

Avis n° 2026-030 du 9 avril 2026

relatif à l'avant-projet de contrat de régulation économique entre l'État et la société Aéroports de Paris pour la période du 1^{er} janvier 2027 au 31 décembre 2034

L'essentiel

Par le présent avis, l'Autorité se prononce sur l'avant-projet de contrat de régulation économique (CRE) entre l'État et la société Aéroports de Paris (ADP), couvrant la période du 1^{er} janvier 2027 au 31 décembre 2034. Cet avant-projet de contrat s'inscrit dans un contexte marqué par la mise en œuvre d'un programme d'investissements d'une ampleur inédite, qui a conduit la société ADP à proposer une durée contractuelle de huit ans, ainsi que le permet à titre dérogatoire l'article L. 6325-2 du code des transports. Il définit, sur une période pluriannuelle, les conditions d'évolution des redevances aéroportuaires, en tenant compte des perspectives de trafic, des investissements envisagés, des charges d'exploitation et des objectifs de qualité de service.

L'Autorité accueille favorablement la mise en place d'un cadre de régulation pluriannuel pour les tarifs des redevances aéroportuaires de la société ADP. Un tel cadre apporte en effet de la visibilité aux usagers, permet la mise en œuvre d'incitations à la performance sur le volet des coûts et de la qualité de service et sécurise la mise en œuvre d'un programme ambitieux d'investissements sur les plateformes parisiennes, en s'appuyant sur un dispositif réglementaire structurellement protecteur et incitatif à l'investissement. De fait, le cadre réglementaire national organise un encadrement *ex ante* de la rémunération des capitaux engagés, destiné à en assurer une « juste rémunération » sans exclure une rémunération *ex post* supérieure en cas de performance opérationnelle améliorée. Il repose ainsi, notamment, sur l'intégration inconditionnelle des investissements dans la base d'actifs régulés, à leur valeur nette comptable, et sur la rémunération au coût moyen pondéré du capital des immobilisations en cours.

Les votes exprimés par les usagers et leurs représentants lors des commissions consultatives économiques tenues le 28 et le 30 janvier 2026 sont globalement favorables à la proposition de la société ADP, en ce qui concerne tant cet avant-projet de contrat que la durée proposée. Ils témoignent toutefois d'une absence de consensus et restent marqués par l'expression de réserves plus ou moins fortes selon les usagers, notamment en ce qui concerne la trajectoire tarifaire proposée par l'exploitant sur la durée du CRE dans le cadre de la mise en œuvre de son projet industriel.

Si les conditions de sa saisine ne lui ont pas permis de se prononcer sur certains éléments structurants de l'équilibre économique du contrat, l'Autorité a néanmoins conduit une instruction approfondie de l'avant-projet de CRE qui lui a été soumis. Elle a ainsi cherché à apporter la plus grande visibilité possible aux parties sur les ajustements à opérer en vue de son avis conforme, afin de sécuriser l'entrée en vigueur du contrat au 1^{er} janvier 2027, conformément à l'objectif qu'elles se sont fixé.

De fait, l'Autorité a été saisie, le 10 février 2026, de l'avant-projet de contrat publié le 10 décembre 2025 par la société ADP avec son dossier public de consultation (DPC). Or :

- cet avant-projet de contrat ne tire pas les conséquences des considérations l'ayant conduite à refuser, dans deux décisions datées du 16 décembre 2025 et du 10 février 2026, d'homologuer les tarifs des redevances aéroportuaires pour la période 2026-2027, notamment en raison de la non-conformité des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges aux principes qu'elle a fixés¹ ;
- les travaux engagés par la société ADP pour mettre en conformité ses règles d'allocation avec les principes fixés par l'Autorité n'ont pu aboutir à ce jour, ce qui ne permet pas à cette dernière de se prononcer définitivement sur la proposition qui en résultera.

L'Autorité ne pourra ainsi pleinement apprécier la conformité des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges de la société ADP que dans le cadre de l'avis conforme sur le projet de CRE dont elle sera saisie.

Dans ce contexte, l'Autorité formule un ensemble de recommandations à destination de la société ADP et de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), dans le cadre de son office de régulateur économique, visant (i) à réduire les asymétries d'information, (ii) à renforcer la robustesse des paramètres économiques et financiers sous-jacents à la proposition tarifaire (hypothèses d'évolution des trafics et des recettes extra-aéronautiques, trajectoires d'investissements et de charges opérationnelles, taux de rémunération des capitaux, etc.), et (iii) à garantir l'existence d'incitations à la performance en matière de coûts et de qualité de service en l'absence de dynamique concurrentielle classique. Ces recommandations poursuivent quatre objectifs principaux :

- la révision et la consolidation des trajectoires économiques et financières ;
- le rééquilibrage du partage de risque entre les parties et de la rémunération associée ;
- l'optimisation de la structuration tarifaire et de ses modalités d'évolution ;
- le renforcement de la clarté du contrat et de l'information fournie aux usagers.

L'Autorité estime que la mise en œuvre de ces recommandations représente un effort raisonnable et proportionné, compatible avec le calendrier d'entrée en vigueur annoncé au regard des enjeux attachés à un CRE d'une durée de huit ans, représentant près de 17 milliards d'euros courants de redevances prévisionnelles sur la période. Elle considère que la solidité des paramètres économiques et financiers retenus conditionne la sécurité juridique du contrat et la prévisibilité qu'il est censé offrir à l'ensemble des parties.

Dans ces conditions, elle se tient prête, si la société ADP le demande, à préciser ses attentes dans la mise en œuvre de ces recommandations et à apporter à la DGAC les éclairages qu'elle jugerait nécessaires dans la négociation du projet de contrat. Les travaux en cours ne lui ayant pas permis de se prononcer, dans le présent avis, sur certains paramètres fondamentaux, l'Autorité considère hautement souhaitable, compte tenu des enjeux attachés à un contrat de cette durée et de l'ampleur du programme d'investissements, que sa saisine pour avis conforme soit précédée d'échanges avec les parties afin de sécuriser le contrat – notamment le programme d'investissement qu'il prévoit – et de respecter le calendrier annoncé.

Le CRE fera l'objet, quatre ans après le début du contrat, de la procédure de « revoyure » prévue à l'alinéa 5 de l'article L. 6325-2 du code des transports. Dans ce cadre, après la consultation des usagers prévue à cet alinéa, l'Autorité émettra un avis conforme sur la poursuite de l'exécution du contrat, cette procédure visant à s'assurer qu'un CRE qui deviendrait déséquilibré ne se poursuive pas au-delà de la durée de principe de cinq ans dans des conditions qui seraient au détriment des usagers.

Afin de donner de la visibilité sur les conditions dans lesquelles elle se prononcera, au cours de la quatrième année du CRE, sur la poursuite de son exécution au-delà de cinq ans, l'Autorité engagera prochainement une consultation publique à ce sujet et précisera dans des lignes directrices, d'ici sa saisine pour avis conforme sur le projet de CRE, la méthodologie dont elle fera application.

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

¹ 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.

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

Saisie le 10 février 2026 par le ministre chargé de l'aviation civile d'une demande d'avis simple sur l'avant-projet de contrat de régulation économique de la société Aéroports de Paris (ci-après « société ADP » ou « ADP ») couvrant la période du 1^{er} janvier 2027 au 31 décembre 2034 ;

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

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

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

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 6325-2, L. 6327-3, R. 6325-39 et suivants et R. 6327-2 ;

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

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

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

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

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

Vu le règlement intérieur de l'Autorité ;

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

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

Vu la décision 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 décision de l'Autorité 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 ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2026-009 du 10 février 2026 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 ;

Vu le dossier publié par la société ADP le 10 décembre 2025 en application de l'article R. 6325-43 du code des transports et transmis à l'Autorité le même jour ;

Vu les avis des commissions consultatives économiques des aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget, transmis à l'Autorité par la direction générale de l'aviation civile le 10 février 2026 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir entendu, à leur demande, les représentants de l'Association internationale du transport aérien (ci-après « IATA »), du Syndicat des compagnies aériennes autonomes (ci-après « SCARA »), de la Fédération nationale de l'aviation et de ses métiers (ci-après « FNAM »), de la société ADP, du groupe Air France, des sociétés easyJet, Vueling et International Airlines Group (ci-après « IAG »), le 12 mars 2026 ;

Le collège en ayant délibéré le 9 avril 2026 ;

Adopte l'avis suivant :

Table des matières

1. CONTEXTE.....	10
1.1. Faits et procédure	10
1.1.1. La société Aéroports de Paris	10
1.1.2. Les précédents CRE et les périodes tarifaires antérieures.....	10
1.1.3. L'élaboration de l'avant-projet de CRE et la saisine de l'Autorité	11
1.2. L'office de l'Autorité dans la procédure d'élaboration des contrats de régulation économique	12
1.2.1. L'Autorité peut émettre un avis simple sur un avant-projet de CRE sur saisine du ministre chargé de l'aviation civile.....	12
1.2.2. L'Autorité émet un avis conforme sur le projet de contrat avant sa signature par les parties	13
1.2.3. Au cours du CRE, l'Autorité homologue annuellement les tarifs des redevances.....	14
1.2.4. La procédure de « revoyure » du CRE au bout de quatre années pour les contrats de plus de cinq ans.....	15
1.3. L'avant-projet de contrat soumis à l'Autorité pour la période 2027-2034.....	16
1.3.1. Sur les redevances dont les conditions d'évolution font l'objet de l'avant-projet de contrat, la structure, et les modulations tarifaires.....	16
1.3.2. Sur le programme d'investissements	17
1.3.3. Sur les perspectives de trafic et la rentabilité du périmètre régulé retenue sur la durée du contrat	17
1.3.4. Sur le partage des risques au regard du plafond du taux moyen d'évolution des tarifs, des facteurs d'ajustement de ce dernier et des conditions de révision du contrat.....	18
2. SYNTHÈSE DES ANALYSES ET CONCLUSION	21
2.1. Synthèse des analyses	21
2.2. Conclusion.....	23
ANNEXE 1 – CADRE JURIDIQUE	28
1. LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE.....	28
1.1. La directive 2009/12/CE du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires	28
1.2. 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	29
2. LE DROIT NATIONAL.....	29
2.1. Les redevances pour services rendus	29
2.2. Le périmètre régulé	30

3. LES CONTRATS DE RÉGULATION ÉCONOMIQUE.....	32
3.1. Le contenu attendu d'un contrat de régulation économique.....	32
3.2. Les conditions de détermination des tarifs des redevances dans le cadre d'un CRE	33
ANNEXE 2 – ANALYSE DÉTAILLÉE.....	34
1. SUR LA CONSULTATION DES USAGERS	34
2. SUR L'ADÉQUATION DE LA DURÉE DU CONTRAT AU PROJET INDUSTRIEL	36
3. SUR L'ALLOCATION DES PRODUITS, DES ACTIFS ET DES CHARGES.....	38
3.1. Le respect des principes fixés par la décision n° 2022-024 conditionne celui des exigences énoncées au II de l'article L. 6327-3	38
3.2. L'Autorité s'est déjà prononcée sur les règles d'allocation retenues pour le CRE 2027-2034 lors des précédentes demandes d'homologation	39
3.3. Des travaux de révision du système d'allocation ont été engagés depuis mi-février 2026 et devraient aboutir mi-avril 2026.....	40
3.4. Les projections d'allocation du modèle financier et les évolutions envisagées par la société ADP relatives aux règles d'allocation appellent de premières observations.....	41
3.4.1. Sur les modalités d'allocation actuellement retenues dans les trajectoires du CRE.....	41
3.4.2. Sur les évolutions proposées dans le cadre des groupes de travail.....	42
3.5. Conclusion et attentes de l'Autorité en perspective de sa saisine pour avis conforme.....	44
4. SUR LES TRAJECTOIRES SOUS-TENDANT L'ÉVOLUTION DES TARIFS ET LES MÉCANISMES D'AJUSTEMENT.....	45
4.1. L'hypothèse d'IPCH retenue pour l'indexation des redevances, des produits, et des charges paraît sous-estimée.....	45
4.2. Les incitations à la maîtrise des coûts et des délais doivent être renforcées au regard de l'ampleur du programme d'investissements.....	46
4.2.1. Une contre-expertise du programme d'investissements est nécessaire	46
4.2.2. Les facteurs d'ajustement proposés ne fournissent pas d'incitation au respect des coûts et l'incitation au respect des délais devrait être améliorée.....	47
4.3. La trajectoire prévisionnelle de trafic présente des marges d'incertitude à la hausse.....	50
4.3.1. La trajectoire prévisionnelle d'évolution du trafic s'appuie sur des hypothèses ambitieuses de carburant d'aviation durable	50
4.3.2. Le facteur d'ajustement TRAF devrait être revu pour assurer un meilleur partage de risque	52
4.4. La trajectoire prévisionnelle des recettes extra-aéronautiques est peu dynamique.	53
4.5. L'absence de mécanisme d'ajustement des charges opérationnelles impose de bien documenter la trajectoire.....	55
4.5.1. La société ADP a élaboré ses prévisions de charges opérationnelles en deux temps	55

4.5.2. La trajectoire « fil de l'eau » n'est pas suffisamment documentée pour apprécier la robustesse des gains de productivité annoncés par la société ADP	56
4.5.3. Le facteur d'ajustement LEX devrait être revu.....	57
4.6. Les objectifs de qualité de service et les incitations mises en place demeurent perfectibles	58
4.6.1. Le référentiel des indicateurs de qualité de service doit être enrichi afin de mieux prendre en compte les enjeux de CRE.....	59
4.6.2. Le dispositif incitatif devrait être largement renforcé afin de l'aligner sur l'ambition du CRE en matière de qualité de service	61
4.7. Les clauses de révision et de résiliation appellent de fortes réserves de la part de l'Autorité	63
4.7.1. Le champ matériel du cas de révision lié aux changements de normes devrait être restreint	63
4.7.2. Seuls les cas de résiliation en cas de survenance d'un évènement relevant de la force majeure et d'évolution du taux d'inflation devraient être maintenus	65
4.8. La clause relative à la « décision de poursuivre prévue à l'alinéa 5 de l'article L. 6325-2 du code des transports » n'est pas conforme à ces dispositions	66
5. SUR LES CONDITIONS D'ÉVOLUTION DES TARIFS ET LE PARTAGE DU RISQUE ENTRE L'EXPLOITANT ET LES USAGERS.....	68
5.1. Les nouveautés apportées à la structure tarifaire et aux modulations nécessitent des ajustements.....	68
5.1.1. La convergence progressive de la différenciation tarifaire doit être revue.....	68
5.1.2. Les modulations appellent plusieurs remarques de la part de l'Autorité	69
5.2. Des évolutions doivent être apportées à la formule d'évolution tarifaire pour assurer son bon fonctionnement.....	71
5.2.1. Les mécanismes permettant l'apurement du compte d'ajustement des tarifs doivent être révisés	72
5.3. Le caractère modéré de l'évolution tarifaire est acceptable compte tenu du plafonnement du coefficient d'apurement	73
6. SUR LA JUSTE RÉMUNÉRATION DES CAPITAUX INVESTIS ET LA COUVERTURE DES COÛTS DES SERVICES RENDUS	75
6.1. Un positionnement du CMPC en partie haute de la fourchette déterminée par l'Autorité peut être envisagé sous réserve d'un partage équilibré des risques	75
6.1.1. Le cadre de régulation aéroportuaire implique un niveau de rémunération proportionné aux risques effectivement supportés par l'exploitant.....	75
6.1.2. Le CMPC proposé par la société ADP repose sur des choix méthodologiques partiellement non conformes aux lignes directrices de l'Autorité	76
6.1.3. Le CMPC proposé par la société ADP excède la fourchette estimée par l'Autorité, après adaptation de ses lignes directrices à la durée du CRE	78
6.1.4. Un positionnement en partie haute de la fourchette ne peut être envisagé que sous réserve d'un partage équilibré des risques.....	79

6.1.5. Le CMPC retenu dans le projet de CRE qui sera soumis à l'avis de l'Autorité doit reposer sur des choix méthodologiques plus solides et être cohérent avec le partage des risques proposé	80
6.2. Le niveau de ROCE moyen prévisionnel excède le CMPC estimé par l'Autorité.....	80
6.3. Le respect du principe de proportionnalité entre le produit global des redevances et le coût des services rendus n'est pas garanti en l'état de la proposition tarifaire	81
7. SUR LA REDEVANCE PHMR	83
7.1. Le compte de régularisation proposé par ADP ne semble pas compatible avec le principe d'une homologation annuelle de de la redevance PHMR	83
7.2. Les trajectoires de charges liées à l'activité PHMR sont très dynamiques et tiennent insuffisamment compte d'efforts de productivité permis par les économies d'échelle...	84
Appendice – Analyses techniques du programme d'investissements et des facteurs d'ajustement INV et TRAF	86
I. Analyse technique des coûts d'investissement et des facteurs associés	86
II. Analyse technique du facteur d'ajustement lié au trafic	91

1. CONTEXTE

1.1. Faits et procédure

1.1.1. La société Aéroports de Paris

1. 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 (ci-après la « société ADP » ou « ADP »), la société ADP détient en pleine propriété les terrains et installations aéroportuaires et exploite sans limitation de durée les trois aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly, et Paris-Le Bourget, lesquels constituent un système d'aérodromes conformément à l'article 1^{er} de l'arrêté du 21 novembre 2017 relatif aux systèmes d'aérodromes.
2. La société ADP, qui est également gestionnaire de onze autres plateformes d'aviation générale sur le territoire français, appartient au Groupe ADP, lequel gère près d'une trentaine d'aéroports dans le monde.
3. Sur les trois principaux aéroports parisiens composant le système d'aérodromes géré par la société ADP, les trafics ont été les suivants pour l'année 2025 :
 - Paris-Charles de Gaulle a accueilli 72,0 millions de passagers, ce qui correspond à 94,6 % du niveau de trafic de 2019² ;
 - Paris-Orly a accueilli 34,9 millions de passagers, ce qui correspond à 109,7 % du niveau de trafic de 2019 ;
 - Paris-Le Bourget a enregistré environ 57,3 milliers de mouvements, ce qui correspond approximativement à 106,8 % du niveau de trafic 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-Charles de Gaulle 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. Les précédents CRE et les périodes tarifaires antérieures

a. Les précédents CRE

5. Trois CRE successifs ont déjà été conclus entre l'État et la société ADP, couvrant des périodes allant du 6 février 2006 au 31 décembre 2010 pour le premier, du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2015 pour le deuxième, et du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2020 pour le troisième.
6. La survenance de la pandémie de Covid-19 a néanmoins conduit à (i) la résiliation du CRE n° 3 et (ii) à l'interruption des travaux d'élaboration du quatrième CRE initialement destiné à couvrir la période 2021-2025.
7. Aucun autre CRE n'a, depuis, été conclu entre l'État et la société ADP, cette dernière étant revenue dans un cadre d'homologation annuelle des redevances.

² L'année civile 2019, dernière année antérieure à la pandémie de Covid-19 est utilisée comme référence pour déterminer l'évolution du trafic aérien.

b. La dernière période tarifaire

8. Par sa décision n° 2025-092 du 16 décembre 2025 susvisée, l'Autorité s'est opposée à la proposition tarifaire de la société ADP consistant en une hausse du montant total des redevances de 1,5 % en moyenne pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2026 au 31 mars 2027³. Ce refus d'homologation était principalement fondé sur le non-respect du principe de juste rémunération des capitaux investis, résultant notamment de la non-conformité du système d'allocation des actifs, des produits et des charges aux principes fixés par la décision du 31 mars 2022 susvisée. Pour les mêmes raisons, l'Autorité s'est opposée à l'homologation de la seconde proposition tarifaire de la société ADP consistant en un gel des tarifs dans sa décision du 10 février 2026 susvisée.
9. Ces décisions ont pour effet de maintenir, pour une année supplémentaire, en application de l'article R. 6325-35 du code des transports, les tarifs des redevances aéroportuaires en vigueur sur les aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget, tels que l'Autorité les avait approuvés dans sa décision du 12 décembre 2024 susvisée, à l'exception de ceux de la redevance d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite (ci-après la « redevance PHMR »), dont les tarifs pour la période tarifaire 2026 ont été approuvés par l'Autorité dans sa décision du 16 décembre 2025 susvisée.

1.1.3. L'élaboration de l'avant-projet de CRE et la saisine de l'Autorité

10. La société ADP a entamé les démarches visant à conclure avec l'État un CRE afin de permettre la rénovation et le développement des aéroports de Paris-Charles de Gaulle, de Paris-Orly et de Paris-Le Bourget.
11. Dans ce cadre, la société ADP a organisé, en octobre 2025, plusieurs ateliers de travail thématiques et, une fois l'avant-projet de contrat abouti, a réuni les commissions consultatives économiques (ci-après « CoCoÉco »), d'une part celle des aéroports de Paris-Charles de Gaulle et de Paris-Orly, tenue sur deux journées les 12 et 21 novembre 2025, et, d'autre part, celle de Paris-Le Bourget le 13 novembre 2025, afin de présenter aux usagers les grandes orientations du CRE et recueillir leurs premiers avis, notamment sur le projet industriel et la durée de huit ans du CRE.
12. Le 10 décembre 2025, en application de l'article R. 6325-43 du code des transports, la société ADP a publié un « dossier public de consultation » (ci-après le « DPC »). Ce dossier comprend (i) l'avant-projet de contrat présentant la proposition de la société ADP ; (ii) des éléments relatifs aux évolutions de trafic, aux capacités aéroportuaires, à la nature et de la qualité des services rendus, aux tarifs des redevances, ainsi que des éléments économiques et financiers depuis l'année 2019 ; (iii) une présentation des hypothèses de la société ADP pour la durée du contrat, notamment en matière d'évolution du trafic, des capacités aéroportuaires, de programmes d'investissements, de qualité de service, d'évolution des tarifs des redevances et de modulations de celles-ci ; (iv) une évaluation de l'impact économique et financier de ces hypothèses et (v) les hypothèses détaillées du calcul du coût moyen pondéré du capital (CMPC) et la méthodologie d'allocation des actifs, des produits et des charges.
13. En application de l'article R. 6325-45 du code des transports, la société ADP a, dès la publication du DPC, convoqué les CoCoÉco des aéroports de Paris-Charles de Gaulle et de Paris-Orly et de l'aéroport de Paris-Le Bourget qui se sont réunies, respectivement, les 28 et 30 janvier 2026. En application de l'article R. 6325-45 du code des transports, le procès-verbal de chacune de ces commissions a été transmis à l'Autorité le 10 février 2026.

³ Ce refus a été réitéré pour les mêmes raisons dans la décision n° 2026-009 du 10 février 2026 sur la seconde saisine de la société ADP alors même qu'elle proposait un gel tarifaire.

