, calculée en fonction des coûts du service, 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.
220. Elle constitue ainsi une redevance autonome, distincte des autres redevances aéroportuaires, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans sa décision du 31 décembre 2019⁴¹. Cette autonomie exclut toute compensation avec d'autres redevances et implique une homologation séparée. Dès lors, le refus d'homologation des redevances aéroportuaires n'a pas pour effet d'empêcher l'Autorité d'homologuer la redevance PHMR.
221. L'article 9 du même règlement prévoit l'obligation pour le gestionnaire d'aéroport de (i) fixer des normes de qualité pour l'assistance et (ii) de déterminer, en coopération avec les usagers, les ressources nécessaires pour atteindre ces normes.
222. La communication de la Commission européenne du 4 octobre 2024 susvisée précise que *« les usagers de l'aéroport devraient recevoir des informations financières et opérationnelles ainsi que d'autres informations utiles, qui soient transparentes et appropriées et leur permettent de formuler des observations en connaissance de cause. Ces informations devraient être fournies à un niveau suffisamment détaillé pour permettre aux parties concernées de comprendre la relation entre les coûts, les niveaux de service et les facteurs de coûts »* (soulignement ajouté). Cette communication prévoit ensuite qu'il convient de *« fixer des objectifs d'efficience pour l'assistance. Ces objectifs devraient être réexaminés chaque année en concertation avec les associations représentant les personnes handicapées, les personnes à mobilité réduite et les transporteurs aériens »*.
223. Comme indiqué au point 41, la société ADP propose, à compter du 1^{er} avril 2026, une augmentation moyenne d'environ +15 % de la redevance PHMR sur les plateformes de Paris-Orly et de Paris-Charles de Gaulle, en conservant la structure tarifaire actuelle fondée sur cinq catégories selon le taux de pré-notification des besoins d'assistance⁴².
224. Cette hausse s'inscrit dans la trajectoire pluriannuelle annoncée aux usagers et mentionnée par l'Autorité dans sa décision n° 2024-087, visant à rapprocher progressivement les tarifs du coût réel du service, déficitaire depuis plusieurs années.

2.3.1. En ce qui concerne l'équivalence aux coûts de la redevance PHMR

225. L'Autorité relève que cette évolution s'inscrit dans un contexte général d'augmentation croissante du nombre de prises en charge des PHMR. La hausse du nombre de prestations étant plus rapide que la hausse du nombre de passagers facturés⁴³, le taux de prestation d'assistance aux PHMR⁴⁴ a tendance à progresser de plus en plus fortement.

⁴¹ CE, 31 décembre 2019, *CSTA et autres*, req. n°424088.

⁴² Le taux de pré-notification des opérations d'assistance par les compagnies aériennes pour les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et de Paris-Orly est lié au respect d'un délai de préavis de 36 heures. Pour la période tarifaire 2026-2027, la période de référence du calcul du taux de signalement est la période d'août 2023 à juillet 2024.

⁴³ L'assiette de facturation de la redevance d'assistance aux PHMR est le nombre total de passagers embarqués, comprenant à la fois les passagers origine-destination embarqués et les passagers en correspondance embarqués.

⁴⁴ C'est-à-dire du nombre de prestations d'assistance aux PHMR réalisées par rapport au nombre total de passagers.

226. À Paris-Orly, la société ADP anticipe une augmentation de +11,9 % du nombre d'interventions entre 2025 et 2026, portant le taux de prestation à 1,46 % (contre 1,20 % réalisé en 2024). À Paris-Charles de Gaulle, la hausse attendue est de +13,7 %, portant le taux de prestation à 1,93 % (contre 1,58 % réalisé en 2024).
227. L'Autorité constate que les prévisions transmises par l'exploitant pour les exercices récents se sont systématiquement révélées inférieures aux réalisations, traduisant une difficulté persistante à anticiper l'évolution du taux de prestation. Par ailleurs, les échanges conduits au cours de l'instruction montrent une préoccupation partagée des compagnies aériennes et de la société ADP au vu de cette dynamique, sans solution clairement identifiée permettant d'en atténuer la progression.
228. Néanmoins, l'Autorité observe que le coût unitaire des prestations est maîtrisé et demeure inférieur au niveau constaté en 2019. En outre, malgré les augmentations tarifaires proposées, pour la période tarifaire 2026-2027, le produit de la redevance destinée à financer l'assistance aux PHMR, tant pour l'aéroport de Paris-Orly que pour l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle, reste inférieur aux coûts des prestations PHMR, le taux de couverture estimé pour l'année 2026 étant de [80 - 90] % pour l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle et de [80 - 90] % pour l'aéroport de Paris-Orly.

2.3.2. En ce qui concerne le caractère « raisonnable » de la redevance PHMR

229. Dans le silence du règlement (CE) n° 1107/2006 susvisé, le caractère « raisonnable » du montant de la redevance spécifique prévu à son article 8 est analysé au cas par cas, en prenant notamment en considération :
- le niveau de qualité de service associé au niveau tarifaire proposé ;
 - la prévisibilité pour les usagers du niveau tarifaire proposé ; et
 - le niveau tarifaire d'aéroports comparables.