14. Le 10 février 2026, en application des articles L. 6327-3 et R. 6325-46 du code des transports, le ministre chargé de l'aviation civile a saisi l'Autorité d'une demande d'avis sur l'avant-projet de contrat de la société ADP.
15. La saisine de la société ADP s'inscrit dans un cadre juridique récemment renouvelé par la réforme de la régulation aéroportuaire engagée fin 2023 mais dont les conditions d'application ont rapidement été partagées et précisées, dans un souci de prévisibilité pour l'ensemble des parties prenantes. Dès l'automne 2024, l'Autorité a ainsi partagé avec les acteurs du secteur des éléments de doctrine relatifs à l'équilibre économique et financier des contrats de régulation économique ayant donné lieu à des retours écrits et à un webinaire. Les résultats de ces échanges ont permis d'arrêter, en amont des premières saisines, les conditions d'appréciation, par l'Autorité, de certains éléments centraux (trois enjeux économiques et deux financiers). Cette dernière a ensuite pris le soin, dans ses avis simples sur les avant-projets de CRE entre l'État et, respectivement, la société Aéroport Toulouse-Blagnac et la société Aéroport Marseille Provence, d'expliciter de façon détaillée et claire sa doctrine, notamment concernant les conditions de partage du risque dans les contrats de régulation économique et l'importance d'une régulation incitative sur les investissements. Sur ce dernier point, afin de faciliter la mise en place de facteurs d'ajustement correctement calibrés, l'Autorité a soumis à consultation publique, en octobre 2025, une proposition de mécanisme de régulation incitative des investissements.

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

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

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

17. L'Autorité peut être saisie par le ministre chargé de l'aviation civile afin d'émettre un avis simple sur un avant-projet de contrat proposé par un exploitant d'aérodrome. Lorsque le ministre fait usage de cette faculté, l'Autorité dispose d'un délai de deux mois⁴ pour se prononcer, notamment, sur :
 - l'équilibre économique et financier de l'avant-projet de CRE ;
 - le CMPC retenu ;
 - les conditions d'évolution des tarifs des redevances prévues, en vérifiant, de manière prévisionnelle sur la période couverte par le contrat, que :
 - o l'évolution moyenne proposée est modérée⁵ ;
 - o le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus ;
 - o l'exploitant reçoit une juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé, appréciée au regard (i) du CMPC calculé sur ce périmètre ; (ii) des hypothèses d'investissement ; (iii) de la qualité de service ; et (iv) de l'évolution des charges retenues dans l'avant-projet de contrat.

⁴ En vertu de l'article R. 6327-2 du code des transports.

⁵ La condition relative à la modération de l'évolution moyenne des tarifs est vérifiée sans tenir compte de la première évolution des tarifs suivant l'entrée en vigueur d'un contrat de concession, par rapport aux tarifs en vigueur.

18. L'avis simple rendu par l'Autorité sur l'avant-projet de contrat préfigure l'avis conforme qui devra être rendu par l'Autorité sur le projet de contrat négocié entre l'exploitant et l'État, permettant ainsi d'anticiper d'éventuelles difficultés concernant les éléments précités. Pour que cet avis atteigne pleinement son objectif, il importe donc que l'Autorité puisse se prononcer sur l'ensemble des éléments structurants susceptibles d'avoir une influence significative sur l'équilibre économique et financier du contrat, en particulier (i) la durée du contrat au regard du projet industriel lorsqu'il est fait application de la dérogation prévue au quatrième alinéa de l'article L. 6325-2 du code des transports, (ii) le montant des investissements, (iii) les niveaux de trafic et des charges opérationnelles, (iv) le plafond d'évolution des redevances, (v) l'allocation des actifs, des produits et des charges, (vi) le niveau du CMPC, et (vii) le partage de risque résultant notamment des facteurs d'ajustements et des cas de révision ou de résiliation prévus par l'avant-projet de contrat.
19. Toujours afin de donner à cet avis simple un effet utile, il est nécessaire que les sous-jacents de l'équilibre économique du contrat soient arrêtés, de la façon la plus précise possible, dès l'avant-projet de contrat. En effet, toute évolution importante des éléments structurants du CRE entre l'avis simple de l'Autorité et sa saisine pour avis conforme serait susceptible de remettre en cause l'analyse de l'Autorité présentée dans son avis simple, ce qui en atténuerait l'intérêt pour les parties. Cette considération ne fait néanmoins pas obstacle à ce que ces éléments structurants puissent évoluer au cours des négociations entre l'État et l'exploitant, en particulier pour prendre en compte les remarques émises par la CoCoÉco ou l'Autorité.
20. En revanche, si la cohérence entre le programme d'investissements retenu et les trajectoires financières sous-tendant la proposition tarifaire est au cœur de son office, l'Autorité n'a pas vocation à se prononcer sur la pertinence du projet industriel et des investissements envisagés dans le cadre du CRE, qui relève de la seule appréciation de l'exploitant et de la DGAC.

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

21. À l'issue des négociations conduites à partir de l'avant-projet de contrat ainsi que des avis rendus par la CoCoÉco et, le cas échéant, l'Autorité⁶, le ministre chargé de l'aviation civile et l'exploitant d'aérodrome établissent un projet de contrat soumis à la CoCoÉco, dont l'avis est transmis à l'Autorité⁷. Le projet de contrat est ensuite soumis à l'avis conforme de l'Autorité, qui se prononce sur :
- le respect de la procédure d'élaboration de ces projets de contrats, fixée par voie réglementaire⁸ ;
 - le CMPC retenu ;
 - les conditions d'évolution des tarifs prévues, en vérifiant, de manière prévisionnelle sur la période couverte par le contrat, que :
 - o l'évolution moyenne proposée est modérée⁹ ;
 - o le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus ;

⁶ En vertu du premier alinéa de l'article R. 6325-48 du code des transports, le projet de contrat est négocié entre le ministre chargé de l'aviation civile et l'exploitant d'aérodrome sur la base du dossier publié en application de l'article R. 6325-43 du même code, de l'avis de la commission consultative économique de l'aérodrome concerné et, le cas échéant, de l'avis consultatif rendu par l'Autorité.

⁷ En vertu de l'article R. 6325-48-1 du code des transports.

⁸ La procédure d'élaboration des CRE a récemment été réformée par le décret n° 2025-377 du 25 avril 2025 et figure désormais aux articles R. 6325-43 et suivants du code des transports.

⁹ La condition relative à la modération de l'évolution moyenne des tarifs est vérifiée sans tenir compte de la première évolution des tarifs suivant l'entrée en vigueur du contrat de concession, par rapport aux tarifs en vigueur.

- l'exploitant reçoit une juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé, appréciée au regard (i) du CMPC calculé sur ce périmètre, (ii) des hypothèses d'investissement, (iii) de la qualité de service, et (iv) de l'évolution des charges retenues dans le projet de contrat.

Lorsque le projet de contrat prévoit les tarifs et leurs modulations applicables sur la première période tarifaire, l'Autorité s'assure du respect des éléments prévus au II de l'article L. 6327-2¹⁰, dès lors que son avis conforme sur le projet de contrat vaut homologation de ces premiers tarifs¹¹.

22. L'Autorité dispose de deux mois pour rendre son avis conforme si elle a été saisie par le ministre chargé de l'aviation civile pour rendre un avis simple sur l'avant-projet de contrat, et de quatre mois si tel n'a pas été le cas. Elle peut, au stade tant de l'avis simple que de l'avis conforme, consulter ou entendre toute partie intéressée¹². Lorsque l'Autorité a rendu un avis simple sur l'avant-projet de contrat, elle s'assure que ses recommandations ont été suivies d'effet dans le projet de contrat ou, à défaut, que les parties apportent des éléments justifiant l'absence de prise en compte de ces recommandations.

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

23. Au cours du CRE, l'exploitant d'aéroport saisit chaque année l'Autorité d'une demande d'homologation des tarifs des redevances. L'office de l'Autorité est alors plus restreint que dans le cadre d'une tarification annuelle, puisqu'en vertu de l'article L. 6327-2 du code des transports, elle s'assure alors :
- du respect de la procédure de consultation des usagers fixée par voie réglementaire ;
 - que les tarifs et leurs modulations respectent les règles générales applicables aux redevances et qu'ils sont non discriminatoires ;
 - du respect des conditions de l'évolution des tarifs prévues par le contrat.
24. Conformément à l'article L. 6325-2 du code des transports, au cours de l'exécution des CRE, dès lors que les tarifs des redevances aéroportuaires évoluent conformément aux conditions qui y sont prévues, les principes relatifs à la juste rémunération du capital et à l'absence de sur-couverture des coûts du service public par le produit global des redevances sont réputés respectés. Le niveau du CMPC, y compris en l'absence de stipulation expresse, ne peut, pendant la période couverte par le contrat, être remis en cause.
25. Les tarifs de la redevance PHMR, ainsi que les modulations¹³, sont également homologués annuellement, après consultation des usagers.
26. L'Autorité rend sa décision dans le délai d'un mois en application de l'article R. 6325-33 du code des transports.

¹⁰ À savoir (i) le respect de la procédure de consultation des usagers, (ii) que les tarifs et leurs modulations respectent les règles générales applicables aux redevances et qu'ils sont non discriminatoires, et (iii) le respect des conditions d'évolution des tarifs prévues par le contrat.

¹¹ En vertu de l'article R. 6325-51 du code des transports.

¹² En vertu de l'article R. 6327-6 du code des transports.

¹³ En vertu de l'article R. 6325-40 du code des transports.

1.2.4. La procédure de « revoyure » du CRE au bout de quatre années pour les contrats de plus de cinq ans

27. En application de l'article L. 6325-2 du code des transports, la durée des CRE ne peut excéder cinq ans. Néanmoins, de manière dérogatoire, le même article prévoit que cette durée maximale peut être portée à dix ans lorsque les spécificités du projet industriel de l'exploitant de l'aérodrome le justifient au regard de la durée de réalisation des investissements prévus et de leur montant.
28. Lorsque la durée du CRE excède cinq années, le même article prévoit que, quatre ans après le début du contrat :
- la consultation des usagers est renouvelée *« afin de leur présenter les évolutions du projet industriel, les écarts observés par rapport aux prévisions initiales du contrat et les ajustements réalisés en application des stipulations de ce dernier »* ;
 - l'Autorité se prononce par avis conforme *« sur la poursuite de l'exécution du contrat »* ;
 - *« En cas de modification substantielle par rapport aux éléments prévisionnels du contrat ou du projet industriel et au vu des avis émis par les usagers et par l'Autorité de régulation des transports, l'État et l'exploitant de l'aérodrome procèdent à la révision ou à la résiliation anticipée du contrat. L'Autorité de régulation des transports rend un avis conforme au ministre chargé de l'aviation civile sur le projet de contrat révisé »* dans les mêmes conditions que lors de la conclusion du CRE initial.
29. Cette procédure vise à garantir qu'un contrat qui se révélerait déséquilibré ne se poursuive pas au-delà de la durée de principe de cinq ans sans nouvel examen du régulateur. Par ce mécanisme, le législateur, tout en marquant sa volonté d'autoriser l'extension de la durée des CRE au-delà de cinq ans, a également voulu s'assurer que l'exploitant de l'aéroport ne puisse tirer profit de cette situation pour extraire une rente indue au détriment des usagers de l'aéroport¹⁴.
30. Cette clause de « revoyure » au bout de quatre ans pour les CRE dont la durée excède cinq ans répond à la logique économique d'une régulation pluriannuelle fondée sur un mécanisme de type « *price cap* ». Ce type de régulation vise à concilier deux objectifs. D'une part, elle cherche à inciter l'exploitant à améliorer son efficacité et, ce faisant, à révéler progressivement l'information privilégiée dont il dispose sur ses coûts efficaces. Cet objectif suppose de laisser à l'exploitant, pendant une période limitée, le bénéfice des gains de productivité qu'il réalise, sous la forme d'une « rente informationnelle ». D'autre part, elle doit éviter qu'une part excessive de ces gains soit durablement captée par l'exploitant au détriment des usagers, ce qui suppose que la durée des périodes de régulation ne soit pas trop étendue. Telle est la raison pour laquelle elle est généralement comprise entre quatre et six ans : une telle durée permet de construire un équilibre entre, d'une part, des incitations suffisantes à l'efficacité, d'autre part, un partage relativement rapide des gains de productivité avec les usagers. À l'inverse, des CRE pouvant atteindre dix ans risquent de rompre cet équilibre, permettant à l'exploitant de conserver plus durablement une rente potentiellement excessive.

¹⁴ Rapport n° 401 de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat sur la loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 enregistré le 5 mars 2025 : « *[p]our la commission, il est indispensable qu'un tel allongement de la durée du CRE n'aboutisse pas à créer une rente financière en faveur de l'aéroport au détriment de ses usagers. C'est pourquoi l'éventuel allongement de la durée d'un CRE au-delà de cinq ans serait strictement encadré par l'ART. Il lui reviendrait d'autoriser, avant la procédure de négociation du CRE, son extension au-delà de cinq ans et jusqu'à dix ans. Les usagers de l'aéroport seraient également consultés. Ensuite, comme pour tout CRE, sa mise en œuvre serait soumise à un avis conforme de l'ART. / Une clause de revoyure serait prévue : au bout de quatre ans, les usagers et l'ART seraient de nouveau consultés. En cas de modification substantielle par rapport aux éléments prévisionnels du contrat ou du projet industriel, l'État et l'exploitant d'aérodrome procéderaient à la révision ou l'arrêt anticipé du contrat. L'ART rendrait un avis conforme sur cette révision / La commission a sous-amendé (COM-120) cette proposition afin de préciser que la poursuite de l'exécution du CRE serait subordonnée à un avis conforme de l'ART. Un tel garde-fou a pour but d'éviter tout risque de rémunération excessive de l'exploitant de l'aéroport ».*

31. La clause de « revoyure » au bout de quatre ans apparaît ainsi comme le corollaire indispensable de l'allongement possible de la durée des CRE au-delà de cinq ans.

1.3.L'avant-projet de contrat soumis à l'Autorité pour la période 2027-2034

1.3.1. Sur les redevances dont les conditions d'évolution font l'objet de l'avant-projet de contrat, la structure, et les modulations tarifaires

32. L'avant-projet de contrat soumis par la société ADP propose de reconduire majoritairement la structure tarifaire actuellement en vigueur mais intègre des évolutions sur la redevance par passager et sur la redevance de stationnement.
33. En premier lieu, l'avant-projet de contrat prévoit un ajustement de la différenciation tarifaire de la redevance par passager, consistant à réduire l'écart entre les tarifs des faisceaux « autre international » et « métropole / Schengen ». À ce titre, l'écart tarifaire, actuellement d'un facteur 2,5 entre ces deux faisceaux, passerait progressivement à 2 d'ici 2031¹⁵.
34. En second lieu, il est proposé de simplifier la grille tarifaire en regroupant certains services au sein d'une seule et même redevance. À cet effet, il est envisagé d'intégrer, dès 2027, dans la redevance de stationnement, la redevance pour mise à disposition des installations fixes de fourniture d'énergie électrique pour les avions sur les aéroports Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly (« redevance 400 Hz / 50 Hz »). En cours de contrat, et à condition de justifier un taux de déploiement suffisamment élevé, il sera proposé d'intégrer les services couverts par la redevance pour mise à disposition des installations de pré-conditionnement d'air (« redevance PCA ») dans cette même redevance de stationnement. La redevance de stationnement ne sera pas augmentée pour tenir compte de l'inclusion de ces services supplémentaires si bien qu'elle ne couvrirait plus les charges associés¹⁶.
35. S'agissant des modulations tarifaires prévues dans l'avant-projet de contrat, la société ADP propose :
- de reconduire les modulations tarifaires appliquées à la redevance de stationnement selon les mêmes modalités ;
 - de mettre en place deux nouvelles modulations appliquées à la redevance passagers : (i) une modulation pour favoriser le remplissage des avions ; et (ii) une modulation au profit des passagers du faisceau « DROM-COM » (pour départements et régions d'outre-mer et collectivités d'outre-mer) visant à répondre à des impératifs de continuité et d'aménagement du territoire, qui aboutit à appliquer un tarif identique aux faisceaux « domestique » et « Schengen » ;
 - de reconduire la modulation acoustique appliquée à la redevance d'atterrissage en ajustant significativement les coefficients de certaines classes acoustiques afin d'accroître les écarts entre avions des différentes classes dans un rapport allant de 1 à 3 et de permettre le maintien de l'équilibre budgétaire de cette modulation ;
 - de mettre en place deux nouvelles modulations environnementales appliquées à la redevance d'atterrissage : (i) une modulation favorisant la baisse des émissions d'oxydes d'azote et de particules fines, cette modulation étant calibrée pour générer un bénéfice¹⁷, et (ii) une modulation visant à encourager l'utilisation de carburants d'aviation durables (ci-après « CAD ») par les usagers et financée par le bénéfice dégagé par la première modulation environnementale.

¹⁵ Voir l'annexe 8 de l'avant-projet de contrat.

¹⁶ La société ADP envisage par ailleurs d'augmenter les redevances accessoires – qui présentent actuellement des taux de couverture en deçà de 100 % – de façon à ce que le bilan reste neutre en termes de recettes.

¹⁷ La modulation est fondée sur un système de bonus et malus, calibrés de façon à assurer un rendement positif.

1.3.2. Sur le programme d'investissements

36. La société ADP présente un programme d'investissements d'une ampleur inédite de [10 - 20] Md€ (en euros constants 2025) sur la période 2027-2034, dont 8,4 Md€ sont alloués au périmètre régulé. Parmi ces investissements du périmètre régulé, 6,5 Md€ doivent être consacrés à des projets de développement et de modernisation (comme l'extension du LISA¹⁸, la mise en service d'un nouveau « train de correspondance », la refonte du satellite 5, la création d'un hall intermodal à Paris-Charles de Gaulle et la création d'un nouveau satellite « skybridge » à Paris-Orly) ; cette enveloppe inclut 0,5 Md€ dédié au traitement de la vétusté des grands projets. À ces montants s'ajoute un volet pour maintenir le patrimoine existant en bon état, qui s'élève à 1,9 Md€.
37. La société ADP propose un programme constitué de six « macro-enjeux » cohérents avec le projet industriel, décrits dans le tableau suivant.

Tableau 1 : Répartition par macro-enjeux des projets d'investissement et montants associés sur le périmètre régulé

Macro-enjeux	Projets visés (liste non exhaustive)	Montant au périmètre régulé, en Md€
Capacité côté piste	Reconfiguration des aires et des postes avions	1,6
Capacité côté terminal	Satellite 5 et réaménagement du terminal 3 à Paris-Charles de Gaulle, développement ouest à Paris-Orly	2,1
Bagages	Nouveau stockeur, création et densification des liaisons	0,7
Accès et intermodalité	Renforcement du CDG Val, parcs de stationnement	1,0
Parcours passager	LISA, train correspondance, hall intermodal, refonte des salles d'embarquement	1,8
Accompagnement des activités aéronautiques	Développement des capacités électriques, géothermie, immobilier	1,0
Préparation du CRE suivant	Études préparatoires	0,2
Total		8,4

Source : société ADP

1.3.3. Sur les perspectives de trafic et la rentabilité du périmètre régulé retenue sur la durée du contrat

38. La société ADP prévoit un trafic de 112,7 millions de passagers en 2027, qui augmente à 124,0 millions de passagers en 2034, soit 115 % du niveau de fréquentation de 2019, pré-crise sanitaire. Cette évolution correspond à une hausse moyenne de + 1,6 % par an sur la durée du CRE. Elle se fonde sur l'évolution structurelle du trafic suivante :
- une croissance du trafic principalement portée par le faisceau international hors Europe et DROM-COM. La société ADP envisage une croissance sur ce faisceau de + 2,7 % par an, pour s'établir en 2034 à 57,3 millions de passagers. Dans une moindre mesure, le faisceau Schengen porte également la croissance du trafic ; avec une croissance de + 1,2 % par an jusqu'à 44,5 millions de passagers en 2034. À eux deux, ces faisceaux représenteraient, à la fin du CRE, plus de 82 % du trafic, contre 74 % en 2019 ;

¹⁸ Le LISA est l'extension du CDGVAL.

- la poursuite de la baisse du trafic domestique, qui diminuerait de 1,5 % par an sur la durée du CRE pour s'établir à 10,2 millions de passagers, soit 63 % de son niveau de 2019. Cette baisse est justifiée, notamment, par la restructuration de l'offre¹⁹ ;
 - une faible augmentation du trafic sur le reste de l'Europe et une bonne dynamique sur le faisceau DROM-COM, avec une croissance de + 0,9 % par an et + 1,7 % par an, respectivement. Ces faisceaux ne représenteraient néanmoins que 10 % du trafic à l'horizon 2034.
39. Il résulte de ces prévisions un niveau des produits opérationnels des redevances aéroportuaires soumises à homologation de l'Autorité de 1 741 M€ en 2027, qui augmente à 2 495 M€ en 2034 (+ 43 %), soit 16 970 M€ courants sur la durée du CRE. Dans le même temps, les produits opérationnels issus des activités extra-aéronautiques régulées augmentent de 670 M€ en 2027 à 799 M€ en 2034 (+ 19 %).

1.3.4. Sur le partage des risques au regard du plafond du taux moyen d'évolution des tarifs, des facteurs d'ajustement de ce dernier et des conditions de révision du contrat

40. L'avant-projet de contrat encadre les conditions d'évolution tarifaire sur la durée du contrat, qui déterminent le partage de risque entre l'exploitant et les usagers. Celles-ci reposent sur trois principes cumulatifs.
41. En premier lieu, dans la logique d'une régulation de type « *price cap* », l'article III.4 détermine un taux plafond d'évolution des tarifs des redevances dit « de base », dont la formule d'évolution est construite sur la somme (i) d'un indice reflétant la hausse des prix à la consommation harmonisé (IPCH) et (ii) d'un coefficient X permettant d'établir une convergence entre le taux moyen de retour sur les capitaux investis (ci-après « ROCE » pour « *return on capital employed* ») calculé sur la durée du CRE et le CMPC. Le coefficient X varie sur chaque période tarifaire prévue du 1^{er} avril au 31 mars de chaque année selon les termes présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2 : Valeur du coefficient X, par année du CRE

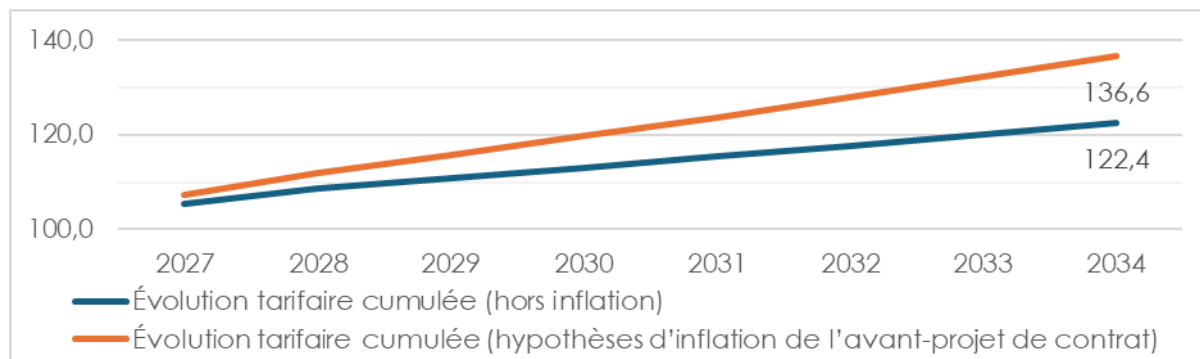
Période tarifaire	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
X	5,5 %	3,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %

Source : société ADP

¹⁹ Au-delà des évolutions structurelles des déplacements domestiques en baisse au profit du développement du mode ferroviaire, notamment, Air France a cessé ses opérations le 29 mars 2026 à Orly, au profit de Transavia, qui reprend l'exploitation des navettes domestiques avec des fréquences moindres.

42. En moyenne, sur la durée du CRE, le plafond tarifaire s'établit ainsi à IPCH + 2,6 %. En prenant en compte la trajectoire d'IPCH prévue par la société ADP (voir la section 4.1 de l'annexe 2), l'évolution tarifaire totale sur la période du CRE serait de 36,6 %, comme l'indique le graphique suivant.

Figure 1 : Hausse tarifaire par rapport à 2026 (base 100) avec et sans inflation, par année du CRE



Source : données ADP

43. En deuxième lieu, l'avant-projet de contrat prévoit des ajustements de ce plafond tarifaire par l'application de plusieurs facteurs dont les conditions d'activation sont précisées à l'article III.5 et aux annexes y afférentes.
44. Ces facteurs conduisent à neutraliser tout ou partie des écarts entre les trajectoires prévisionnelles prises en compte dans l'équilibre économique et financier initial et celles effectivement réalisées. Plus précisément, ils visent à prendre en compte, dans les tarifs, les écarts liés :
- au trafic, en les partageant à parts égales entre les usagers et la société ADP au-delà d'une franchise ;
 - à la qualité de service, par des mécanismes de bonus et de malus en cas de non-respect de certains indicateurs ;
 - aux investissements, d'une part, en ajustant au réel les charges qui s'y rattachent²⁰ en cas de baisse et en les plafonnant globalement à 107 % en cas de hausse, d'autre part, en ne rémunérant plus le capital associé en cas de retard de mise en service de certains d'entre eux ;
 - aux modifications du cadre juridique ayant pour effet une hausse de plus de cinq millions d'euros des charges opérationnelles.
45. Ces ajustements sont opérés chaque année via un compte d'ajustement des tarifs (ci-après le « CAT »)²¹. La variation tarifaire additionnelle due à ces ajustements étant plafonnée pour une année donnée, l'apurement annuel du compte d'ajustement peut laisser subsister un reliquat reporté sur l'année suivante. En définitive, l'évolution tarifaire annuelle est le résultat cumulé (i) de la grille tarifaire de base, (ii) des ajustements à opérer et (iii) des reliquats à apurer dans le cadre du CAT.

²⁰ En ajustant à la fois les dotations aux amortissements et la base d'actifs régulés.

²¹ Voir le III.2.2.2 de l'avant-projet de contrat.

46. En troisième lieu, l'avant-projet de contrat prévoit quatre cas dans lesquels le contrat peut être révisé :
- en cas de trafic réalisé au-delà ou en-deçà, pendant trois années d'affilée, de valeurs définies symétriquement par rapport à la trajectoire initiale ;
 - en cas de changement de normes ayant pour effet, sur le périmètre régulé, une baisse des revenus ou une augmentation des coûts de plus de 5 % par an sur deux années cumulées ;
 - en cas d'évènements relevant de l'imprévision conduisant à un bouleversement de l'équilibre économique du contrat (celui-ci étant notamment caractérisé, dans l'avant-projet de contrat, par une baisse du ROCE de plus de 50 % sur deux ans) ;
 - lorsqu'au « *plus tard à la date du quatrième anniversaire de l'entrée en vigueur* » du CRE les dépenses d'investissement cumulées du périmètre régulé n'atteignent pas 70 % des dépenses d'investissement initialement envisagées.
47. L'avant-projet de contrat prévoit qu'en cas de désaccord sur les conditions de révision entre les parties, ces dernières mettent fin au contrat, sans indemnité ni révision des tarifs en vigueur. Par ailleurs, il précise quatre autres cas de fin anticipée :
- une hausse du taux de l'obligation assimilable du Trésor (OAT) à 10 ans au-delà de 4,98 % en moyenne sur trois mois glissants ;
 - une hausse de l'IPCH au-delà d'un niveau de 5 % par an sur deux années consécutives ;
 - la force majeure ;
 - le commun accord des parties.
48. Enfin, l'avant-projet de contrat propose d'encadrer la clause de « revoyure » prévue à l'alinéa 5 de l'article L. 6325-2 du code des transports au titre de la durée dérogatoire du contrat.
49. Sur la base de ce partage de risque, la société ADP estime devoir rémunérer sa base d'actifs régulés à hauteur de 5,9 % après impôt.

2. SYNTHÈSE DES ANALYSES ET CONCLUSION

2.1. Synthèse des analyses

50. Le processus de conclusion d'un contrat de régulation économique par la société ADP s'inscrit dans un cadre de régulation récemment renouvelé pour favoriser une approche pluriannuelle, qui a déjà conduit à la signature de contrats de régulation économique par les aéroports de Toulouse-Blagnac et de Marseille Provence.
51. Comme indiqué *supra* au point 17, la saisine de l'Autorité par le ministre chargé de l'aviation civile pour avis simple sur un avant-projet de contrat est facultative. Un tel avis a pour fonction et pour utilité de sécuriser l'avis conforme qui sera rendu par l'Autorité sur le projet de contrat, en éclairant les parties sur son appréciation des éléments structurants du contrat, qu'elle devra ensuite vérifier en application du II de l'article L. 6327-3 du code des transports et, plus largement, sur l'équilibre économique et financier du contrat, qui est déterminant pour valider le niveau de CMPC retenu entre les parties. Le cadre qui sert de référence à l'Autorité comprend l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires applicables, sa propre doctrine, matérialisée notamment par ses lignes directrices, les avis rendus sur les projets de CRE, les éléments soumis à la consultation publique à l'automne 2025, ainsi que les décisions rendues concernant la situation particulière de l'exploitant.
52. Il résulte de ce qui précède que l'intérêt et la pertinence des recommandations formulées par l'Autorité dans son avis simple dépendent étroitement du stade de maturité de l'avant-projet de contrat qui lui est soumis, de la robustesse des sous-jacents de la trajectoire d'évolution des tarifs (chiffrage des investissements, prévisions de trafic, règles d'allocation des produits, des actifs et des charges, etc.), mais aussi des conditions dans lesquelles l'avant-projet de CRE intègre les conséquences des précédentes décisions de l'Autorité concernant l'exploitant afin que celle-ci se prononce sur des données actualisées.
53. Au cas particulier, la saisine de l'Autorité sur l'avant-projet de contrat de la société ADP appelle deux séries d'observations.
54. En premier lieu, la trajectoire tarifaire prévue ne tire pas les conséquences des refus d'homologation opposés par l'Autorité aux propositions tarifaires de la société ADP pour la période 2026-2027²². Ceux-ci étaient principalement fondés sur le non-respect du principe de juste rémunération des capitaux investis, en raison, notamment, de la non-conformité des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges aux principes fixés dans la décision n° 2022-024 susvisée.
55. D'une part, la société ADP ayant procédé à la publication de son DPC avant l'adoption de cette décision, le système d'allocation présenté dans l'avant-projet de contrat est demeuré inchangé. Par ailleurs, dans le cadre de sa seconde saisine, pour homologation, d'une proposition tarifaire pour la période 2026-2027, la société ADP a indiqué à l'Autorité avoir engagé un cycle d'ateliers de travail avec les usagers devant se dérouler entre les mois de février et avril 2026 afin de revoir le système d'allocation.
56. Si cette initiative est bienvenue, la temporalité de la saisine sur l'avant-projet de contrat ne permet pas à l'Autorité de se prononcer utilement, dans le présent avis, sur le système d'allocation tel que révisé à la suite de ces échanges, alors même que ce dernier constitue un élément structurant du CRE. Par conséquent, ce n'est qu'au stade de son avis conforme sur le projet de CRE que l'Autorité pourra se prononcer sur le système d'allocation mis à jour à la suite de ces réunions de travail avec les usagers.

²² Décision n° 2025-092 du 16 décembre 2025 et décision n°2026-009 du 10 février 2026 susvisées.

57. D'autre part, la société ADP a indiqué que la prolongation des tarifs en vigueur depuis le 1^{er} avril 2025, pour une année supplémentaire, entraînerait des conséquences sur la trajectoire tarifaire du contrat. Pour autant, la trajectoire tarifaire qui sera, *a priori*, retenue dans le projet de contrat n'a pas été mise à jour dans l'avant-projet de contrat dont a été saisie l'Autorité.
58. En second lieu, les informations communiquées tardivement²³ à l'Autorité par la société ADP, en réponse aux mesures d'instruction qui lui ont été adressées, sur les projets d'investissement – dont l'importance justifie le recours à une durée dérogatoire de huit ans pour le contrat –, ne lui permettent pas de se prononcer valablement, à ce stade, sur le chiffrage de ces projets. Pourtant, la consultation publique portant sur les mécanismes de régulation incitative des investissements dans le cadre d'un CRE, lancée du 20 octobre au 28 novembre 2025 par l'Autorité, soit avant sa saisine sur l'avant-projet de CRE par la société ADP, avait identifié, parmi les principaux enjeux associés à la mise en place d'un cadre de régulation pluriannuel, la mise à disposition des données lui permettant de procéder à la contre-expertise des trajectoires de dépenses d'investissement, particulièrement en cas de conclusion de CRE pour des durées supérieures à cinq ans²⁴.
59. Au global, si l'Autorité a fait ses meilleurs efforts pour expliciter aussi clairement que possible, dans cet avis simple, ses attentes et ses demandes quant aux stipulations qui devront figurer dans le CRE, les conditions de sa saisine ne lui permettent pas de donner à cet avis le degré d'exhaustivité et de précision qu'elle aurait souhaité pour guider plus efficacement les parties dans la négociation du CRE et prévenir ainsi l'éventualité que son avis conforme sur le projet de CRE soit défavorable ou assorti de réserves, notamment s'agissant des trajectoires tarifaires. Dans ces conditions, elle invite en tout état de cause les parties à prévoir un délai suffisant avant la signature du contrat afin d'anticiper de telles réserves et de se donner le temps nécessaire pour les lever avant l'entrée en vigueur du contrat.
60. Sous cette réserve, l'Autorité a analysé l'ensemble des thématiques relatives à l'équilibre financier et économique de l'avant-projet de contrat. Ces thématiques sont traitées dans les annexes du présent avis, qui en font partie intégrante. Elles sont les suivantes :
- la consultation des usagers (voir la section 1 de l'annexe 2) ;
 - l'adéquation de la durée du contrat au projet industriel (voir la section 2 de l'annexe 2) ;
 - l'allocation des produits, des actifs et des charges (voir la section 3 de l'annexe 2) ;
 - les trajectoires sous-tendant l'évolution des tarifs et les mécanismes d'ajustement (voir la section 4 de l'annexe 2) ;
 - les conditions d'évolution des tarifs et le partage de risque entre l'exploitant et les usagers (voir la section 5 de l'annexe 2) ;
 - la juste rémunération des capitaux investis appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital calculé sur le périmètre régulé et la couverture des services rendus (voir la section 6 de l'annexe 2) ;
 - la redevance PHMR (voir la section 7 de l'annexe 2).

²³ Les éléments complets ont été transmis le 26 mars 2026.

²⁴ Voir, à cet égard, les *Éléments de doctrine et proposition d'un mécanisme de régulation incitative des investissements dans le cadre d'un contrat de régulation économique*, accessibles au lien suivant : <https://www.autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2025/10/2025-10-16-consultation-publique-investissements-aeroportuaires-clean4.pdf>

61. Les analyses de l'Autorité confirment que la durée dérogatoire de huit ans apparaît cohérente avec le projet industriel proposé par l'exploitant, compte tenu de ses spécificités et de l'ampleur inédite du programme d'investissements associé. Par ailleurs, l'avant-projet de contrat proposé par la société ADP respecte les caractéristiques propres à une régulation pluriannuelle, marquée notamment par (i) une certaine visibilité des conditions d'évolution tarifaire assorties de facteurs d'ajustement et (ii) des mécanismes d'incitations financières tant sur certaines trajectoires de coûts que sur la qualité de service. Des adaptations n'en restent pas moins nécessaires pour inscrire pleinement le présent projet de contrat dans la logique des CRE, construits sur un système de « *price cap* » des charges opérationnelles et sur un partage des risques cohérent avec le niveau de rémunération du capital attendu.
62. En tout état de cause, comme rappelé *supra* aux points 27 et suivants, le CRE fera l'objet, quatre ans après le début du contrat, de la procédure de « revoyure » prévue à l'alinéa 5 de l'article L. 6325-2 du code des transports. Dans ce cadre, après consultation des usagers, l'Autorité émettra un avis conforme sur la poursuite de l'exécution du contrat, cette procédure visant à s'assurer qu'un CRE qui deviendrait déséquilibré ne se poursuive pas au-delà de la durée de principe de cinq ans et ne puisse générer une rémunération excessive de l'exploitant au détriment des usagers.
63. L'article V.3 de l'avant-projet de contrat, intitulé « *Décision de poursuivre prévue à l'alinéa 5 de l'article L. 6325-2 du code des transports* », qui vise à encadrer ce mécanisme de « revoyure », n'est pas conforme à ces dispositions. Afin de donner de la visibilité sur les conditions dans lesquelles elle se prononcera, au cours de la quatrième année du CRE, sur la poursuite de son exécution au-delà de cinq ans, l'Autorité engagera prochainement une consultation publique à ce sujet et précisera, dans des lignes directrices, d'ici sa saisine pour avis conforme sur le projet de CRE, la méthodologie dont elle fera application.

2.2. Conclusion

64. Dans ce contexte, l'Autorité formule plusieurs recommandations à destination de la société ADP et de l'État (DGAC) qui ont pour objet d'éclairer et d'orienter la négociation du projet de contrat entre les deux parties préalablement à sa saisine.
65. **Ces recommandations répondent à quatre objectifs principaux.**
66. **Le premier objectif est la révision et la consolidation des trajectoires économiques et financières afin d'assurer la robustesse des hypothèses sur lesquelles repose la trajectoire tarifaire et, partant, d'éviter tout déséquilibre économique au bénéfice de l'exploitant.** Les recommandations associées portent notamment (i) sur la mise à jour des hypothèses d'inflation, (ii) l'approfondissement et l'actualisation en tant que de besoin du chiffrage du programme d'investissements et (iii) une meilleure justification des efforts de productivité sur les trajectoires de charges opérationnelles et de l'évolution des recettes extra-aéronautiques.

N°	Recommandations visant à la révision et la consolidation des trajectoires économiques et financières	Acteur
4.	Mettre à jour les trajectoires financières du CRE en intégrant les règles d'allocation comptable résultant des travaux menés avec les usagers et des décisions de l'Autorité, une fois qu'elles auront été stabilisées	Société ADP
8.	Mettre à jour l'hypothèse d'IPCH en fonction des prévisions les plus récentes des principaux instituts macro-économiques	Société ADP
9.	Sanctuariser l'enveloppe de maintenance et ventiler explicitement les montants de l'enveloppe « vétusté » dans les coûts de chaque projet d'investissement	Société ADP
14.	Mieux documenter les trajectoires de revenus extra-aéronautiques et leurs hypothèses sous-jacentes	Société ADP

N°	Recommandations visant à la révision et la consolidation des trajectoires économiques et financières	Acteur
15.	Documenter les méthodologies retenues pour la détermination des inducteurs de volume de la trajectoire de référence « fil de l'eau » des charges opérationnelles	Société ADP
16.	Justifier, par exemple par référence à des comparables, la robustesse et la sincérité des trajectoires de charges opérationnelles retenues	Société ADP
36.	Veiller à ce que les évolutions apportées à la proposition tarifaire garantissent le respect de la condition légale sur les taux de couverture	DGAC / Société ADP

67. **Le deuxième objectif est le rééquilibrage entre le partage de risque et la rémunération associée, en cohérence avec les principes de la régulation économique aéroportuaire.** Les recommandations formulées concernent en particulier la révision (i) du niveau maximum de CMPC acceptable à 5,6 % après impôt, *sous réserve d'un rééquilibrage du partage des risques*, (ii) des facteurs d'ajustement avec, notamment, le renforcement des incitations à la maîtrise des coûts et des délais des investissements, (iii) des mécanismes de suivi et d'incitation financière relatifs à la qualité de service ainsi que (iv) des clauses de révision et de résiliation.

N°	Recommandations visant au rééquilibrage entre le partage de risque et la rémunération associée	Acteur
12.	Revoir les facteurs d'ajustement relatifs aux investissements afin (i) de renforcer les incitations de l'exploitant à la maîtrise des coûts et des délais pour les principaux investissements et (ii) d'assurer un partage des risques cohérent avec le taux de CMPC qui sera retenu par les parties au contrat	DGAC / Société ADP
13.	Revoir le partage de risque associé au facteur TRAF, en ce comprise la clause prévoyant la « compensation du manque à gagner ou du revenu additionnel » en cas de « modification des conditions d'exploitation applicables à Aéroports de Paris décidée par l'État », dans un double objectif : (i) compenser, via les tarifs des redevances, les écarts de trafic à l'intérieur d'une plage comprise entre la trajectoire prévisionnelle de trafic de la société ADP et celle établie par l'Autorité ; (ii) assurer un partage de risque cohérent avec le taux de CMPC qui sera retenu par les parties au contrat	DGAC / Société ADP
17.	Revoir le facteur d'ajustement LEX afin (i) d'assurer un partage de risque cohérent avec le taux de CMPC qui sera retenu par les parties au contrat et (ii) de définir de façon précise et limitative ses conditions de déclenchement	DGAC / Société ADP
18.	Enrichir le référentiel des indicateurs de qualité de service selon les recommandations définies par l'Autorité et approfondir la liste des indicateurs soumis à incitation financière en lien avec le projet industriel proposé par ADP	DGAC / Société ADP / Usagers
19.	Envisager une indemnisation directe des usagers dans le cas des retards des départs avions imputables exclusivement à l'aéroport	DGAC / Société ADP
20.	Augmenter sensiblement l'exposition de l'exploitant aux pénalités financières en cas d'insuffisance de qualité de service	DGAC / Société ADP
21.	Corriger les mécanismes de bonus-malus afin (i) d'éviter les effets de seuils dans leur déclenchement en les rendant plus progressifs, (ii) de mettre en œuvre des mécanismes de correction des valeurs cibles de certains indicateurs, notamment en cas de survenance de contraintes externes de nature à exercer une influence significative sur l'objectif, soit de manière automatique, soit sous réserve de l'accord préalable des usagers et (iii) de s'assurer que les mécanismes de bonus éventuels se déclenchent sur des seuils de qualité de service alignés sur les meilleurs standards de marché	DGAC / Société ADP
22.	Revoir les clauses de révision et de résiliation afin d'assurer (i) leur conformité avec le cadre législatif et réglementaire et (ii) un partage de risque cohérent avec le taux de CMPC qui sera retenu par les parties au contrat	DGAC / Société ADP

N°	Recommandations visant au rééquilibrage entre le partage de risque et la rémunération associée	Acteur
23.	Prévoir l'intervention de l'Autorité pour émettre des avis conformes dans les conditions du II de l'article L. 6327-3 du code des transports sur tout projet de révision et de résiliation, dès lors qu'il est susceptible d'avoir des conséquences sur l'équilibre économique	DGAC / Société ADP
24.	Mettre en conformité, à défaut de le supprimer, l'article V.3 de l'avant-projet de contrat avec les dispositions du code des transports	DGAC / Société ADP
33.	Revoir le CMPC retenu dans le projet de CRE afin (i) de l'aligner sur la fourchette estimée par l'Autorité et (ii) le cas échéant, ne retenir son niveau supérieur qu'en contrepartie d'un partage des risques rééquilibré entre l'exploitant et les usagers	DGAC / Société ADP

68. **Le troisième objectif est l'optimisation de la structuration tarifaire et de ses conditions d'évolutions afin d'en améliorer la lisibilité et la cohérence d'ensemble, et d'en sécuriser la mise en œuvre.** Les recommandations concernent notamment (i) les justifications relatives à la différenciation tarifaire des faisceaux et à l'aménagement des nouvelles modulations proposées, (ii) la transparence et la cohérence de la formule de révision tarifaire en cours de contrat ainsi que (iii) la clarification du fonctionnement du compte d'ajustement des tarifs (CAT) et des modalités de son intégration dans le plafond tarifaire.

N°	Recommandations visant à l'optimisation de la structuration tarifaire et de ses conditions d'évolutions	Acteur
26.	Revoir les conditions d'éligibilité de la modulation remplissage afin de lever les restrictions quant à l'emport de référence	Société ADP
27.	Revoir la trajectoire d'évolution des coefficients acoustiques afin que la modulation afférente conserve un caractère limité	Société ADP
28.	Apporter des justifications quant (i) à la régularité du financement de la modulation relative à l'utilisation de CAD par la modulation relative aux émissions de PM et de NOx et (ii) au caractère non-discriminatoire de la première	Société ADP
29.	Définir clairement les variables qui interviennent dans la constitution du CAT et distinguer notamment (i) le montant résultant de la somme des ajustements tarifaires et de l'éventuel solde résiduel non apuré des années précédentes (ii) du montant effectivement répercuté dans les tarifs sur une période tarifaire donnée, tenant compte des effets du plafonnement	DGAC / Société ADP
30.	Supprimer la faculté de dotation discrétionnaire du DotRESCAT « à l'initiative d'Aéroports de Paris » et, si un dispositif visant à anticiper les effets des facteurs d'ajustement devait être introduit au bénéfice des usagers, préciser de manière exhaustive, dans le contrat, les conditions d'activation, les modalités de calcul ainsi que toute information utile à la mise en œuvre d'un tel dispositif	DGAC / Société ADP
31.	Engager une réflexion sur l'opportunité de fonder le calcul du coefficient A sur des données de recettes constatées plutôt que prévisionnelles afin de renforcer la neutralité et la robustesse du mécanisme d'ajustement	DGAC / Société ADP
32.	Prévoir explicitement, dans le contrat, un mécanisme de déplafonnement du coefficient A sur les deux périodes tarifaires suivant l'expiration ou la résiliation du CRE, afin de garantir l'apurement du solde du CAT	DGAC / Société ADP

69. **Le quatrième objectif est le renforcement de la clarté du contrat et de l'information fournie aux usagers afin de réduire l'asymétrie d'information et de permettre un exercice effectif de la consultation.** Les recommandations portent notamment (i) sur la documentation des règles d'allocation comptable, (ii) la présentation des hypothèses économiques et financières et (iii) la communication d'informations détaillées sur le programme d'investissements. Elles impliquent, pour la société ADP, un effort de structuration et de formalisation de l'information, ainsi qu'un renforcement du dialogue avec les usagers.