En ce qui concerne le niveau de qualité de service :

230. Lors de la CoCoÉco et au cours de l'atelier d'échanges du 9 septembre 2025 consacré à la redevance PHMR, plusieurs compagnies aériennes ont signalé un niveau de qualité de service insuffisant concernant l'assistance aux personnes en situation de handicap et à mobilité réduite.
231. Si l'Autorité constate que plusieurs cibles ne sont pas atteintes⁴⁵, elle relève certaines améliorations à Paris-Charles de Gaulle, notamment la baisse des retards à l'envol imputables à l'assistance PHMR et l'atteinte régulière des objectifs sur les délais de prise en charge à l'arrivée. En outre, la société ADP est parvenue à maintenir un niveau de qualité de service globalement équivalent dans un contexte de hausse du nombre de prestations.
232. Dans sa décision n° 2024-087, l'Autorité avait formulé des recommandations tendant à ce que toute augmentation des tarifs de la redevance PHMR soit liée à une hausse de la qualité du service mesurée par des cibles et des indicateurs de qualité et que la détermination de ces indicateurs fasse l'objet d'échanges avec les usagers.

⁴⁵ S'agissant de l'aéroport de Paris-Orly, à l'exception du sous indicateur sur les délais de prise en charge à l'arrivée en porte avion, aucun des indicateurs prévus dans le marché n'a été atteint. S'agissant de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle, si tous les

233. À cet égard, la société ADP a organisé l'atelier d'échanges susmentionné au point 230 afin de présenter ses résultats financiers, ses actions opérationnelles, ses indicateurs de qualité de service et de recueillir les observations des compagnies aériennes. L'Autorité recommande à la société ADP de poursuivre ces échanges, en particulier sur la définition des cibles et des indicateurs de qualité.

En ce qui concerne la prévisibilité des tarifs :

234. L'Autorité rappelle qu'un acteur en concurrence n'a pas la capacité de répercuter sur ses clients la totalité des augmentations de coûts qu'il subit lorsque celles-ci sont importantes : il privilégiera donc des augmentations progressives et mesurées, les seules acceptables pour le marché. Par conséquent, il revient au régulateur économique de veiller à ce qu'un opérateur en situation de monopole se comporte de la sorte, dans la mesure où toute augmentation brutale traduit le pouvoir de marché de ce dernier.
235. En l'espèce, l'augmentation importante de +15 % de la redevance PHMR proposée par la société ADP avait été annoncée aux usagers en amont de l'homologation des tarifs pour la période tarifaire 2025-2026 et présente donc un caractère prévisible pour les usagers. En outre, cette augmentation tarifaire s'inscrit dans un contexte marqué, d'une part, par une forte sous-couverture des coûts, d'autre part, par la recherche d'une augmentation progressive des tarifs de la redevance PHMR sur deux à trois exercices successifs pour résorber cet écart.

En ce qui concerne le caractère comparable du niveau tarifaire

236. L'analyse comparative conduite sur un *panel* d'aéroports suggère que le niveau tarifaire de la redevance PHMR proposé par la société ADP tend à se situer, pour 2026-2027, dans la partie haute de la fourchette des niveaux observés, sans présenter d'écart significatif.
237. Au regard de l'ensemble des éléments analysés, la proposition de la société ADP apparaît conforme aux principes applicables aux redevances pour services rendus et aux exigences de l'article 8 du règlement (CE) n° 1107/2006 susvisé.
238. En conséquence, les tarifs de cette redevance peuvent être homologués.

indicateurs de performance (« *key performance indicators* » ou KPI) ne sont pas atteints, notamment l'indicateur KPI2 (« taux d'explication spontané du déroulé de la prestation »), on note une progression dans la réalisation des KPI.

Décision

Les tarifs de la redevance d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite applicables aux aéroports de Paris Charles de Gaulle et Paris-Orly pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2026 au 31 mars 2027 sont homologués.

L'Autorité s'oppose aux tarifs des autres redevances aéroportuaires proposés par la société ADP pour les aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget, pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2026 au 31 mars 2027.

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

L'Autorité a adopté la présente décision le 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 Guéné, vice-président.

Le président

Thierry Guimbaud

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

N°	Point	Recommandations	Acteur	Horizon
1	64	S'agissant de la documentation relative à la comptabilité analytique, l'Autorité invite la société ADP à renforcer la qualité et la cohérence de l'ensemble des informations transmises aux usagers.	ADP	Prochaines consultations
2	154	À court terme, l'Autorité invite la société ADP à poursuivre sans délai ses échanges avec les usagers afin d'obtenir les avancées attendues sur les règles présentant les impacts financiers les plus importants, en particulier la répartition des surfaces en aérogare et l'allocation des infrastructures d'accès.	ADP	À court terme
3	156	À moyen terme, et au plus tard d'ici à la signature du contrat de régulation économique, l'Autorité attend de la société ADP qu'elle poursuive une démarche d'amélioration continue visant à clarifier, simplifier et fiabiliser son système de comptabilité analytique, en associant étroitement les usagers et en assurant une justification économique robuste des règles retenues.	ADP	À moyen terme et au plus tard d'ici à la signature du CRE
4	165	L'Autorité recommande à la société ADP de renforcer sa méthodologie de prévision de la redevance d'atterrissage, notamment en améliorant l'anticipation de la transmission des certificats acoustiques et des comportements de déclaration acoustique des compagnies aériennes, en exploitant de façon systématique les historiques récents et en rendant plus robuste la détermination du coefficient de modulation acoustique.	ADP	Prochaine demande d'homologation
5	233	S'agissant de la qualité de service de la redevance PHMR, l'Autorité recommande à la société ADP de poursuivre les échanges avec ses usagers, en particulier sur la définition des cibles et des indicateurs de qualité.	ADP	Prochaines consultations