N°	Recommandations visant au renforcement de la clarté du contrat et de l'information fournie aux usagers	Acteur
1.	Poursuivre les groupes de travail thématiques, notamment sur l'allocation comptable, le trafic et les trajectoires d'investissements, et rendre compte régulièrement des discussions et avancées à l'Autorité	Société ADP
2.	Fournir aux usagers, en amont de la CoCoÉco, un dossier complet, suffisamment détaillé et transparent sur les trajectoires d'investissements, adapté au stade d'avancement des projets composant le programme d'investissements	Société ADP
3.	Renforcer les exigences relatives à la note d'avancement annuelle présentée aux usagers en prévoyant que cette note intègre des données chiffrées et actualisées sur les montants, le calendrier et le phasage des projets abandonnés, retardés ou réalloués de façon à permettre aux usagers de se prononcer utilement	DGAC / Société ADP
5.	Améliorer la transparence de l'information communiquée aux usagers en présentant de manière structurée la méthodologie générale d'allocation mise en œuvre dans le modèle financier pour établir les trajectoires sur la période du CRE ainsi que les principales clés utilisées, en particulier pour les projets d'investissement	Société ADP
6.	Compléter l'annexe 1 de l'avant-projet de contrat portant sur les règles d'allocation afin d'en améliorer la transparence, en décrivant avec précision les principales règles d'allocation retenues pour établir les trajectoires du CRE	Société ADP
7.	Poursuivre les échanges avec les usagers et approfondir et clarifier les modalités d'allocation, en particulier s'agissant des allocations directes, des circuits de correspondance, des moyens de transport en zone réservée, des postes d'inspection-filtrage, ainsi que des accès routiers, afin de mieux refléter les usages et d'assurer le respect des principes applicables	Société ADP
10.	Mieux documenter le programme d'investissements et les trajectoires des grands projets	Société ADP
11.	Réaliser systématiquement un audit pour valider les coûts et les délais des grands projets qui devra être communiqué à l'Autorité en amont de la saisine ou, au plus tard, en cours d'exécution du contrat, avant la détermination des coûts cibles pour la mise en œuvre des mécanismes de régulation incitative des investissements	DGAC / Société ADP
25.	Poursuivre les travaux relatifs à l'étude justifiant les niveaux de différenciation tarifaire en fonction des faisceaux géographiques, la partager avec les usagers et l'Autorité, et en tirer toutes les conséquences en vue de la saisine de l'Autorité sur le projet de CRE	Société ADP
34.	Faire auditer le modèle financier par un tiers indépendant afin d'en assurer l'intégrité technique et méthodologique	Société ADP
35.	Présenter des études de sensibilité sur l'ensemble des principaux paramètres économiques et financiers du projet de contrat en CoCoÉco et lors de la saisine de l'Autorité pour avis conforme	Société ADP
37.	Isoler, à l'annexe 9, l'ensemble des produits et charges relatifs à la PHMR	DGAC / Société ADP
38.	Définir, dans le projet de CRE, un cadre cohérent pour la redevance PHMR, (i) soit rester dans un régime d'homologation annuelle, en supprimant le compte de régularisation et en intégrant dans le projet de CRE, à titre d'information indicative, une trajectoire prévisionnelle d'évolution des tarifs de la redevance PHMR pour la période couverte par le contrat ; (ii) soit intégrer la redevance PHMR au CRE, c'est-à-dire la soumettre à un plafond tarifaire permettant le maintien du compte de régularisation en l'assortissant d'une incitation globale à la maîtrise des charges	DGAC / Société ADP

70. L'Autorité est parfaitement consciente de l'effort qu'exige la prise en compte de ces recommandations de la part de l'exploitant. Elle tient cependant à rappeler les enjeux que présente le CRE de la société ADP non seulement pour l'exploitant, mais pour les usagers de la plateforme et pour la compétitivité et l'attractivité de la place de Paris, alors que ce contrat porte sur un programme d'investissements de 8,4 Md€ et 17 Md€ courants de redevances aéroportuaires sur une période de huit ans. Elle précise qu'en raison même de la durée et l'ampleur de ce CRE, cet avis revêt une importance centrale pour asseoir sa pratique régulatoire dans le secteur aéroportuaire. L'Autorité entend toutefois également rappeler que la plupart des recommandations formulées dans le présent avis étaient connues de l'exploitant avant sa délibération. Elle estime enfin que l'effort demandé à l'exploitant reste raisonnable, proportionné et compatible avec le calendrier d'entrée en vigueur annoncé au regard des enjeux attachés à la conclusion de ce contrat.
71. Elle se tient à la disposition de la société ADP afin de préciser ses attentes dans la mise en œuvre des recommandations qui la concernent, ainsi que de la DGAC pour l'accompagner, le cas échéant, dans le cadre de la négociation du projet de contrat. En tout état de cause, les travaux conduits par l'exploitant n'étant pas achevés à la date du présent avis, l'Autorité n'a pas été en mesure de se prononcer, dans celui-ci, sur certains paramètres fondamentaux du projet de CRE. Compte tenu des enjeux qui s'attachent à ce projet, des échanges préalables avec les deux parties lui apparaissent indispensables à la sécurisation de son avis conforme dans des délais compatibles avec le calendrier qu'elles ont annoncé.

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

L'Autorité a adopté le présent avis le 9 avril 2026.

Présents :

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

Le président

Thierry Guimbaud

ANNEXE 1 – CADRE JURIDIQUE

1. LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

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

1. 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 européenne²⁵, 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.
2. Le paragraphe 4 de l'article 2 définit les redevances aéroportuaires comme « *un prélèvement effectué au profit de l'entité gestionnaire d'aéroport à la charge des usagers d'aéroport en contrepartie de l'utilisation des installations et des services qui sont fournis exclusivement par l'entité gestionnaire de l'aéroport, et qui sont liés à l'atterrissage, au décollage, au balisage et au stationnement des aéronefs, ainsi qu'à la prise en charge des passagers et du fret* ».
3. 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.
4. 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.
5. En vertu de l'article 11 de la directive, les États membres désignent ou mettent en place une autorité indépendante qui constitue leur autorité de supervision indépendante nationale et qui est chargée (i) de veiller à la bonne application des mesures prises pour se conformer à la directive et (ii) d'assumer, au minimum, les tâches assignées au titre de l'article 6, qui concernent notamment l'application du système de redevances aéroportuaires et le niveau de ces redevances. Ils garantissent l'indépendance de l'autorité de supervision indépendante en veillant à ce qu'elle soit juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante de toutes les entités gestionnaires d'aéroports et de tous les transporteurs aériens. Depuis le 1^{er} octobre 2019, l'Autorité assume les missions de l'autorité de supervision indépendante.
6. 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.

²⁵ Devenu traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

1.2. 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

7. L'article 8 du règlement n° 1107/2006 prévoit que, pour financer l'assistance spécifique due aux personnes handicapées et à mobilité réduite (ci-après « PHMR »), l'entité gestionnaire d'un aéroport peut percevoir une redevance spécifique auprès des usagers de l'aéroport.
8. 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.
9. 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.
10. Le Conseil d'État a jugé dans sa décision *CSTA et autres* du 31 décembre 2019²⁶ que la redevance PHMR constitue une redevance autonome, distincte des autres redevances aéroportuaires. Le caractère autonome de la redevance PHMR par rapport aux autres redevances aéroportuaires emporte pour conséquence que (i) la compensation entre les redevances et le critère de modération ne s'appliquent pas à la redevance PHMR et (ii) que l'Autorité peut procéder à son homologation de façon isolée, alors même qu'elle refuserait d'homologuer les autres redevances aéroportuaires.
11. 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 ».

2. LE DROIT NATIONAL

2.1. Les redevances pour services rendus

12. L'article L. 6325-1 du code des transports prévoit que les services publics aéroportuaires 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.

²⁶ CE, 31 décembre 2019, *CSTA et autres*, req. n° 424088. Confirmée par CE, 18 mars 2026, *IATA*, n° 504455.

13. 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 ».
14. 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 ».
15. Les articles R. 6325-3 et suivants du code des transports définissent les redevances concernées et les modalités de leurs éventuelles modulations.

2.2. Le périmètre régulé

16. 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 ».
17. 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.
18. La définition des activités relevant du périmètre régulé et de la contribution de profits d'activités extra-aéronautiques au financement du service public aéroportuaire²⁷ détermine ensuite le système de caisse. Cette contribution, qui vise à tenir compte du fait que les profits dégagés par les activités commerciales résultent dans une large mesure de l'existence des activités de service public aéroportuaire, organise ainsi le partage de valeur entre périmètres.

²⁷ Voir les conclusions de G. Odinet sous CE, 31 décembre 2019, *Chambre syndicale du transport aérien et autres*, req. n°424488 : « La fixation d'un périmètre limité des activités prises en compte pour l'appréciation de la juste rémunération n'épuise pas la question de la contribution des profits commerciaux à la rémunération des activités régulées. Car cette contribution peut être organisée à deux stades : à celui de la définition du périmètre d'appréciation de la juste rémunération, en y incluant des activités commerciales – via une caisse unique ou des caisses aménagées – mais aussi à celui de la fixation effective des tarifs – via la prise en compte, dans l'appréciation du caractère juste de la rémunération, des profits commerciaux, ce qui revient à un système de « caisses aménagées » » (soulignement ajouté).

19. Il convient de distinguer clairement la définition du système de caisse de la question de l'allocation des charges. La première vise à définir la répartition de la valeur entre périmètres – via la détermination du niveau de contribution des activités commerciales à la rémunération des activités régulées –, tandis que la seconde consiste à répartir les coûts de manière à la fois pertinente, homogène et non discriminatoire entre ces périmètres et à assurer la mise en œuvre effective de cette répartition.
20. À cet égard, la définition des périmètres ne saurait avoir ni pour objet ni pour effet de traiter comme des activités autonomes des fonctions support ou des moyens opérationnels, pas plus que la caractérisation fonctionnelle de certaines activités ne saurait avoir pour objet ou pour effet de modifier l'allocation des charges entre les périmètres dans un sens contraire aux principes de pertinence et de non discrimination. Par exemple, les dispositifs de transport au sein de l'aérogare ne constituent pas une activité en tant que telle, dès lors qu'ils ne correspondent ni à un service distinct offert sur un marché identifié ni à une source autonome de revenus, mais à une infrastructure support mobilisée de manière transversale par plusieurs activités. Ils constituent ainsi un moyen utile ou nécessaire au fonctionnement des services aéroportuaires et des activités commerciales. Les dispositifs de transport au sein de l'aérogare ne peuvent, par nature, être rattachés à un périmètre, mais doivent être répartis entre les différentes activités qu'ils servent, ce qui relève de règles d'allocation et non de la définition du système de caisse. En tout état de cause, si une fonction support devait être affectée à un périmètre particulier, le respect des principes relatifs aux règles d'allocation impliquerait la mise en place de mécanismes de refacturation interne au bénéfice des autres activités utilisatrices, afin d'assurer notamment le respect du principe de non-discrimination. À la différence des activités identifiées au sein de chacun des périmètres régulé et non régulé, qui correspondent à des services économiques associés à une demande spécifique et à des flux de revenus propres, les fonctions support constituent des moyens opérationnels mutualisés : elles ne donnent pas lieu à une offre de service distincte et à une relation économique autonome avec les usagers, et concourent de manière transversale au fonctionnement de l'ensemble des activités.
21. L'article 1^{er} de l'arrêté du 23 mai 2024 susvisé fixe donc le périmètre des activités régulées applicable pour la société ADP. Ce périmètre couvre l'ensemble des activités²⁸ de la société ADP sur les aérodromes mentionnés à l'article D. 6323-4 du code des transports, à l'exclusion de certaines activités listées à cet article²⁹.

²⁸ Dès lors qu'elles peuvent légalement être financées par des redevances au titre des services rendus.

²⁹ En sont exclues : les activités d'assistance en escale ; certaines activités exercées par des entreprises liées à l'exploitant ; les activités de sécurité-incendie-sauvetage ; de lutte contre le péril animalier ou de sûreté ; les activités relatives aux mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux ; les 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 ; les 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 ; les activités foncières et immobilières hors aérogares autres que celles consistant en la mise à disposition de terrains, surfaces, immeubles, ou locaux pour certaines activités ; et les activités sans rapport avec le ou les aérodromes concernés.

22. Le découpage analytique de la société ADP est présenté dans le tableau ci-dessous, extrait du dossier public de consultation.

Figure 2 : Répartition des activités de la société ADP par périmètre

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 dév. 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

3. LES CONTRATS DE RÉGULATION ÉCONOMIQUE

3.1. Le contenu attendu d'un contrat de régulation économique

23. En vertu de l'article L. 6325-2 du code des transports, « pour Aéroports de Paris et pour les autres exploitants d'aérodromes civils relevant de la compétence de l'Etat, des contrats pluriannuels d'une durée maximale de cinq ans conclus avec l'Etat déterminent les conditions de l'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires, qui tiennent compte, notamment, des prévisions de coûts, de recettes, d'investissements ainsi que d'objectifs de qualité des services publics rendus par l'exploitant d'aérodrome. Ces contrats s'incorporent aux contrats de concession d'aérodrome conclus par l'État ». Cet article prévoit que, par dérogation, la durée maximale de certains CRE peut être portée à dix ans s'il s'agit (i) du premier contrat conclu à la suite de l'attribution d'un contrat de concession ou (ii) si les spécificités du projet industriel de l'exploitant le justifient au regard de la durée de réalisation des investissements et de leur montant. Les CRE ont ainsi vocation à assurer une plus grande visibilité sur les tarifs des redevances en s'inscrivant dans un cadre pluriannuel, tant pour l'exploitant que pour les usagers.
24. En vertu de l'article R. 6325-39 du code des transports, les CRE déterminent :
- les redevances de services publics aéroportuaires dont les conditions d'évolution font l'objet du contrat, comprenant obligatoirement la redevance d'atterrissage, la redevance de stationnement, la redevance par passager et les principales redevances accessoires, à l'exception de celles dont les conditions tarifaires sont fixées par contrat dans les conditions du troisième alinéa de l'article R. 6325-9 du même code ;
 - les périodes tarifaires successives couvertes par le contrat, d'une durée maximale d'un an ;

- le plafond du taux moyen d'évolution des redevances couvertes par le contrat pour chaque période tarifaire ;
 - les mécanismes d'ajustement de ce plafond en cas d'écart entre les éléments prévisionnels pris en compte et ceux réalisés en matière de trafic, d'investissements, de profits issus des activités non incluses dans le périmètre régulé contribuant à la couverture des coûts de ce périmètre, de charges et en cas d'introduction de nouvelles redevances, ainsi que la possibilité de reporter, en fin de contrat, le solde des ajustements sur les tarifs de la période suivante ;
 - le CMPC évalué pour la période couverte par le contrat ;
 - les conditions dans lesquelles est vérifié le caractère proportionné des redevances par rapport aux coûts correspondants ;
 - les objectifs de qualité de service, assortis de mécanismes d'incitation financière ;
 - le montant des investissements et les principales opérations d'équipement prévus et leur calendrier ;
 - la méthodologie d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé ;
 - les conditions de révision ou de fin anticipée du CRE.
25. Au surplus, et en vertu de l'article R. 6325-40 du code des transports, les CRE peuvent également prévoir des modulations limitées de redevances, ainsi que les tarifs et leurs modulations applicables sur la première période tarifaire couverte par le contrat.

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

26. L'article L. 6325-2 du code des transports prévoit qu'en cas de conclusion d'un CRE, le respect des principes (i) de juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé et (ii) selon lequel le produit global des redevances ne peut excéder le coût des services rendus sur l'aérodrome est apprécié de manière prévisionnelle sur la période couverte par le contrat.
27. Au cours de l'exécution du contrat, dès lors que les tarifs des redevances aéroportuaires évoluent conformément aux conditions qui y sont prévues, ces principes sont réputés respectés et le niveau du CMPC ne peut être remis en cause. Il résulte également de l'article L. 6327-3 du même code que le critère de modération tarifaire est apprécié, dans le cadre d'un CRE, de manière prévisionnelle sur la période couverte par le contrat.
28. Comme dans un cadre de tarification annuelle, la CoCoÉco de l'aérodrome doit être réunie au moins une fois par an pour émettre un avis sur les modalités d'établissement et d'application des redevances pour services rendus et sur le programme d'investissements, conformément à l'article R. 6325-61 du code des transports. Elle débat également des perspectives d'évolution de la qualité des services publics rendus par l'exploitant d'aérodrome.

ANNEXE 2 – ANALYSE DÉTAILLÉE

1. SUR LA CONSULTATION DES USAGERS

1. Afin de s'assurer du caractère effectif de la consultation des usagers tout au long de la procédure d'élaboration du projet de CRE, et de donner un effet utile à son contrôle, l'Autorité effectue un premier examen des conditions de cette consultation au stade de son avis sur l'avant-projet de contrat.
2. Selon l'article R. 6325-45 du code des transports, la CoCoÉco rend un avis sur (i) le dossier public de consultation comprenant l'avant-projet de contrat et, (ii) pour les CRE d'une durée supérieure à cinq ans, sur l'adéquation de cette durée dérogatoire au projet industriel de l'exploitant. Ces deux avis éclairent les parties au contrat lors des négociations subséquentes, mais également l'Autorité lorsqu'elle est saisie pour avis simple sur l'avant-projet de CRE.
3. La société ADP a publié un DPC le 10 décembre 2025 et a immédiatement convoqué la CoCoÉco des aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly, qui s'est réunie le 28 janvier 2026, et la CoCoÉco de l'aérodrome de Paris-Le Bourget, qui s'est réunie le 30 janvier 2026. Les délais de convocation des membres ont été respectés et l'ensemble des documents et informations requis par la réglementation ont été transmis par l'exploitant en amont de la tenue des CoCoÉco.
4. Les deux CoCoÉco ont été consultées une première fois sur la durée dérogatoire du CRE en novembre 2025, soit en amont du vote sur le DPC. L'Autorité considère qu'il s'agit d'une bonne pratique, contribuant à apporter une plus grande cohérence à la consultation sur le DPC, pour lequel les hypothèses retenues ont été déterminées au regard du projet industriel et de la durée du CRE proposée en conséquence.
5. La CoCoÉco des aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly a voté en faveur du DPC à raison de huit votes favorables, sept abstentions et trois votes défavorables. Elle a également voté en faveur de la durée dérogatoire de huit ans proposée par l'exploitant au regard du projet industriel, à raison de douze votes favorables, quatre abstentions et deux votes défavorables. La CoCoÉco de l'aérodrome de Paris-Le Bourget a recueilli un vote favorable et dix abstentions sur le DPC. La durée dérogatoire de huit ans a, quant à elle, fait l'objet de dix votes favorables et d'une abstention.
6. Dans ces conditions, l'Autorité invite la société ADP à poursuivre et intensifier les échanges avec les usagers afin d'obtenir un consensus le plus large possible sur le projet de CRE lors de la CoCoÉco qui se tiendra préalablement à sa saisine pour avis conforme.
7. Dans le cadre spécifique de l'élaboration de l'avant-projet de CRE, la société ADP a organisé plusieurs ateliers de travail avec les usagers, notamment sur la qualité de service, la structure tarifaire et les facteurs d'ajustement. Si ces ateliers ne sont pas formellement prévus par les textes, l'Autorité considère qu'il s'agit de bonnes pratiques, qui contribuent à l'information des usagers et qui doivent se poursuivre tout au long des négociations sur le projet de contrat.
8. Par ailleurs, au cours de son audition par l'Autorité, la société ADP a indiqué poursuivre des réunions de travail dédiées à l'évolution du système d'allocation comptable afin d'assurer sa conformité aux principes fixés par l'Autorité dans sa décision n° 2022-024 susvisée.

9. L'Autorité appelle l'attention de la société ADP sur la nécessité, pour assurer le caractère effectif de ces consultations et le respect du principe de transparence, que les usagers disposent en temps utile d'informations claires et pédagogiques sur les évolutions envisagées et leurs incidences sur le ROCE du périmètre régulé.
10. Compte tenu de l'importance de ces sujets et des éventuelles conséquences sur le projet de CRE qui lui sera soumis, l'Autorité recommande que l'exploitant l'informe régulièrement des avancées obtenues dans le cadre de ces réunions.
11. Enfin, au cours de leurs auditions par l'Autorité³⁰, un grand nombre d'usagers ont indiqué disposer de peu d'informations sur les investissements envisagés. Ils ont notamment relevé une insuffisante concertation sur le choix des projets d'investissement, marquée par l'absence de visibilité sur leur séquençage sur la durée du CRE et sur le détail des chiffres retenus.
12. Dans ces conditions, l'Autorité recommande à la société ADP de fournir aux usagers, en amont de l'avis de la CoCoÉco sur le projet de CRE, un dossier complet, suffisamment détaillé et transparent sur les trajectoires d'investissements, comprenant, dès lors que les projets sont à un stade suffisamment avancé, (i) une analyse de chaque projet majeur d'investissement se fondant sur un dossier dont le niveau d'étude est au moins équivalent à celui d'un avant-projet et (ii) une expertise sur les autres projets reposant sur des déterminants techniques et une décomposition par centres de coûts (voir, notamment, les observations formulées ci-dessous au point 75 de la présente annexe). L'Autorité renvoie par ailleurs aux recommandations formulées dans son avis n° 2025-055 du 26 juin 2025³¹ sur les informations à transmettre aux usagers dans le cadre de l'élaboration des CRE.
13. En effet, compte tenu (i) du fait que la durée dérogatoire de huit ans du CRE trouve sa justification dans le programme d'investissements retenu, et (ii) du montant du programme prévu par la société ADP, il apparaît d'autant plus nécessaire que les usagers disposent d'éléments complets, suffisamment détaillés et transparents sur les investissements.

N°	Recommandation	Acteur
1.	Poursuivre les groupes de travail thématiques, notamment sur l'allocation comptable, le trafic et les trajectoires d'investissements, et rendre compte régulièrement des discussions et avancées à l'Autorité	Société ADP
2.	Fournir aux usagers, en amont de la CoCoÉco, un dossier complet, suffisamment détaillé et transparent sur les trajectoires d'investissements, adapté au stade d'avancement des projets composant le programme d'investissements	Société ADP

³⁰ En vertu de l'article R. 6327-6 du code des transports, l'Autorité peut, avant de rendre son avis sur un avant-projet de CRE, consulter ou entendre toute partie intéressée.

³¹ [Avis n° 2025-055 du 26 juin 2025 portant sur le projet d'arrêté 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.](#)

2. SUR L'ADÉQUATION DE LA DURÉE DU CONTRAT AU PROJET INDUSTRIEL

14. L'article L. 6325-2 du code des transports a porté la durée maximale des CRE à dix ans « *lorsque les spécificités du projet industriel de l'exploitant de l'aérodrome le justifient au regard de la durée de réalisation des investissements et de leur montant* ». Ce régime dérogatoire fait l'objet d'une consultation préalable des usagers par l'exploitant.
15. L'Autorité se prononce, par un avis conforme, sur l'adéquation de cette durée au projet industriel proposé par l'exploitant, au titre du III de l'article L. 6327-3 du code des transports.
16. Afin de donner aux parties prenantes la visibilité nécessaire et de sécuriser le processus d'élaboration du CRE, l'Autorité juge utile de se prononcer, dès le stade de cet avis simple, sur les orientations retenues quant à l'adéquation de la durée du CRE au projet industriel prévu par la société ADP et présenté à l'annexe 3 du projet de CRE. Cependant, le projet industriel est susceptible d'évoluer au cours de la phase de négociation avec la DGAC³². Par conséquent, l'appréciation de l'Autorité sur l'adéquation de la durée du CRE ne pourra intervenir, au stade de l'avis conforme, qu'au vu du projet industriel définitivement adopté dans le projet de CRE.
17. En premier lieu, s'agissant de la consultation des usagers, comme indiqué *supra* au point 5 de la présente annexe, les membres de la CoCoÉco de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly se sont majoritairement prononcés en faveur de la durée de huit ans du CRE lors des séances des 28 et 30 janvier 2026.
18. Néanmoins, si la liste des grands investissements du projet industriel a été arrêtée, à ce stade, par la société ADP et présentée aux usagers, l'Autorité note qu'un certain nombre d'entre eux n'ont pas encore pu faire l'objet d'un chiffrage précis ni, *a fortiori*, d'une présentation suffisamment détaillée (voir la section 4.2.1 de la présente annexe).
19. L'Autorité relève qu'il est prévu à l'article IV.1 de l'avant-projet de contrat que la société ADP communique chaque année à la CoCoÉco une note présentant « *l'état d'avancement du programme d'investissements en cours ainsi que l'actualisation de ce programme jusqu'à l'échéance du contrat* ». Cette note doit mettre en évidence « *les éventuelles opérations non réalisées ou reportées, ainsi que les nouvelles opérations non prévues ou celles anticipées, par rapport au programme d'investissements présentés à l'annexe 3* » afin de garantir la bonne information des usagers sur l'avancement de la réalisation du projet industriel et d'assurer une meilleure transparence.
20. Dans cette perspective, et afin de permettre aux usagers de se prononcer utilement, l'Autorité recommande que cette note d'avancement comprenne des données chiffrées suffisamment détaillées et actualisées sur les montants, le calendrier et le phasage des projets abandonnés, retardés ou réalloués. Toute nouvelle opération devrait être accompagnée d'une estimation chiffrée de son coût et du bénéfice industriel attendu. Un état des lieux suffisamment précis sur l'avancement des chantiers est d'autant plus nécessaire que des retards pourraient résulter à la fois de la complexité technique des chantiers menés en site occupé, de la durée des procédures administratives et environnementales ainsi que de la forte imbrication des projets.

³² L'avant-projet de contrat indique être « *naturellement susceptible d'évoluer en fonction des échanges à intervenir en 2026 avec l'ensemble des parties intéressées – au premier rang desquelles les usagers du service public aéroportuaire et l'État* ».

21. En deuxième lieu, la société ADP estime que la durée du CRE peut être portée à huit ans en raison des spécificités techniques et opérationnelles du projet industriel, qui repose sur la réalisation successive de projets structurants, dont certains jalons sont interdépendants et indissociables. Ainsi, sur l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle, la réalisation du satellite Est, du train de correspondance automatique et du hall intermodal marquent la finalisation d'un cycle de développement cohérent à l'est de la plateforme. De même sur l'aéroport de Paris-Orly, l'aboutissement du cycle de développement à la fin du CRE se caractérise, notamment, par la livraison du nouveau satellite à l'ouest et la mise en service d'une nouvelle jetée d'embarquement située à l'ouest des terminaux 2 et 3.
22. Ce constat est conforté par le choix de la société ADP de privilégier la densification et l'optimisation des infrastructures existantes. Cette approche nécessite en effet de limiter la perturbation de l'exploitation ce qui impose, lors des phases de certains projets³³, des calendriers de travaux plus longs du fait par exemple de travaux de nuit, des fermetures partielles d'espaces ou de systèmes temporaires.
23. La société ADP indique également que la durée globale des projets les plus structurants du CRE s'explique par la complexité du régime de l'autorisation environnementale qui impose des études d'impact approfondies, des phases de consultations publiques élargies et une anticipation accrue des risques de contentieux juridiques³⁴.
24. En troisième lieu, en ce qui concerne le montant des investissements, le programme prévoit une enveloppe conséquente globale de 8,4 Md€ (voir le point 36 du corps de l'avis), soit un investissement annuel moyen de 1,05 Md€, nettement supérieur à celui réalisé lors de la période 2019-2024³⁵. La société ADP précise, dans son DPC, que ce montant est 1,4 fois supérieur à celui du CRE n° 3 (2016-2020), qui prévoyait un investissement annuel moyen de 0,8 Md€. L'Autorité relève par ailleurs que le CRE de la société ADP prévoit près du double de la moyenne annuelle des investissements effectivement réalisés entre 2022 et 2025, qui s'est établie à 554 M€ courants. L'allongement de la durée du contrat s'avère dès lors proportionnée à la mise en œuvre de ce programme, qui caractérise un projet industriel d'ampleur.
25. Au regard de la durée de réalisation des investissements, de leur montant et de la nature du projet industriel présenté dans l'avant-projet de contrat, et sans se prononcer sur la pertinence de ce dernier qui ne relève pas de sa compétence, l'Autorité considère que le projet industriel de la société ADP, tel qu'il est présenté dans l'avant-projet de contrat, justifie de porter la durée du contrat à huit ans, en application des critères posés par l'article L. 6325-2 du code des transports.

N°	Recommandation	Acteur
3.	Renforcer les exigences relatives à la note d'avancement annuelle présentée aux usagers en prévoyant que cette note intègre des données chiffrées et actualisées sur les montants, le calendrier et le phasage des projets abandonnés, retardés ou réalloués de façon à permettre aux usagers de se prononcer utilement	DGAC / Société ADP

³³ À titre d'exemple, la création de la frontière sous la voie « Alpha 3 » (Terminal 1 - CDG) requiert la construction d'un bloc de contrôle souterrain, situé directement sous une voie de circulation des avions. Cette solution évite l'emprise sur des parkings existants mais nécessite des travaux de terrassement sous une infrastructure critique. De la même manière, le projet de rénovation complète du système de tri-bagages du Terminal 2E constitue une opération sur une infrastructure vitale qui nécessite la livraison préalable des liaisons mécanisées pour servir de relais de capacité. Ce séquençage complexe impose de ne pas lancer la rénovation lourde du système de tri-bagages avant d'avoir fiabilisé ces systèmes de secours.

³⁴ Parmi les projets relevant du régime de l'autorisation environnementale figurent notamment les projets structurants suivants : densification et extension du terminal 3, extension des aires « Hôtel », construction d'un nouveau satellite à l'est, construction de la première phase du hall intermodal entre la gare CDG2 et la zone publique du terminal 2E, construction du train de correspondance et création d'un nouveau satellite à l'ouest d'Orly.

³⁵ Sur cette période marquée par la crise sanitaire, la société ADP a investi un total de 2,951 milliards d'euros sur le périmètre régulé, soit une moyenne d'environ 492 millions d'euros par an. Le pic d'investissement de 2019 avant la crise sanitaire restait inférieur (706 millions d'euros) à la moyenne annuelle envisagée pour la durée du CRE 2027-2034.

3. SUR L'ALLOCATION DES PRODUITS, DES ACTIFS ET DES CHARGES

3.1. Le respect des principes fixés par la décision n° 2022-024 conditionne celui des exigences énoncées au II de l'article L. 6327-3

26. L'article R. 6325-39 du code des transports prévoit que les CRE déterminent « la méthodologie d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre d'activités prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 6325-1 ». Le contrôle de ces règles d'allocation est un préalable indispensable à l'exercice, par l'Autorité, de sa mission de vérification de la juste rémunération des capitaux investis et du respect du principe de proportionnalité des tarifs des redevances au coût des services rendus³⁶.
27. En effet, la méthodologie d'allocation des actifs, des produits et des charges détermine directement l'appréciation, d'une part, de la juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé, d'autre part, du rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus. Comme l'a relevé le Conseil d'État dans sa décision du 28 janvier 2021, l'approbation des règles d'allocation constitue le préalable nécessaire à l'exercice, par le régulateur, de sa mission d'homologation des tarifs. Ainsi que l'a souligné la rapporteure publique sous cette décision, faute pour le régulateur d'avoir « prise sur la méthode d'imputation des actifs, des recettes et des charges », il serait conduit à homologuer les tarifs « à l'aveugle ». Cette analyse a été récemment confirmée par le rapporteur public du Conseil d'État sous la décision IATA du 18 mars 2026³⁷. Il appartient dès lors à l'Autorité de vérifier, préalablement à toute appréciation de la trajectoire financière du CRE, que les règles d'allocation respectent les principes définis par la décision n° 2022-024 susvisée, tels qu'interprétés par la décision n° 2022-025 susvisée.
28. Ce contrôle revêt une importance particulière dans le cas de la société ADP, dont le cadre de régulation repose sur un système de caisse quasi double, sans contribution des activités du périmètre non régulé au financement du périmètre régulé, comme l'a relevé le rapporteur public du Conseil d'État sous la décision du 18 mars 2026³⁸ précitée. Dans un tel cadre, toute erreur d'allocation au détriment du périmètre régulé n'est pas neutralisée, ou ne l'est que très imparfaitement, par les mécanismes de caisse, ce qui justifie un contrôle particulièrement attentif des règles d'allocation par le régulateur.

³⁶ Voir, sur ce point, les conclusions de S. Roussel sous CE, 28 janvier 2021, *Syndicat des compagnies aériennes autonomes et autres*, req. n°436166 : « Or, 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. (...) Ce pouvoir [d'approuver les règles de comptabilité analytique], 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 ».

³⁷ Voir, sur ce point, les conclusions de C. Malverti sous CE, 18 mars 2026, *Association du Transport Aérien International (IATA)*, req. n°504455 : « Il est en effet acquis que l'allocation analytique des produits, des actifs et des charges entre les différentes activités d'un aéroport permet d'identifier la base d'actifs régulés, les charges et les produits relevant du périmètre régulé et des services publics aéroportuaires. Le respect des règles applicables en la matière, qui on l'a dit résultent de la décision n° 2022-024 de l'ART, 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, éléments qui sont explicitement mentionnés au II de l'article L. 6327-2 et sur lesquels l'ART doit faire porter son contrôle ».

³⁸ « Ajoutons que le respect des règles d'allocation revêt une importance particulière pour la société ADP dans la mesure où celle-ci a adopté un régime de caisse quasi double, sans contribution des activités du périmètre non régulé, de sorte que toute erreur dans l'allocation des actifs, produits et charges qui se produirait au détriment du périmètre régulé en en renchérissant les coûts est insusceptible d'être neutralisée par le reversement des profits excédentaires pour le périmètre non régulé ».

29. À cet égard, l'Autorité rappelle que son contrôle n'a pas pour objet de remettre en cause l'architecture du système de caisse fixé par les textes. Il vise uniquement à s'assurer que les actifs, produits et charges associés aux différentes activités de l'exploitant sont alloués entre périmètres de manière pertinente, homogène et non discriminatoire, afin de refléter fidèlement les usages effectifs des infrastructures. Il ne revient qu'ensuite au système de caisse défini par le pouvoir réglementaire d'organiser, le cas échéant, les transferts de valeur entre périmètres.
30. De même, le contrôle exercé par l'Autorité sur les règles d'allocation n'a ni pour objet, ni pour effet, de déterminer les modalités de financement des missions de sûreté et de sécurité, qui relèvent des textes spécifiques qui leur sont applicables. En revanche, et indépendamment de la question de leur financement, il revient à l'Autorité de vérifier la correcte allocation des actifs, produits et charges attachés à ces activités.
31. Enfin dans l'hypothèse où l'Autorité ne serait pas en mesure de s'assurer du respect des principes définis dans la décision n° 2022-024 susvisée, elle ne pourrait utilement se prononcer ni sur le respect du principe de juste rémunération des capitaux investis, ni sur l'exigence de proportionnalité des redevances au coût des services rendus. De même, la conformité des règles d'allocation aux principes de pertinence, d'homogénéité ou de non-discrimination, dès lors qu'elle commande l'exacte appréciation des principes de juste rémunération des capitaux investis et de proportionnalité des redevances aux coûts des services rendus, apparaît comme une condition nécessaire dont la non-réalisation justifierait un avis défavorable de l'Autorité sur le projet de contrat.

3.2.L'Autorité s'est déjà prononcée sur les règles d'allocation retenues pour le CRE 2027-2034 lors des précédentes demandes d'homologation

32. L'Autorité constate que les règles d'allocation retenues, à ce stade, pour construire les trajectoires du CRE correspondent à celles appliquées par la société ADP dans le cadre de ses demandes d'homologation³⁹ pour la période tarifaire 2026-2027 et qu'elles n'intègrent, en conséquence, aucune des évolutions recommandées par l'Autorité.
33. Dans ses décisions n° 2025-092 et n° 2026-009 susvisées, l'Autorité a identifié plusieurs limites substantielles du système d'allocation retenu par la société ADP. Elle a en particulier relevé :
- des insuffisances en matière de documentation, de traçabilité et d'auditabilité du système de comptabilité analytique ;
 - des règles d'allocation contestables au regard des principes de pertinence, d'homogénéité et de non-discrimination, notamment s'agissant de la répartition des surfaces en aéroport, des infrastructures d'accès, des activités de sûreté et de sécurité, ainsi que de certaines prestations transversales et fonctions support ;
 - la nécessité de poursuivre sans délai une concertation approfondie avec les usagers sur les règles présentant les impacts financiers les plus significatifs.

Plus précisément, l'Autorité a recommandé à la société ADP d'améliorer la documentation de son système analytique, de réexaminer plusieurs règles structurantes d'allocation – en particulier celles relatives aux surfaces communes en aéroport et aux accès routiers –, et de mieux justifier économiquement les clés retenues afin de garantir une allocation plus fidèle aux usages effectifs des infrastructures.

³⁹ À l'exception d'une modification introduite dans le cadre de sa seconde demande d'homologation tarifaire du 15 janvier 2026, portant sur l'allocation de charges liées aux agents de prévenance intervenant en amont des postes d'inspection-filtrage (voir le point 64 de la décision n° 2026-009 susvisée).

34. Dès lors, l'Autorité ne peut que relever que les constats et appréciations formulés dans les décisions susmentionnées conservent leur pleine actualité.

3.3.Des travaux de révision du système d'allocation ont été engagés depuis mi-février 2026 et devraient aboutir mi-avril 2026

35. L'Autorité relève néanmoins que, conformément aux engagements pris à la suite de la décision n° 2025-092 susvisée, la société ADP a repris, à compter de mi-février 2026, ses échanges avec les usagers sur la révision de sa comptabilité analytique, en particulier concernant les modalités d'allocation liées aux surfaces en aérogare et aux infrastructures d'accès.
36. La société ADP a engagé des ateliers de travail comprenant des visites d'aéroports et plusieurs réunions, dont le calendrier s'étend jusqu'à mi-avril 2026. La réunion de restitution des conclusions est prévue à cette date, soit postérieurement à l'avis de l'Autorité.
37. Les propositions exposées dans ce cadre, dont l'Autorité a en particulier été informée par la transmission des présentations faites aux usagers, portent notamment sur (i) la révision de la répartition des surfaces en aérogare, avec la réintroduction de surfaces communes, (ii) l'évolution de certaines clés d'allocation, notamment volumiques et électriques, ainsi que (iii) l'adaptation des règles applicables à certaines fonctions ou infrastructures.
38. La révision des règles d'allocation comptable qui, dans son principe, constitue une avancée à relever, fait encore, à la date du présent avis, l'objet de discussions et le système d'allocation qui sera définitivement retenu par la société ADP n'est pas encore arrêté. Dans ces conditions, l'Autorité n'est pas en mesure de se prononcer de façon définitive sur leur conformité aux principes définis par sa décision n° 2022-024 susvisée et aux demandes formulées dans ses décisions n° 2025-092 et n° 2026-009 susvisées.
39. Afin de se prononcer avec précision, dans son avis conforme, sur les règles d'allocation comptable finalement retenues et stabilisées, l'Autorité attend donc de la société ADP qu'elle lui transmette toutes les informations nécessaires relatives aux allocations directes et indirectes par activités, y compris celles concernant le périmètre non régulé.
40. L'Autorité confirme qu'il aurait été préférable, comme elle l'avait demandé à la DGAC après sa saisine, que l'instruction de l'avant-projet de contrat intervienne sur la base de règles d'allocation stabilisées afin de vérifier avec toute la précision voulue leur conformité aux principes applicables, ce qui aurait donné à cet avis une portée plus utile tout en garantissant aux parties un plus haut degré de sécurité et de prévisibilité sur l'appréciation des paramètres déterminant l'équilibre économique et financier du projet de CRE à laquelle se livrera l'Autorité dans le cadre de son avis conforme.
41. Elle ne peut donc qu'inviter la société ADP à poursuivre, dans des conditions de transparence et de coopération, les échanges engagés avec les parties prenantes au cours de la phase de négociation avec l'État afin de permettre l'élaboration d'un projet de contrat fondé sur un système d'allocation comptable conforme aux principes qu'elle a fixés et de lever ainsi les non-conformités qu'elle a identifiées.

3.4. Les projections d'allocation du modèle financier et les évolutions envisagées par la société ADP relatives aux règles d'allocation appellent de premières observations

42. Dans le cadre de l'instruction, l'Autorité a analysé, d'une part, la modélisation des mécanismes d'allocation comptable et de déversement intégrée par la société ADP dans son modèle financier, notamment s'agissant des projets d'investissement, d'autre part, les évolutions des règles d'allocation comptable actuellement proposées par la société ADP dans le cadre des échanges en cours avec les usagers.

3.4.1. Sur les modalités d'allocation actuellement retenues dans les trajectoires du CRE

43. En premier lieu, pour établir les trajectoires de l'avant-projet de CRE, la société ADP a formulé des hypothèses de projection relatives à la répartition entre activités régulées et non régulées sur la base des comptes analytiques et conformément aux règles appliquées à ce jour – qui devront évoluer pour assurer la mise en conformité du système de comptabilité analytique de la société ADP. Ces travaux ont été réalisés à partir d'un outil interne de modélisation des tarifs sous format *Excel* qui permet de reproduire et d'appliquer les règles d'allocation aux assiettes d'actifs, de produits et de charges pour construire les projections.
44. Si l'Autorité estime que cet outil apparaît globalement cohérent, dans ses principes, avec les mécanismes observés dans le système de comptabilité analytique de la société, robuste et de bonne qualité, et si elle n'identifie aucune faiblesse ni anomalie à ce stade, elle relève qu'il s'agit néanmoins d'un dispositif particulièrement complexe et technique.
45. L'Autorité invite donc la société ADP à diligenter un audit de son modèle financier par un auditeur externe indépendant visant à attester (i) de la correcte intégration des règles d'allocation et (ii) de la capacité du modèle financier à garantir une correcte modélisation des mécanismes d'allocation observés dans le système de comptabilité analytique de la société ADP, sans biais au détriment du périmètre régulé.
46. En deuxième lieu, l'Autorité a examiné plus particulièrement les modalités d'allocation retenues pour les investissements prévus dans le cadre du projet industriel présenté par la société ADP dans son avant-projet de contrat, compte tenu de leur poids dans la construction des trajectoires financières aux bornes du périmètre régulé.
47. De fait, dans un cadre de régulation fondé sur une base d'actifs régulés rémunérée au coût moyen pondéré du capital (dit « *rate-of-return regulation* »), la répartition des investissements entre périmètres régulé et non régulé revêt une importance déterminante dans la mesure où elle conditionne directement le niveau de rémunération autorisé.
48. Dans ce contexte, l'allocation des charges relatives aux investissements revêt un enjeu particulier compte tenu de l'ampleur des investissements envisagés sur la durée du CRE (voir le point 36 du corps de l'avis).
49. À cet égard, à un niveau d'analyse macroscopique, l'Autorité constate un écart significatif dans la répartition des investissements entre périmètres régulé et non régulé telle qu'elle ressort des projections du CRE avec ce que l'on peut observer dans les données historiques de la société ADP ou de gestionnaires aéroportuaires comparables.

50. En particulier, alors que la part des investissements alloués au périmètre régulé qui ressort tant de la tendance historique⁴⁰ observée chez la société ADP que des ordres de grandeur constatés à l'international se situe entre 70 % et 75 %, les trajectoires du CRE retiennent une proportion de l'ordre de [...] %. Dans ces conditions, l'Autorité sera particulièrement attentive aux justifications apportées à l'appui de la répartition des investissements entre périmètres retenue dans le projet de CRE, notamment s'agissant de la pertinence de l'allocation de chaque catégorie d'investissement au regard de sa nature, de sa fonction et de son utilité.
51. À un niveau d'analyse plus fin, l'Autorité estime que les modalités d'allocation⁴¹ des projets d'investissement aux différents périmètres demeurent insuffisamment documentées, ce qui ne permet pas d'en apprécier pleinement la cohérence et la conformité aux principes fixés par la décision n° 2022-024 susvisée. À cet égard, l'Autorité relève que l'allocation retenue pour certains projets soulève des interrogations et appelle des justifications complémentaires. Tel est le cas, notamment :
- du projet d'extension du LISA, d'un montant de [200 - 500] M€ sur la période du CRE, alloué à [90 - 100] % au périmètre régulé alors même qu'une telle allocation ne paraît pas cohérente avec la règle d'allocation au prorata des surfaces accessibles aux passagers actuellement discutée dans le cadre des groupes de travail ;
 - du projet de création du train de correspondance, d'un montant de [500 - 1000] M€ sur la période du CRE, alloué à [90 - 100] % au périmètre régulé ;
 - du projet d'aménagement de l'esplanade de l'aéroport Paris-Le Bourget, d'un montant peu significatif mais à portée illustrative, de [15 - 50] M€ sur la période du CRE, alloué à [90 - 100] % au périmètre régulé, alors même qu'il vise, selon la société ADP, « à faire de l'esplanade un lieu emblématique pour les habitants du territoire par son traitement qualitatif et les nouvelles offres de mobilité ».
52. En troisième lieu, l'Autorité relève que si les règles d'allocation comptable sont présentées dans l'avant-projet de contrat et ont fait l'objet d'échanges avec les usagers dans le cadre des réunions du groupe de travail sur la comptabilité analytique, la société ADP n'a, à ce stade, pas présenté aux usagers les hypothèses de modélisation des règles d'allocation intégrées dans le modèle financier, notamment s'agissant des mécanismes de déversement. L'Autorité observe en outre que la présentation faite aux usagers des modalités d'allocation des investissements projetés demeure insuffisamment précise et structurée au regard du principe de transparence. En particulier, la méthodologie générale de partage entre périmètres régulé et non régulé gagnerait à être explicitée de manière plus claire et plus détaillée. L'Autorité invite la société ADP à présenter ces informations aux usagers dans le cadre de l'élaboration du projet de CRE.

3.4.2. Sur les évolutions proposées dans le cadre des groupes de travail

53. L'Autorité a pris connaissance des propositions d'évolution des règles d'allocation comptable présentées par la société ADP dans le cadre des groupes de travail avec les usagers. Sous la réserve inscrite *supra* au point 39 de la présente annexe, les évolutions proposées apparaissent, dans leur principe, de nature à améliorer la lisibilité du système d'allocation et, pour certaines d'entre elles, de renforcer sa conformité aux principes fixés par la décision n°2022-024 susvisée.
54. S'agissant de la répartition des surfaces en aéroport, dans sa décision n° 2025-092 susvisée, l'Autorité avait relevé que la suppression des surfaces communes ne respectait pas les principes de priorité à l'imputation directe, de pertinence et de non-discrimination.

⁴⁰ La part des investissements allouée au périmètre régulé s'établit en moyenne à [70 - 80] % sur la période 2022-2024.

⁴¹ Par « allocation des projets », il est entendu l'« allocation des actifs, des produits et des charges liés aux projets ».

55. Outre la reprise du dialogue avec les usagers, l'Autorité prend acte des évolutions favorables à ce sujet, comme, précisément, la réintroduction des surfaces communes. Il apparaît néanmoins nécessaire de poursuivre ces travaux, en particulier en ce qui concerne les zones faisant l'objet d'une allocation directe entre les différents périmètres. À cet égard, l'Autorité veillera, lors de l'instruction de son avis sur le projet de contrat, à ce que la définition et la délimitation de ces zones soient correctement justifiées au regard des principes relatifs aux règles d'allocation (notamment les salles d'embarquement et les circuits dits de correspondance).
56. S'agissant des accès, et plus particulièrement des moyens de transport en zone réservée, l'Autorité avait relevé, dans sa décision précitée, que leur allocation en totalité ou quasi-totalité au périmètre régulé n'était pas conforme aux principes de priorité à l'imputation directe, de pertinence et de non-discrimination, dès lors que ces infrastructures présentent des usages mixtes bénéficiant également à des activités non régulées.
57. L'Autorité accueille favorablement la proposition d'évolution de la règle d'allocation envisagée par la société ADP pour la navette LISA, consistant à allouer ses coûts au prorata des surfaces accessibles aux passagers.
58. Elle constate que la société ADP maintient sa position concernant les navettes en zone réservée et alloue ainsi la totalité de leurs coûts au périmètre régulé. La société ADP considère en effet que ces navettes sont comparables aux circuits dédiés aux arrivées et à la correspondance et qu'elles doivent, à ce titre, être imputées à la redevance par passager. Ces circuits, en particulier lorsqu'ils sont destinés aux passagers en correspondance, concourent pourtant au développement des activités commerciales : ils facilitent l'accès à ces espaces, notamment par des parcours plus rapides, et en favorisent la fréquentation en accroissant le temps d'exposition des passagers aux offres commerciales du fait du temps supplémentaire ainsi dégagé. Sauf à ce que la société ADP produise des éléments probants justifiant les choix opérés à ce stade, l'Autorité considère que l'allocation intégrale de ces navettes au périmètre régulé ne reflète pas la réalité des usages.
59. S'agissant des accès routiers, l'Autorité avait notamment relevé, dans sa décision précitée, que l'absence de cartographie réconciliable avec le système d'allocation, justifiée et précise des infrastructures ne permettait pas d'assurer le respect des principes de transparence et d'auditabilité, ni d'apprécier pleinement la conformité des règles d'allocation aux principes de pertinence, d'homogénéité et de non-discrimination.
60. L'Autorité relève positivement qu'une cartographie des accès routiers a depuis été produite et partagée avec l'ensemble des parties. Celle-ci mérite d'être approfondie afin de garantir sa complétude, sa cohérence et sa pleine exploitabilité au regard des exigences de transparence et d'auditabilité mais elle constitue une base utile pour approfondir et, le cas échéant, réexaminer les clés d'allocation.
61. En ce qui concerne l'allocation des coûts aux activités de sûreté et sécurité, l'Autorité relevait, dans sa décision n° 2025-092 susvisée, que l'ensemble des surfaces associées aux prestations concernées (notamment les postes d'inspection filtrage), et donc l'ensemble des coûts de fonctionnement afférents fondés sur une clé surfacique, étaient alloués 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 régulé⁴².

⁴² L'Autorité rappelle, d'une part, que les activités de sûreté et sécurité relèvent du périmètre non régulé en application de l'article 1^{er} de l'arrêté du 23 mai 2024 susvisé, et d'autre part, que l'arrêté du 25 novembre 2025 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 comme étant 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.

62. L'Autorité note que la société ADP propose, à cet égard, un changement d'allocation des surfaces des postes d'inspection filtrage en tant que « zone mixte ». Si cette évolution est notable, les coûts de fonctionnement fondés sur une clé surfacique devraient être directement imputés aux activités de sûreté et sécurité, en cohérence avec le point B.3 de l'annexe de l'arrêté du 25 novembre 2025 susvisé, à partir d'une allocation explicite de surfaces à l'activité de sûreté et sécurité. L'Autorité invite donc la société ADP à procéder à une réallocation en ce sens, dont l'opportunité a pu être discutée et partagée avec les services du ministère chargé de l'aviation civile.
63. L'Autorité invite la société ADP à poursuivre les échanges avec les usagers et à approfondir et clarifier les modalités d'allocation, en particulier s'agissant des allocations directes (notamment les salles d'embarquement), des postes d'inspection-filtrage, des circuits de correspondance, des moyens de transport en zone réservée ainsi que des accès routiers, afin de mieux refléter les usages et d'assurer le respect des principes applicables.

3.5. Conclusion et attentes de l'Autorité en perspective de sa saisine pour avis conforme

64. Dans ce contexte, et compte tenu du caractère non stabilisé des règles d'allocation comptable à la date du présent avis, l'Autorité invite la société ADP, d'ici à sa saisine pour avis conforme du projet de CRE :
- à finaliser, en concertation avec les usagers, des règles d'allocation comptable pleinement conformes aux principes définis par l'Autorité, et à en tirer les conséquences sur les trajectoires financières du CRE ;
 - à faire procéder à un audit de son modèle financier par un auditeur externe indépendant (voir recommandation 34), visant à attester (i) de la correcte intégration des règles d'allocation et (ii) de la capacité du modèle financier à assurer une correcte modélisation des mécanismes d'allocation observés dans le système de comptabilité analytique de la société ADP, sans biais au détriment du périmètre régulé ;
 - à documenter et à présenter aux usagers, de manière explicite et structurée, les modalités d'allocation retenues dans les projections, en particulier pour les investissements, en précisant les principales clés d'allocation entre périmètres régulé et non régulé ainsi que leur justification ;
 - à formaliser, dans la documentation du CRE, la description actualisée des principales règles d'allocation mises en œuvre ainsi que les valeurs des clés retenues pour l'élaboration des trajectoires du CRE.

N°	Recommandation	Acteur
4.	Mettre à jour les trajectoires financières du CRE en intégrant les règles d'allocation comptable résultant des travaux menés avec les usagers et des décisions de l'Autorité, une fois qu'elles auront été stabilisées	Société ADP
5.	Améliorer la transparence de l'information communiquée aux usagers en présentant de manière structurée la méthodologie générale d'allocation mise en œuvre dans le modèle financier pour établir les trajectoires sur la période du CRE ainsi que les principales clés utilisées, en particulier pour les projets d'investissement	Société ADP
6.	Compléter l'annexe 1 de l'avant-projet de contrat portant sur les règles d'allocation afin d'en améliorer la transparence, en décrivant avec précision ⁴³ les principales règles d'allocation retenues pour établir les trajectoires du CRE	Société ADP

⁴³ En application des exigences énoncées au point 37 de la décision n° 2022-025.

N°	Recommandation	Acteur
7.	Poursuivre les échanges avec les usagers et approfondir et clarifier les modalités d'allocation, en particulier s'agissant des allocations directes, des circuits de correspondance, des moyens de transport en zone réservée, des postes d'inspection-filtrage, ainsi que des accès routiers, afin de mieux refléter les usages et d'assurer le respect des principes applicables	Société ADP

4. SUR LES TRAJECTOIRES SOUS-TENDANT L'ÉVOLUTION DES TARIFS ET LES MÉCANISMES D'AJUSTEMENT

4.1. L'hypothèse d'IPCH retenue pour l'indexation des redevances, des produits, et des charges paraît sous-estimée

65. L'élaboration d'un CRE nécessite de formuler des hypothèses sur l'évolution prévisionnelle des prix afin de projeter les recettes – certaines redevances sont indexées sur l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) – ainsi que sur l'évolution des dépenses (opérationnelles ou d'investissement).
66. S'agissant de la projection des recettes, les hypothèses d'inflation retenues par la société ADP appellent les remarques suivantes.
67. Tout d'abord, les hypothèses d'évolution de l'IPCH apparaissent devoir être révisées à l'horizon du projet de contrat. D'une part, la société ADP a construit ses trajectoires d'inflation avant les tensions géopolitiques au Moyen-Orient. Depuis, la plupart des institutions internationales ont rehaussé, à court terme, leurs perspectives d'inflation, tout en soulignant l'extrême incertitude sur le niveau des prix. D'autre part, la société ADP retient, sur le long terme, c'est-à-dire entre 2028 et la fin du CRE, une évolution de + 1,4 % par an, alors que le consensus institutionnel s'établit à 1,65 % par an.
68. Or, il est important de s'appuyer sur une trajectoire d'inflation aussi fiable que possible pour déterminer les termes de l'équilibre économique de l'avant-projet de contrat. En effet, les recettes ont tendance à être plus sensibles à l'inflation que les charges, notamment parce qu'une part importante de ces dernières est constituée d'amortissements, qui sont, par construction, insensibles à la hausse des prix. Il en résulte qu'une inflation sous-estimée a pour effet mécanique de sous-estimer l'évolution du ROCE et inversement.
69. Ensuite, les modalités d'indexation des redevances – si elles sont conformes aux principes posés par l'Autorité – pourraient être davantage concertées avec les usagers. Ainsi, lors de la consultation, les usagers ont fait observer que l'IPCH ne reflète qu'imparfaitement les coûts d'un aéroport. L'Autorité relève que :
 - la pratique de la société ADP est admissible au regard de la doctrine de l'Autorité. Certes, l'IPCH ne reflète qu'imparfaitement les coûts d'un aéroport dans la mesure où il repose sur un panier de biens très divers reflétant la consommation des ménages. Néanmoins, cet indice en constitue en général une approximation raisonnable, tout en étant plus lisible et plus prévisible que des mécanismes reposant sur des indices spécifiques. Par ailleurs, il convient de noter que même si un indice d'inflation moins dynamique était retenu, la trajectoire prévisionnelle des redevances resterait inchangée puisque le terme constant devrait alors être relevé pour équilibrer les charges et les recettes ;

- néanmoins, rien n'impose une indexation complète des redevances à l'inflation. Ainsi, le calibrage fin de l'indexation pourrait être utilement discuté avec les usagers sur la base de simulations.
70. S'agissant de la projection des dépenses, les hypothèses d'inflation retenues par la société ADP appellent les deux remarques suivantes.
71. Premièrement, les hypothèses d'évolution de prix retenues pour les consommations intermédiaires, c'est-à-dire notamment les dépenses de sous-traitance, d'entretien et d'achat de consommables, n'appellent pas de commentaire de l'Autorité. La société ADP anticipe, pour la plupart de ces postes, une évolution des prix légèrement supérieure à la hausse des prix à la consommation – une hypothèse conforme aux tendances historiques. S'agissant des combustibles et de l'électricité, elle s'appuie sur des prévisions spécifiques sur la période 2027-2029, en se fondant sur les données de marché les plus à jour⁴⁴.
72. Deuxièmement, en ce qui concerne les charges de personnel, la société ADP retient une hypothèse d'évolution des salaires acceptable quoiqu'élevée. Rapportées au nombre d'ETP, les charges de personnel évolueraient de 0,7 % au-dessus de l'IPCH. Cette valeur est plus élevée que la hausse moyenne des salaires en France, qui se situe à environ 0,5 % au-dessus de l'inflation⁴⁵. La société ADP explique ces écarts par la nécessité de prendre en compte précisément les effets de vieillissement et de renouvellement du personnel, c'est-à-dire le glissement vieillesse-technicité (GVT)⁴⁶ et l'effet de noria⁴⁷.

N°	Recommandation	Acteur
8.	Mettre à jour l'hypothèse d'IPCH en fonction des prévisions les plus récentes des principaux instituts macro-économiques	Société ADP

4.2. Les incitations à la maîtrise des coûts et des délais doivent être renforcées au regard de l'ampleur du programme d'investissements

4.2.1. Une contre-expertise du programme d'investissements est nécessaire

73. L'Autorité relève que le programme d'investissements présenté en section 1.3.2 du corps de l'avis et détaillé dans l'appendice demeure, à ce stade, insuffisamment défini. D'une part, si le projet de CRE en présente une vision stratégique, les estimations associées restent partielles et incertaines : une part significative du programme n'a pas encore fait l'objet d'un chiffrage consolidé et de nombreuses spécifications restent à définir. D'autre part, le calendrier apparaît particulièrement ambitieux au regard de l'ampleur du volume d'investissements annuel (environ 1 Md€ par an sur la durée du CRE) et du niveau de maturité des projets. Enfin, le recours à des enveloppes globales fongibles – notamment les enveloppes dites de « maintenance » (1,9 Md€) et de « vétusté » (0,5 Md€), cette dernière étant intégrée à l'enveloppe de grands projets (voir le point 36 du corps de l'avis) – rend plus difficile et incertain le suivi individuel des opérations prévues. De fait, cette présentation ne permet pas d'exclure que des budgets alloués à la maintenance puissent être redéployés pour compenser des dérives de coûts sur d'autres projets, y compris lorsqu'elles sont imputables à l'exploitant. Un tel redéploiement se traduirait par une diminution des dépenses de maintenance alors même que la société ADP souligne leur rôle essentiel dans la maîtrise du vieillissement des actifs et le maintien de la qualité de service.

⁴⁴ L'hypothèse d'indexation du coût de l'électricité à 1 point au-dessus de l'IPCH à partir de 2030 apparaît aussi acceptable.

⁴⁵ Cette valeur correspond à une estimation à partir des données de salaire moyen publiées par l'INSEE sur la période 1995-2019.

⁴⁶ Le glissement vieillesse technicité (GVT) correspond à l'augmentation de la masse salariale due au vieillissement des agents (ancienneté, progression automatique) et à l'augmentation de leur technicité (promotion, montée en compétence).

⁴⁷ L'effet de noria désigne la mesure de l'économie obtenue par une entreprise lors du remplacement de salariés âgés par des salariés plus jeunes, à effectif constant.

74. Par ailleurs, le phasage du programme, qui renvoie en fin de CRE la réalisation de la plupart des projets capacitifs, fait peser un risque sur la cohérence et la robustesse de la trajectoire d'investissement. En effet, ces projets, par nature complexes et fortement imbriqués, sont susceptibles de voir leurs coûts et leurs délais dériver, ce qui affecterait la réalisation de l'ensemble du programme et, partant, remettrait en cause les trajectoires financières sous-jacentes à la proposition d'évolution tarifaire. Dans ces conditions, l'Autorité estime nécessaire de prévoir un jalonnement plus fin des principaux projets, séquencé en tranches fonctionnelles ou en phases opérationnelles afin d'en sécuriser l'exécution⁴⁸.
75. L'Autorité formule par ailleurs plusieurs remarques sur le contenu du programme dans l'appendice. En particulier, si la méthode de calcul des coûts est jugée globalement fiable, certaines composantes restent insuffisamment identifiées projet par projet. De plus, plusieurs projets majeurs comme le tri-bagages du terminal 2E ou les aménagements liés au parcours passager ne figurent pas parmi les grands projets suivis au titre des facteurs d'ajustements alors même qu'ils sont stratégiques. L'Autorité recommande donc d'élargir la liste des grands projets en concertation avec les usagers.
76. Enfin, l'Autorité relève que les éléments détaillés de chiffrage n'ont été transmis que tardivement⁴⁹ au cours de l'instruction, et de manière encore hétérogène selon les projets. Dans ces conditions, des audits externes des principaux projets devront être conduits au cours de la phase de négociation et transmis à l'Autorité afin qu'elle s'assure de l'absence d'erreur manifeste dans le chiffrage des programmes d'investissement.

4.2.2. Les facteurs d'ajustement proposés ne fournissent pas d'incitation au respect des coûts et l'incitation au respect des délais devrait être améliorée

77. À titre liminaire, l'Autorité considère que pour bénéficier d'un taux de CMPC en haut de fourchette, la société ADP doit être incitée à la performance tant sur les coûts que sur les délais au titre des investissements. Elle renvoie à cet égard à ses avis rendus lors de l'élaboration des CRE des aéroports de Toulouse-Blagnac et Marseille Provence.
78. La société ADP ne s'inscrit pas pleinement dans les mécanismes prévus dans les CRE des aéroports susvisés mais propose, dans son avant-projet de contrat, une combinaison de deux facteurs d'ajustement (INV1 et INV2) visant respectivement à « *compenser, par les tarifs des redevances, les écarts entre les charges de capital prévisionnelles et les charges de capital constatées* » et à « *la maîtrise des délais de livraison de grands projets définis à l'annexe 3* ».
79. La proposition de la société ADP ne répond pas entièrement aux finalités exposées ci-dessus au point 77 de la présente annexe. Néanmoins, dans une approche constructive et pour lui permettre d'améliorer sa proposition, l'Autorité émet les observations ci-dessous sur ces deux facteurs d'ajustement dont l'analyse détaillée du fonctionnement et du partage de risque opéré est présentée dans l'appendice du présent avis.
80. Le facteur d'ajustement INV1, en ne rémunérant que les investissements réalisés, répond à l'objectif de juste rémunération des capitaux engagés. En étant plafonné à la hausse, en cas de dépenses d'investissement supérieures à 107 % des dépenses prévisionnelles, il incite également la société ADP, certes très partiellement, à ne pas dépasser sensiblement les montants de dépenses d'investissement prévisionnels.

⁴⁸ À titre d'exemple, s'agissant du train de correspondance, un découpage en trois phases pourrait être envisagé : (i) infrastructure, (ii) énergie et systèmes, et (iii) matériel roulant. Il en va de même pour les grands bâtiments en forte interaction avec le patrimoine existant comme le hall multimodal : un découpage envisageable concernerait (i) la partie bâtementaire (clos couvert) et (ii) les équipements.

⁴⁹ Les éléments complets ont été transmis le 26 mars 2026.

81. En premier lieu, l'incitation apportée par le facteur INV1 est insuffisante pour assurer une réelle maîtrise des coûts des dépenses d'investissement par la société ADP.
82. En effet, le risque lié au dépassement des coûts d'investissement est, dans cette limite de 107 %, porté en intégralité par les usagers au travers des tarifs des redevances, tandis que, par ailleurs, le caractère entièrement fongible des dépenses d'investissement peut s'analyser comme une incitation implicite à l'annulation ou au report d'investissements en cas de dérive des coûts, afin de rester dans l'enveloppe globale. En pratique, les coûts individuels de certains projets majeurs pourraient ainsi dépasser, dans des proportions importantes (au-delà des 107 %), les coûts cibles, sans la moindre conséquence financière pour l'exploitant, dès lors qu'il respecterait le plafond global de l'enveloppe d'investissements en annulant ou reportant d'autres projets pourtant prévus à l'appui de sa proposition de CRE. Le dispositif proposé par la société ADP joue ainsi davantage le rôle d'un « bouclier tarifaire » pour les usagers que celui d'un mécanisme incitatif à la performance sur le volet des coûts d'investissement.
83. Dans ces conditions, l'Autorité estime nécessaire d'introduire dans le projet de contrat un mécanisme réellement incitatif à la maîtrise des coûts des projets d'investissement, portant *a minima* sur les principaux projets (notamment ceux listés à l'annexe 3). Ce mécanisme devrait permettre de partager entre la société ADP et les usagers les gains d'efficacité comme les risques de dérive de coûts et s'appliquer projet par projet. Afin de tenir compte du niveau de maturité variable des projets et d'offrir de la souplesse au dispositif, il pourrait prévoir que les dépenses prévisionnelles seront, le cas échéant, précisées postérieurement à la signature du contrat, après approbation par l'Autorité⁵⁰. Cette approbation est en effet nécessaire pour garantir la sécurité juridique du CRE dès lors que les dépenses en cause ont une incidence directe sur l'équilibre économique et financier du contrat et sur les tarifs des redevances aéroportuaires affectées à leur financement, lesquelles font l'objet d'une homologation par l'Autorité.
84. En second lieu, la couverture par ce facteur d'ajustement des variations du taux d'impôt sur les sociétés conduit à immuniser l'exploitant contre celles-ci et réduit donc le niveau de risque qui lui est transféré. L'Autorité invite donc la société ADP à en tenir compte dans sa proposition de rémunération ou à revoir la définition de ce facteur d'ajustement sur cet aspect.
85. Le facteur INV2 incite la société ADP au respect des délais de mise en service de certains des grands projets de son programme d'investissements, en prévoyant un malus en cas de retard de mise en service. Ce mécanisme est asymétrique, dans le sens où il ne prévoit pas de bonus en cas de mise en service réalisée avant la date prévisionnelle.
86. Ce facteur est limité, pour chaque projet, à un retard de huit trimestres au maximum. Au-delà de huit trimestres de retard, les immobilisations en cours associées à un projet donné sont à nouveau rémunérées, sans limitation de durée ni de nouvel objectif de date de mise en service. Une autre clause prévoit enfin que « *le malus ne s'applique pas lorsque le retard résulte d'une cause extérieure et hors du contrôle d'Aéroports de Paris* ». La liste des projets soumis à ce facteur INV2 est définie à l'annexe 3 de l'avant-projet de contrat.
87. Si la mise en place d'un mécanisme d'incitation au respect des délais est bienvenue, l'Autorité relève néanmoins plusieurs limites au mécanisme prévu ici :
- les projets soumis à ce facteur représentent moins de 40 % du montant total du programme d'investissements de la société ADP sur le périmètre régulé ;

⁵⁰ Cette position a été notamment exposée par l'Autorité dans sa consultation publique d'octobre 2025 sur les *Éléments de doctrine et proposition d'un mécanisme de régulation incitative des investissements dans le cadre d'un contrat de régulation économique*. Voir, à cet égard, la page 16/25 de ce document ([lien](#)) : « *Naturellement, l'inscription dans le CRE du montant définitif pour la mise en œuvre du mécanisme incitatif devrait se faire avant le début des travaux et après approbation par l'ART.* » (soulignement ajouté)

- ce facteur d'ajustement est sans effet en cas d'annulation pure et simple d'un des projets listés à l'annexe 3 de l'avant-projet de contrat ;
- la limitation de l'application de ce facteur d'ajustement à huit trimestres de retard contribue à réduire significativement le risque supporté par la société ADP, et à l'inverse, à faire porter un risque substantiel aux usagers ;
- la clause visant à ne pas appliquer le malus en cas de « *cause extérieure et hors du contrôle d'Aéroports de Paris* » peut soulever d'importantes difficultés liées à la détermination précise et sans remise en question possible de ces causes, et à la recherche des responsabilités des éventuels retards dans l'avant-projet de CRE, qui nuisent au fonctionnement strictement mécanique et calculatoire que doit présenter un facteur d'ajustement intégré à un CRE.

88. L'Autorité estime en conséquence que :

- la liste des projets soumis à ce facteur d'ajustement devrait être mise à jour dans le projet de contrat, en concertation avec les usagers, de sorte que les projets qui y sont listés représentent une part plus importante des coûts totaux prévisionnels d'investissement, l'inscription de chacun des projets dans cette liste devant être justifiée selon trois critères : coût du projet, enjeu et criticité calendaire ;
- le projet de contrat devrait intégrer un mécanisme d'ajustement du plafond tarifaire, voire de révision ou de résiliation du CRE, à l'instar des projets de CRE sur lesquels l'Autorité s'est récemment prononcée, en cas d'annulation d'un des projets listés à son annexe 3 ou d'écart significatif par rapport à la trajectoire prévisionnelle dans la réalisation de ces projets ;
- les clauses (i) limitant à huit trimestres de retard l'application de ce facteur d'ajustement et (ii) visant à ne pas appliquer le malus en cas de « *cause extérieure* » ne sont pas acceptables en l'état.

89. Elle estime enfin que, pour les projets les plus significatifs, ainsi que ceux dont les dates de mise en service prévisionnelles sont fixées en fin de CRE, l'application du facteur INV2 est mécaniquement paralysée. Dans ces conditions, la mise en place d'une régulation incitative sur les délais pour ces investissements implique leur décomposition en jalons, chaque jalon correspondant à une phase du projet, définie par une trajectoire de dépenses prévisionnelles et une date de mise en service propres.

N°	Recommandation	Acteur
9.	Sanctuariser l'enveloppe de maintenance et ventiler explicitement les montants de l'enveloppe « vétusté » dans les coûts de chaque projet d'investissement	Société ADP
10.	Mieux documenter le programme d'investissements et les trajectoires des grands projets	Société ADP
11.	Réaliser systématiquement un audit pour valider les coûts et les délais des grands projets qui devra être communiqué à l'Autorité en amont de la saisine ou, au plus tard, en cours d'exécution du contrat, avant la détermination des coûts cibles pour la mise en œuvre des mécanismes de régulation incitative des investissements	DGAC / Société ADP
12.	Revoir les facteurs d'ajustement relatifs aux investissements afin (i) de renforcer les incitations de l'exploitant à la maîtrise des coûts et des délais pour les principaux investissements et (ii) d'assurer un partage des risques cohérent avec le taux de CMPC qui sera retenu par les parties au contrat	DGAC / Société ADP

4.3. La trajectoire prévisionnelle de trafic présente des marges d'incertitude à la hausse

4.3.1. La trajectoire prévisionnelle d'évolution du trafic s'appuie sur des hypothèses ambitieuses de carburant d'aviation durable

90. Les perspectives d'évolution du trafic proposées par la société ADP présentées au point 38 du corps de l'avis sont récapitulées par faisceau géographique dans le tableau suivant, accompagnées de leur tendance historique avant la crise sanitaire.

Tableau 3 : Hypothèses de trafic et tendances historiques

Faisceau	Trafic 2025 en millions de passagers		Croissance prévisionnelle entre 2026 et 2034	Tendance historique entre 2012 et 2019
	Réalisé	CRE		
Total	106,9	106,2	+ 1,6 % par an	+ 2,8 % par an
Autres international	45,3	45,0	+ 2,7 % par an	+ 3,5 % par an
Schengen	39,1	38,9	+ 1,2 % par an	+ 3,5 % par an
Domestique	11,3	11,3	- 1,5 % par an	- 0,1 % par an
Autre UE	6,3	6,0	+ 0,9 % par an	+ 3,9 % par an
DROM-COM	4,9	4,9	+ 1,7 % par an	+ 4,2 % par an

Source : données DGAC et ADP

91. Cette projection, qui se situe en dessous des tendances historiques, peut s'expliquer, au moins en partie, par les perspectives dégradées du transport aérien. La société ADP justifie ainsi l'inflexion des tendances par la hausse prévisible du prix des billets du fait de trois facteurs :
- la réglementation européenne « *Refuel EU Aviation* »⁵¹, qui impose l'incorporation de carburants d'aviation durables (ci-après « CAD », ou « SAF » pour « *sustainable aviation fuel* ») à partir de 2025 et, partant, un surcoût pour les compagnies ;
 - la suppression, depuis 2026, de l'allocation gratuite de quotas carbone dans le cadre du système d'échange des quotas d'émissions de l'Union européenne (ci-après « SEQUE-UE », ou « EU-ETS » pour « *European Union emissions trading system* »)⁵², entraînant également des coûts supplémentaires ;
 - l'effet de l'augmentation de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) depuis 2025.
92. Néanmoins, la société ADP retient, dans sa modélisation, des hypothèses discutables concernant les CAD. Ainsi :
- elle fait l'hypothèse que les CAD ont un coût 4 fois supérieur à celui du kérosène classique. Si cette valeur varie largement selon l'estimation des différents organismes spécialisés, il semblerait que ce surcoût varie d'un facteur compris entre 1,5 et 6 avec une moyenne plus proche de 3. Par ailleurs, ce surcoût pourrait être amené à diminuer dans le temps avec la maturation de la technologie ;

⁵¹ Il s'agit du règlement (UE) n° 2023/2405 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relatif à l'instauration d'une égalité des conditions de concurrence pour un secteur du transport aérien durable.

⁵² Le SEQUE-UE (ou EU-ETS en anglais) est le Système d'Echange de Quotas d'Emissions de l'Union Européenne. C'est un marché carbone obligeant les industriels à acheter des quotas pour chaque tonne de CO2 émise. Les compagnies aériennes disposaient avant 2026 d'une part conséquente de quotas gratuits.

- la trajectoire d'incorporation de CAD retenue par la société ADP est particulièrement volontariste puisqu'elle repose sur le scénario « Accélération » de la feuille de route de décarbonation de l'aérien⁵³, qui est systématiquement au-dessus de la trajectoire d'incorporation réglementaire précitée sur toute la période du CRE, alors même que la capacité de production d'une telle quantité de CAD pour le marché européen reste à développer.
93. Par ailleurs, les hypothèses de modélisation retenues pourraient être confortées. En effet, la société ADP a calculé l'effet de l'augmentation du prix des billets sur la demande en s'appuyant sur des données antérieures à 2014. L'Autorité a réestimé, en utilisant des données récentes, ces élasticités, à partir des indices de prix publiés par la DGAC : si les ordres de grandeur restent les mêmes, elles semblent légèrement plus faibles que par le passé, ce qui suggère une moindre sensibilité des passagers au prix du billet.
94. En définitive, en retenant des hypothèses plus conservatrices, la croissance du trafic pourrait être comprise entre + 2,0 % et + 2,2 % par an entre 2026 et 2034. À partir du scénario tendanciel fourni par la société ADP, l'Autorité a réestimé l'effet sur la demande de trafic du surcoût sur les billets d'avion engendré par les évolutions réglementaires en prenant comme hypothèses :
- la trajectoire d'incorporation de CAD issue de la réglementation européenne « RefuelEU Aviation » ;
 - un surcoût des CAD par rapport au kérosène classique de trois au lieu de quatre ;
 - des élasticités-prix de la demande actualisées pour la valeur haute et les élasticités historiques utilisées par ADP pour la valeur basse.

Tableau 4 : Estimations du trafic selon les hypothèses d'élasticité retenues

Méthode	Croissance moyenne annuelle sur la période 2026-2034	Trafic 2034 en millions de passagers
Trajectoire ADP	+ 1,6 % par an	124,0
Trajectoire ART avec élasticités historiques	+ 2,0 % par an	127,5
Trajectoire ART avec élasticités actualisées	+ 2,2 % par an	129,3

Source : données DGAC et ART

95. Compte tenu de la hausse prévisible des prix des carburants d'aviation à court terme et de son effet potentiel sur le trafic, l'Autorité tiendra compte des trafics réalisés d'ici la saisine pour avis conforme pour réévaluer ses analyses. En tout état de cause, elle estime souhaitable de revoir le partage des risques afin de mieux tenir compte des incertitudes associées aux hypothèses de trafic de moyen et long termes. En effet, si elle reconnaît que le recours croissant aux CAD est un levier nécessaire pour décarboner le secteur aérien, l'Autorité souligne que les hypothèses retenues, très ambitieuses, pourraient conduire à une légère sous-estimation des trajectoires de trafic. Telle est notamment la raison pour laquelle la section suivante recommande de revoir les modalités de calcul du facteur d'ajustement sur la trajectoire de trafic pour tenir compte des risques associés à cette position volontariste.

⁵³ En conformité avec l'article 301 de la loi Climat et résilience, le rapport relatif à la feuille de route de décarbonation de l'aérien a été publié en mars 2023.

4.3.2. Le facteur d'ajustement TRAF devrait être revu pour assurer un meilleur partage de risque

96. Le facteur d'ajustement (TRAF) lié au trafic présente comme principales propriétés (i) d'être calculé sur la base des recettes des redevances aéroportuaires et non, comme c'est le cas usuellement, sur le trafic mesuré en nombre de passagers, (ii) un intervalle de franchise symétrique de ± 1 % en 2027 ; ± 2 % en 2028 et ± 3 % sur les périodes tarifaires de 2029 à 2034, et (iii) un partage de risque à hauteur de 50 % avec les usagers au-delà de cet intervalle de franchise.
97. L'article III.5.2.1 de l'avant-projet de contrat inclut également une clause spécifique prévoyant que « *dans l'hypothèse d'une modification des conditions d'exploitation applicables à Aéroports de Paris décidée par l'État, la compensation du manque à gagner ou du revenu additionnel est intégralement compensée* »⁵⁴.
98. Ce facteur d'ajustement appelle trois observations de la part de l'Autorité.
99. En premier lieu, l'Autorité considère que le calcul du facteur TRAF à partir des recettes des redevances aéroportuaires, et non du trafic mesuré en nombre de passagers, présente l'avantage de tenir compte des effets sur ces recettes d'une évolution du mix trafic, et ainsi d'être plus proche de la réalité économique et financière de la société ADP. Nonobstant, il génère une complexité calculatoire de mise en œuvre qui apparaît néanmoins acceptable au regard des développements présentés dans l'appendice.
100. En deuxième lieu, l'Autorité estime que l'intervalle de franchise et son positionnement sont susceptibles de générer un déséquilibre économique au bénéfice de l'exploitant, dès lors que :
- d'une part, la trajectoire prévisionnelle de trafic présente des marges d'incertitude à la hausse, au regard des analyses présentées dans la partie 2.4.3.a du présent avis ;
 - d'autre part, le facteur TRAF tel que défini dans l'avant-projet de contrat ne permet pas de compenser de manière équilibrée cette sous-estimation, dans la mesure où les écarts de revenus des redevances, à l'intérieur de l'intervalle de franchise, ne sont pas compensés, et que les écarts au-delà de cet intervalle ne le sont qu'à hauteur de 50 %.
101. En conséquence, elle recommande la révision du partage de risque opéré par le facteur TRAF. Ce partage de risque devrait idéalement permettre que les écarts de trafic soient intégralement compensés via les tarifs des redevances à l'intérieur d'une plage comprise entre la trajectoire prévisionnelle de trafic de la société ADP et la trajectoire contrefactuelle établie par l'Autorité. Au-delà, le taux de partage de 50 % pourrait être conservé.
102. En troisième et dernier lieu, la clause de compensation intégrale du manque à gagner ou du revenu additionnel issu d'une « *modification des conditions d'exploitation applicables à Aéroports de Paris décidée par l'État* » appelle, en l'état, de très fortes réserves de la part de l'Autorité, pour trois raisons :
- premièrement, contrairement à ce qu'a soutenu la société ADP en cours d'instruction, la « théorie du fait du prince » ne saurait justifier que les conséquences de telles mesures soient supportées exclusivement par les usagers ;
 - deuxièmement, si ces mesures ont des effets tels qu'elles entraînent un bouleversement de l'économie du contrat, elles donneront en tout état de cause lieu à la révision ou à la résiliation du contrat ;

⁵⁴ La clause prévoyant que « *la compensation (...) est intégralement compensée* », l'Autorité comprend que c'est le manque à gagner ou le revenu additionnel qui est compensé.

- troisièmement, cette clause semble en pratique complexe à mettre en œuvre, particulièrement concernant le chiffrage des incidences financières qui pourraient être imputées spécifiquement aux modifications en cause.

N°	Recommandation	Acteur
13.	Revoir le partage de risque associé au facteur TRAF, en ce comprise la clause prévoyant la « compensation du manque à gagner ou du revenu additionnel » en cas de « modification des conditions d'exploitation applicables à Aéroports de Paris décidée par l'État », dans un double objectif : (i) compenser, via les tarifs des redevances, les écarts de trafic à l'intérieur d'une plage comprise entre la trajectoire prévisionnelle de trafic de la société ADP et celle établie par l'Autorité ; (ii) assurer un partage de risque cohérent avec le taux de CMPC qui sera retenu par les parties au contrat	DGAC / Société ADP

4.4. La trajectoire prévisionnelle des recettes extra-aéronautiques est peu dynamique

103. Le périmètre régulé de la société ADP comprend, en plus des services publics aéroportuaires, des activités extra-aéronautiques, réparties en quatre périmètres : parcs et accès, prestations industrielles, recettes locatives (elles-mêmes divisées entre immobilier aéronautique et locatif aéroportuaire), et des prestations diverses. Les revenus de ces activités, dont l'évolution prévisionnelle est présentée dans le tableau ci-dessous, affichent une croissance de IPCH + 1,1 % sur la période du CRE et atteindraient 799 M€⁵⁵ en 2034 selon les projections du DPC.

Tableau 5 : Montant et évolution prévisionnelle des recettes extra-aéronautiques par nature sur la durée du CRE

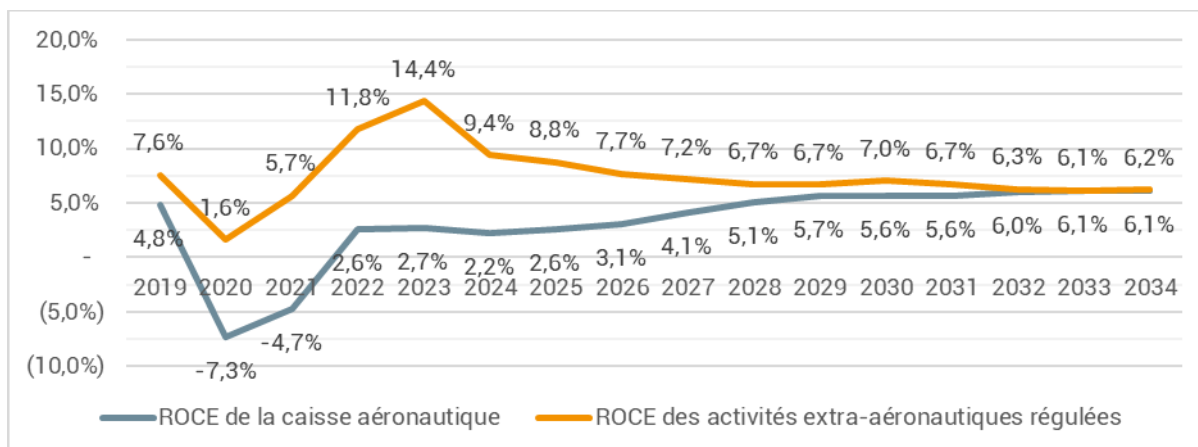
Nature de revenus	Valeur 2026, en M€	Proportion 2026, en %	TCAM 2026-2034	Valeur 2034, en M€
Recettes locatives	334	51 %	IPC + 1,6 %	422
Parcs et accès	185	28 %	IPC + 0,2 %	209
Prestations industrielles	93	14 %	IPC + 1,7 %	119
Autres recettes et prestations diverses	43	7 %	IPC + 0,0 %	48
Total	655	100 %	IPC + 1,1 %	799

Source : données ADP

104. La contribution au périmètre régulé des activités extra-aéronautiques diminue constamment au cours du CRE. Le ROCE des activités extra-aéronautiques au sein du périmètre régulé n'est, en prévisionnel, que marginalement supérieur au ROCE de la caisse aéronautique en 2034 alors qu'il lui est supérieur de plus de 600 points de base en 2025, comme l'indique le graphique ci-dessous. Cette situation conduit à ce que les produits de redevances aéroportuaires couvrent presque en totalité les coûts des services publics aéroportuaires à l'issue du CRE (voir ci-dessous la section 6.3 de la présente annexe).

⁵⁵ Ce nombre correspond aux recettes (i) des ventes externes et (ii) des ventes internes nettes des achats internes.

Figure 3 : Évolution du ROCE des activités aéronautiques et extra-aéronautiques du périmètre régulé, depuis 2019 et jusqu'à la fin du CRE



Source : données ADP

105. L'une des raisons principales de cette convergence des deux ROCE est liée au fait que les trajectoires prévisionnelles de recettes extra-aéronautiques régulées retenues par la société ADP semblent, en première analyse, conservatrices.
106. En premier lieu, s'agissant des recettes des accès et parcs de stationnement, l'exploitant prévoit une évolution au niveau d'IPCH + 0,2 %. Retraité de l'inflation prévisionnelle, le taux de croissance annuel moyen (TCAM) des revenus en euros constants par passager serait donc négatif à -1,5 % sur la période du CRE. Lors de l'instruction, la société ADP explique cette situation par un fort report modal résultant des mises en service successives, puis de la montée en charge, (i) de la liaison ferroviaire Roissy-Picardie (2027), (ii) du CDG Express (2027) et (iii) des lignes du Grand Paris Express 17 et 18 (2030). La société ADP s'appuie notamment sur l'expérience récente de la mise en service de la ligne 14 sur le report modal de l'aéroport de Paris-Orly. Si l'Autorité reconnaît que l'amélioration de l'offre de transports en commun va nécessairement conduire à un changement d'attitude dans les comportements de passagers favorisant le report modal, elle invite la société ADP à mener les études nécessaires pour mieux documenter ces effets et leurs conséquences sur les recettes générées par les accès et parcs de stationnement.
107. En deuxième lieu, s'agissant des recettes locatives, les prévisions de l'exploitant n'appellent pas de commentaire particulier au regard de l'indice retenu pour réévaluer les loyers⁵⁶ ; pour autant, l'Autorité invite la société ADP à mieux documenter les hypothèses sous-jacentes liées aux inducteurs de volume.
108. En troisième lieu, s'agissant des prestations industrielles, même si les prévisions sont plus difficilement anticipables que les recettes locatives, elles semblent également acceptables au regard des hypothèses présentées par la société ADP ; il conviendrait cependant de mieux les documenter. En tout état de cause, ces recettes étant constituées, pour une majorité, de refacturations de prestations au bénéfice des services publics aéroportuaires (électricité, combustibles, eau, etc.), une évolution plus dynamique serait contre-balançée par la hausse mécanique des charges opérationnelles du périmètre régulé⁵⁷.

⁵⁶ L'indice des loyers des activités tertiaires (ILAT), publié par l'INSEE.

⁵⁷ Pour partie seulement, s'agissant également de refacturations de prestations au bénéfice des activités commerciales non régulées.

109. Dans ces conditions, l'absence de mécanisme d'ajustement *ex post* des recettes extra-aéronautiques⁵⁸ est susceptible de générer un déséquilibre économique au bénéfice de l'exploitant qui, en l'absence d'un tel mécanisme, est susceptible de conserver les gains résultant d'une sous-estimation des revenus extra-aéronautiques prévisionnels sans en faire bénéficier les usagers. L'Autorité portera donc une attention particulière à la robustesse et à la sincérité des trajectoires de revenus extra-aéronautiques régulés qui seront retenues dans le projet de CRE qui lui sera soumis.

N°	Recommandation	Acteur
14.	Mieux documenter les trajectoires de revenus extra-aéronautiques et leurs hypothèses sous-jacentes	Société ADP

4.5. L'absence de mécanisme d'ajustement des charges opérationnelles impose de bien documenter la trajectoire

4.5.1. La société ADP a élaboré ses prévisions de charges opérationnelles en deux temps

110. La société ADP a élaboré ses prévisions de charges opérationnelles⁵⁹ pour la période du CRE selon une méthodologie s'articulant en deux temps.
111. Dans un premier temps, la société ADP a défini une trajectoire de charges opérationnelles dite « fil de l'eau ». Cette projection est établie à partir des données financières du budget de l'année 2025 et intègre, pour chaque nature de charges, les effets, mesurés à dire d'expert, liés (i) à la croissance du trafic, (ii) à l'ouverture de nouvelles capacités prévues dans le plan d'investissements, (iii) aux nouveaux besoins induits par la décarbonation des activités (notamment en matière de consommation électrique) et (iv) à leur indexation selon les modalités présentées aux points 70 et suivants du présent avis. La société ADP a retenu une hypothèse d'inflation moyenne de 1,4 %, conduisant ainsi à une hausse annuelle des charges de 3,8 % sur la période en euros courants, soit une progression annuelle à 2,4 points au-dessus de l'inflation (« IPCH + 2,4 % ») entre 2026 et 2034.
112. Dans un second temps, la société ADP a intégré des efforts de productivité afin d'aboutir à une trajectoire dite « fil de l'eau optimisé », correspondant à une progression réduite à IPCH + 1,2 %, soit une augmentation moyenne de 2,6 % par an entre 2026 et 2034 en euros courants, sur la base des hypothèses d'inflation mentionnées plus haut. L'effet cumulé de ce plan de performance est estimé par la société ADP à 133 M€ courants à horizon 2034 sur le périmètre régulé, dont (i) 52 M€ au titre des consommations intermédiaires (achats consommés, sous-traitance, entretien-réparation et autres services et charges externes, hors charges internes et hors sous-traitance PHMR) et (ii) 82 M€ au titre des frais de personnel. Sa réalisation repose sur (i) une meilleure maîtrise de la corrélation de ces charges au trafic, (ii) des objectifs d'économies des coûts de sous-traitance lors du renouvellement des principaux contrats et (iii) une progression maîtrisée des effectifs ainsi qu'une évolution du système de rémunération.

⁵⁸ L'article R. 6325-39 du code des transports donne la liste limitative des paramètres pouvant faire l'objet d'un mécanisme d'ajustement, en prévoyant que les CRE « déterminent : [...] 4° L'ajustement de ce plafond en cas d'écart entre les éléments prévisionnels pris en compte et ceux réalisés en matière de trafic, d'investissements, de profits issus des activités non incluses dans le périmètre prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 6325-1 contribuant à la couverture des coûts de ce périmètre, de charges et en cas d'introduction de nouvelles redevances, ainsi que la possibilité de reporter, en fin de contrat, le solde des ajustements sur les tarifs de la période suivante ; ».

⁵⁹ Composées des consommations intermédiaires (achats consommés, frais liés à la sous-traitance, à l'entretien-réparation, aux autres services et charges externes) et des charges de personnel (y compris la production immobilisée).

4.5.2. La trajectoire « fil de l'eau » n'est pas suffisamment documentée pour apprécier la robustesse des gains de productivité annoncés par la société ADP

113. La trajectoire de charges opérationnelles aux bornes du périmètre régulé appelle les trois observations suivantes de la part de l'Autorité.
114. En premier lieu, les prévisions de charges opérationnelles régulées issues de la trajectoire « fil de l'eau optimisé » apparaissent globalement cohérentes avec les tendances observées par le passé. En euros constants 2025, le taux de croissance annuel moyen (TCAM) des charges opérationnelles prévisionnelles sur la période 2026-2034 demeure inférieur à l'évolution historique constatée depuis la mise en place d'un système de caisse aménagée, entre 2011 et 2025. Rapportées au nombre de passagers, les charges prévisionnelles présentent également une progression plus modérée que celle observée historiquement sur la même base. L'exclusion des années affectées par la crise sanitaire et postérieures (2019-2025) n'est pas de nature à modifier ces constats.
115. Par ailleurs, l'Autorité relève que cette trajectoire de charges opérationnelles n'intègre pas les coûts liés aux agents de prévenance intervenant en amont des postes d'inspection filtrage. En effet, l'arrêté du 25 novembre 2025 étant entré en vigueur le 11 décembre 2025, postérieurement à la publication du dossier public de consultation (10 décembre 2025), la société ADP n'en a pas intégré les effets dans les prévisions financières de l'avant-projet de CRE soumis pour avis consultatif à l'Autorité. Dans ce contexte, la société ADP devra veiller à réintégrer, dans le projet de CRE qui sera soumis à l'Autorité, la quote-part justifiée des moyens humains correspondants.
116. En deuxième lieu, si l'Autorité accueille favorablement la prise en compte d'efforts de productivité évalués par la société ADP à 1,2 % d'économies annuelles par rapport au scénario « fil de l'eau », elle n'est pas en mesure d'en confirmer le bien-fondé. En particulier, si les inducteurs de volume ont été communiqués, la méthode retenue pour déterminer la sensibilité des différents postes de charges à la variation de trafic n'a pas été explicitée.
117. De fait, si une partie de ces économies est explicitement quantifiée dans le plan d'affaires, une autre partie résulte implicitement de l'écart entre la trajectoire « fil de l'eau » et la trajectoire « fil de l'eau optimisé ». L'Autorité relève à cet égard que l'absence de documentation détaillée relative à la construction de la trajectoire « fil de l'eau » limite la capacité à apprécier la robustesse et la crédibilité des gains de productivité annoncés. À cet égard, elle s'interroge sur la crédibilité de cette estimation « fil de l'eau », notamment au regard du fait que l'évolution annuelle des charges opérationnelles de ce scénario soit, hors inflation, plus rapide que celle du trafic induit.
118. Dans ces conditions, l'Autorité appelle la société ADP à mieux documenter les méthodologies retenues pour la détermination des inducteurs de volume de la trajectoire de référence « fil de l'eau » afin de mieux objectiver les gains de productivité annoncés.
119. En troisième lieu, l'Autorité note que l'absence de mécanisme d'ajustement *ex post* des charges opérationnelles est conforme à la doctrine de l'Autorité en vue d'inciter l'exploitant à la performance sur ces charges. Elle rappelle néanmoins que cette absence accentue le risque de déséquilibre économique au bénéfice de l'exploitant en cas de surestimation des charges prévisionnelles, puisque l'exploitant conserve alors intégralement les gains résultant d'un écart entre les charges effectivement supportées et celles retenues dans la trajectoire tarifaire. Dans ces conditions, l'Autorité invite la société ADP à mieux justifier la robustesse et la sincérité des trajectoires de charges retenues dans le projet de contrat, par exemple au regard de comparaisons avec des pairs.

N°	Recommandation	Acteur
15.	Documenter les méthodologies retenues pour la détermination des inducteurs de volume de la trajectoire de référence « fil de l'eau » des charges opérationnelles	Société ADP
16.	Justifier, par exemple par référence à des comparables, la robustesse et la sincérité des trajectoires de charges opérationnelles retenues	Société ADP

4.5.3. Le facteur d'ajustement LEX devrait être revu

120. La société ADP propose un facteur d'ajustement LEX lié à l'évolution du cadre juridique, visant à « compenser les écarts de coûts d'exploitation en cas de changement de normes, de l'intervention d'une décision juridictionnelle ou d'une décision administrative applicable à Aéroports de Paris en toute matière, notamment :
- réglementation environnementale ;
 - réglementation relative à la construction et aux établissements recevant du public ;
 - règles relatives aux missions d'intérêt général prises en charge par Aéroports de Paris ; ou
 - réglementation fiscale, à l'exception des variations de l'IS. »
121. Ce facteur LEX couvre les écarts de coûts d'exploitation uniquement et est soumis à une plage de franchise de cinq millions d'euros. Au-delà de cette plage de franchise, les écarts positifs ou négatifs de coûts d'exploitation induits par une évolution parmi celles listées sont intégralement, et dès le premier euro, transférés aux usagers via les tarifs des redevances. Enfin, ce facteur est non cumulatif dans le sens où les évolutions du cadre juridique, doivent, individuellement, avoir une incidence supérieure à cinq millions d'euros sur les coûts d'exploitation pour être compensées.
122. Si l'intégration d'un tel facteur d'ajustement vise à protéger la société ADP contre des évolutions de normes, et en particulier de fiscalité, pour la plupart non maîtrisables et anticipables par cette dernière, le facteur d'ajustement LEX tel que défini se heurte à plusieurs limites.
123. Ces limites sont, d'une part, d'ordre réglementaire :
- le champ d'application du facteur LEX est particulièrement large, ce dernier couvrant tant les évolutions législatives que réglementaires, les décisions juridictionnelles que les décisions administratives, celles-ci étant au surplus listées de façon non limitative ;
 - son caractère symétrique est difficilement justifiable pour sa composante « réglementaire ». En effet, les contraintes réglementaires visées semblent raisonnablement ne pouvoir se traduire que par des coûts d'exploitation additionnels, et non l'inverse. En tout état de cause, la diversité des cas visés rend le suivi des évolutions difficile et l'application de cette clause de façon symétrique peu crédible ;
 - la plage de franchise, même considérée individuellement par mesure, semble faible au regard du montant des charges d'exploitation (y compris les dotations aux amortissements) du périmètre régulé de la société ADP, qui s'élèvent à 2 300 M€ en moyenne par an sur la durée du CRE, mais également au regard du montant des seuls impôts et taxes (hors impôt sur les sociétés) supportés par la société ADP, qui s'élèvent à 300 M€ par an en moyenne sur la durée du CRE ;
 - le choix de compenser, en cas de dépassement de la franchise, 100 % des écarts de coûts dès le premier euro abaisse significativement le niveau de risque supporté par la société ADP.

124. Elles sont, d'autre part, d'ordre pratique :

- le chiffrage précis des incidences financières de certaines des évolutions visées semble difficile à établir et sujet à de nombreuses interprétations possibles, en raison notamment de la diversité des coûts susceptibles d'être invoqués – y compris des coûts d'opportunité – et de leur caractère parfois diffus ou étalé dans le temps ;
- ces chiffrages devant, de plus, être établis sur la base de données comptables et financières, détenues par la seule société ADP, cette dernière aura bien plus de facilités à justifier des surcoûts d'exploitation liés à une évolution réglementaire donnée que les usagers, qui ne pourront justifier des économies de coûts d'exploitation. Cette asymétrie d'information nuit fortement à l'équilibre de ce facteur d'ajustement ;
- enfin, la méthode de chiffrage des économies ou coûts additionnels n'est pas clairement définie dans l'avant-projet de CRE, ce qui ne permet pas de respecter le critère strictement mécanique et calculatoire que doit présenter un facteur d'ajustement intégré à un CRE. En outre, compte tenu des difficultés de chiffrage précédemment évoquées, la mise en œuvre de tels ajustements mécaniques sans intervention des usagers ou de l'Autorité apparaît difficilement envisageable.

125. L'intégration d'un tel facteur d'ajustement ne répond donc ni aux objectifs de partage de risque ni à ceux de lisibilité des facteurs d'ajustement. En conséquence, l'Autorité estime que le facteur d'ajustement LEX doit être revu.

N°	Recommandation	Acteur
17.	Revoir le facteur d'ajustement LEX afin (i) d'assurer un partage de risque cohérent avec le taux de CMPC qui sera retenu par les parties au contrat et (ii) de définir de façon précise et limitative ses conditions de déclenchement	DGAC / Société ADP

4.6. Les objectifs de qualité de service et les incitations mises en place demeurent perfectibles

127. Les redevances aéroportuaires, dont le tarif est fixé par référence aux coûts du service rendu, doivent refléter la qualité des infrastructures et des services offerts aux usagers, en tenant compte du rapport qualité-prix pour ces derniers⁶⁰. Les exploitants doivent ainsi viser un équilibre entre la maîtrise des coûts et le respect des objectifs de qualité de service.
128. Comme relevé ci-dessus au point 119 de la présente annexe, l'absence de mécanisme d'ajustement *ex post* des charges opérationnelles fournit de fortes incitations à la performance pour l'exploitant dans le cadre d'un CRE pluriannuel et apparaît ainsi bienvenue. Elle ne permet toutefois pas d'écarter le risque que la recherche d'économies s'opère au détriment de la qualité du service offert, celle-ci devenant alors, pour l'exploitant, une variable d'ajustement dans la maîtrise de ses charges opérationnelles.
129. Dans ces conditions, il apparaît nécessaire d'intégrer au CRE des mécanismes financiers de nature à contrebalancer ce risque, en incitant l'exploitant à respecter ses engagements en matière de qualité de service, conformément à l'article R. 6325-39 du code des transports⁶¹.

⁶⁰ Le considérant 15 de la directive 2009/12 CE indique que « les entités gestionnaires d'aéroports devraient être en mesure d'appliquer des redevances aéroportuaires correspondant aux infrastructures et/ou au niveau de service fournis, alors que les transporteurs aériens ont un intérêt légitime à demander aux entités gestionnaires d'aéroports des services correspondant au rapport qualité-prix ». L'article L. 6325-2 du code des transports prévoit que les CRE déterminent les conditions de l'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires en tenant notamment compte « d'objectifs de qualité des services publics rendus par l'exploitant ».

⁶¹ En vertu duquel les contrats de régulation économiques « déterminent (...) [l]es objectifs de qualité de service, assortis de mécanismes d'incitation financière ».

Ces mécanismes doivent donc satisfaire les deux propriétés suivantes :

- d'une part, les objectifs et les indicateurs de qualité de service retenus doivent être cohérents avec les objectifs stratégiques, économiques et financiers du CRE, dans la mesure où les niveaux de qualité de service dépendent largement des choix d'investissements, des équipements et des installations disponibles et des gains de productivité réalisés ;
- d'autre part, les mécanismes d'incitations financières doivent inciter l'exploitant à améliorer les niveaux de qualité de service, ou, en tout état de cause, à ne pas les dégrader.

4.6.1. Le référentiel des indicateurs de qualité de service doit être enrichi afin de mieux prendre en compte les enjeux de CRE

130. L'amélioration de la qualité de service est à juste titre considérée par la société ADP comme un axe prioritaire de son projet industriel. L'ambition affichée est de positionner les aéroports parisiens comme une « *référence mondiale en matière d'attractivité et d'hospitalité*⁶² ». L'avant-projet de contrat propose de mesurer l'atteinte de cet objectif avec la mise en place de 24 indicateurs de qualité de service, dont 11 sont assortis d'incitations financières.
131. Si le nombre d'indicateurs proposé par la société ADP est satisfaisant, eu égard à la taille des plateformes qu'elle exploite et en comparaison d'aéroports similaires⁶³, l'Autorité une mise en adéquation plus étroite du référentiel d'indicateurs de qualité de service avec les projets structurants du programme d'investissement.
132. En premier lieu, l'Autorité estime que la société ADP doit proposer un socle minimum d'indicateurs de suivi afin de disposer d'une vision exhaustive de la qualité de service sur l'ensemble des aéroports qu'elle exploite, tant du point de vue des passagers que des usagers.
133. Si le choix final des indicateurs devra être déterminé conjointement avec l'État dans le cadre des négociations sur le projet de CRE, et après consultation des usagers, l'Autorité recommande d'ajouter des indicateurs en complément de ceux déjà prévus dans l'avant-projet de contrat afin de couvrir l'ensemble des activités exercées par la société ADP, notamment celles faisant l'objet d'investissements conséquents dans le cadre du CRE. Ainsi, pour éclairer les discussions entre les parties prenantes, l'Autorité estime qu'il est utile d'envisager l'ajout :
- d'un indicateur mesurant la performance des systèmes de tri bagages, dès lors que le projet industriel prévoit des travaux de rénovation à ce titre pour un montant total de 675 M€ ;
 - d'un indicateur mesurant la disponibilité des systèmes automatisés de transport de voyageurs entre les terminaux existants dans la mesure où ces équipements bénéficient de programmes d'investissements conséquents⁶⁴ et où ils assurent un rôle

⁶² Première phrase du préambule de l'avant-projet de contrat, page 2.

⁶³ Par exemple, le réseau d'aéroports espagnols géré par l'exploitant Aena font l'objet de 17 indicateurs de qualité de service dont 11 sont intégrés au système d'incitations et de pénalités dans le cadre du document de régulation aéroportuaire (« DORA II »). L'aéroport de Londres-Heathrow inclut dans sa licence d'exploitation une trentaine d'indicateurs de qualité de service dont 20 sont assortis d'incitation financière. Ils couvrent des domaines variés du parcours du passager et des opérations aériennes relatives aux compagnies aériennes. Le régime relatif à la qualité de service pour l'aéroport de Dublin pour la période réglementaire actuelle « *Determination 2019* » est structuré autour de 22 objectifs ou cibles visant à garantir un haut niveau de service dont la plupart font l'objet d'incitations financières.

⁶⁴ Le renforcement du CDGVAL pour un investissement de 106 M€ est prévu pour ajouter des rames et renforcer les stations afin d'adapter la capacité à la croissance du trafic. Ce projet joue un rôle clé dans l'intermodalité en reliant les différents modes de transport d'accès (train, RER, futurs CDG Express et ligne 17) aux terminaux. Le prolongement du LISA pour 248 M€ depuis le hall 2EM jusqu'à la première phase d'un nouveau satellite à l'Est (situé sur les aires « AGEN ») doit renforcer la connectivité du hub.

clé dans le transport des flux de passagers vers ou depuis la plateforme et au sein de l'aéroport⁶⁵, contribuant de ce fait, de manière majeure, à la qualité du service rendu aux passagers ;

- d'un indicateur mesurant la satisfaction des passagers sur la facilité à s'orienter⁶⁶, au regard des enjeux relatifs à la refonte de la toponymie des terminaux annoncé par la société ADP ;
- des indicateurs distincts permettant d'identifier et de suivre les retards imputables exclusivement à l'exploitant et d'isoler ceux relatifs à la prise en charge des PHMR⁶⁷ afin d'assurer un suivi plus fin des causes de retards de départs des avions, l'Autorité constatant l'absence d'indicateur sur le suivi de celles-ci. Les codes IATA respectifs « DL 87⁶⁸ » et « DL19 » peuvent être utilement retenus à cet effet.

134. Par ailleurs, dans le cadre de l'avant-projet de contrat, la société ADP a fait le choix d'indicateurs fixés à l'échelle du système d'aérodromes. L'Autorité considère cependant qu'une approche consistant à désagréger les indicateurs selon une granularité spatiale plus fine, au niveau de chaque terminal de la plateforme, permettrait d'améliorer la transparence sur l'homogénéité des niveaux de qualité de service. Cette ventilation s'avère nécessaire compte tenu de la diversité des trafics et de l'éclatement de l'activité entre les différents terminaux.
135. Enfin, la société ADP a expliqué, lors de l'instruction, faire notamment reposer son plan de maintenance prévisionnel sur des indicateurs de vétusté physique (« IVP ») qui mesurent l'état de son patrimoine. L'Autorité invite les parties prenantes à étudier l'opportunité d'inscrire ces indicateurs dans le CRE afin d'assurer leur suivi dans ce cadre comme cela peut être fait par d'autres gestionnaires d'infrastructure⁶⁹.
136. En second lieu, l'Autorité recommande que la liste des indicateurs de qualité de service assortis de mécanismes d'incitation financière soit ajustée afin qu'ils soient en lien direct avec les ambitions portées par la société au sein de son projet industriel. Ces mécanismes financiers constituent en effet une incitation complémentaire aux autres facteurs d'ajustement à la réalisation par l'exploitant de son programme d'investissement.
137. En ce qui concerne les indicateurs de disponibilité des équipements, l'Autorité accueille favorablement la proposition de la société ADP d'y associer uniquement un malus et estime que la liste des équipements visés – sous réserve d'y intégrer la disponibilité des systèmes automatisés de transport de voyageurs entre terminaux, comme elle l'a recommandé ci-dessus – couvre l'ensemble des équipements nécessaires au bon exercice de l'activité aéroportuaire, tant du point de vue des passagers que des usagers.
138. L'Autorité recommande en outre la mise en place d'une incitation financière sur le taux d'avions au contact dès lors que la construction de jetées d'embarquement, la création et la transformation de points de parking avions et l'ajout de passerelles télescopiques et leur disponibilité constituent un levier essentiel de performance économique et opérationnelle, à la fois (i) pour l'exploitant de l'aéroport, qui optimise ainsi l'utilisation de l'infrastructure, et (ii) pour les usagers, qui améliorent l'expérience passager et l'efficacité des rotations de leurs avions grâce à ces équipements. Cet indicateur devrait être calibré en fonction du phasage retenu par la société ADP des projets d'aménagement des différents terminaux dans le cadre du CRE, lequel ne paraît pas faire obstacle à la mise en place d'une incitation financière.

⁶⁵ Le CDGVAL assure l'intermodalité et l'accès aux terminaux en zone publique, le LISA achemine les passagers locaux vers les satellites du terminal 2E, tandis que le futur train de correspondance fluidifiera les flux de transit internationaux au sein du hub.

⁶⁶ La notation sur ce critère de l'enquête ASQ menée par l'ACI semble de nature à répondre à cet objectif.

⁶⁷ Que ces derniers soient identifiés par le code IATA DL19 ou par des codes internes (DL01 à 04).

⁶⁸ Le code retard IATA 87 concerne les défaillances ou la saturation des installations aéroportuaires côté piste dans les terminaux.

⁶⁹ À titre d'exemple, dans le cadre du contrat de performance décennal conclu avec l'État, SNCF Réseau suit des indices de consistance de la voie (ICV) pour orienter et prioriser ses travaux de régénération.

139. Par ailleurs, la pénalisation des retards de départs avions dont la responsabilité incombe exclusivement à l'exploitant est une demande récurrente des usagers mais n'a pas fait l'objet d'un mécanisme spécifique dans le cadre de l'avant-projet de contrat. L'Autorité considère que l'ajout à cette fin d'un mécanisme d'incitation financière, qui existe dans certains aéroports européens et a été mis en place par certains aéroports français – y compris un aéroport doté d'un CRE –, favoriserait la transparence des règles d'indemnisation des compagnies aériennes. Elle invite donc la société ADP à étudier l'adoption d'un tel mécanisme en précisant dans le CRE les modalités de sa mise en œuvre. À cet égard, elle rappelle que les incitations financières prévues au 7° de l'article R. 6325-39 du code des transports ne relèvent pas explicitement des facteurs d'ajustement du plafond tarifaire mentionnés au 4° du même article et peuvent donc prendre des formes variées, telles qu'une compensation versée directement aux usagers.

4.6.2. Le dispositif incitatif devrait être largement renforcé afin de l'aligner sur l'ambition du CRE en matière de qualité de service

140. En premier lieu, l'Autorité considère que les incitations financières relatives à la qualité de service sont trop faibles au regard des revenus de la caisse aéronautique et que la société ADP devrait être nettement plus ambitieuse dans le calibrage des plafonds de pénalités, compte tenu de niveau de rémunération espéré par l'exploitant. En effet, au regard des pénalités prévues par l'avant-projet de contrat, l'exposition maximale annuelle de la société ADP s'élèverait à 15 millions d'euros, soit 0,66 % des revenus aéronautiques annuels moyens sur la durée du CRE. Ce taux masque par ailleurs une occurrence très faible de ce montant maximum car chaque indicateur bénéficie de son propre plafond compris entre 0,75 et 4 millions d'euros. L'Autorité renvoie, à cet égard, aux comparables européens qui fixent des niveaux d'incitation nettement plus ambitieux⁷⁰.
141. En deuxième lieu, si l'Autorité convient que, du point de vue de la théorie économique, un mécanisme symétrique pour calibrer les incitations financières présente les meilleures propriétés économiques, elle rappelle que cette théorie repose sur un niveau cible correctement calibré afin de ne pas générer un déséquilibre économique au bénéfice de l'exploitant.
142. En pratique, l'Autorité est réservée sur la mise en place d'un bonus associé à deux indicateurs proposés par la société ADP :
- d'une part, la satisfaction des passagers au départ. En effet, sans remettre en cause la fiabilité des enquêtes ASQ menées par l'ACI, cet indicateur mesure la satisfaction générale des passagers au sein de l'aéroport, dont une partie au moins dépend de l'expérience vécue au sein du périmètre non régulé ;
 - le temps d'attente aux postes d'inspection-filtrage : si l'Autorité reconnaît la nécessité de suivre ce point de passage-clé, les évolutions réglementaires en cours pourraient modifier substantiellement les outils mis à disposition des agents de sûreté avec le déploiement des « EDS Cabine⁷¹ » de standard 3, rendant aléatoire à ce stade la fixation de cibles déclenchant le bonus, en l'absence d'étude d'impact sur l'amélioration attendue du temps d'attente.

⁷⁰ Pour Aena, conformément à la loi 18/2014 espagnole pour le Document de Régulation Aéroportuaire (DORA), le principe d'une variation maximale du Revenu Annuel Maximum par Passager (IMAP) due à la qualité de service est limitée à une fourchette comprise entre + 2 % (bonus) et - 2 % (malus) pour l'ensemble du réseau. Pour l'aéroport d'Heathrow, le montant des rabais (« rebates ») prévu dans le programme MTI (« Measures, Targets and Incentives Scheme ») dans le cadre de la période réglementaire H7 est plafonné en pourcentage du revenu provenant des redevances principales (« Core Service Charges ») et ne peut pas excéder 7 % des revenus de ces redevances pour une année concernée.

⁷¹ "EDS Cabine" pour « Explosive Detection System for Cabin Baggage ». Ces équipements de détection des explosifs marquent une évolution technologique dans les aéroports et sont en cours de remplacement des EDS standard 2 par des EDS standard 3. Ils permettent de laisser les liquides et les équipements électroniques dans les bagages de cabine.

143. Pour répondre à ces inconvénients et pallier les incertitudes pesant sur les valeurs cibles de certains indicateurs, notamment en cas de survenance de contraintes externes de nature à exercer une influence significative sur l'objectif fixé dans le contrat, l'Autorité recommande la mise en œuvre de mécanismes de correction des objectifs de qualité de service. Ces mécanismes peuvent prendre la forme (i) d'une correction automatique des objectifs prévus par le contrat en cas d'atteinte, pendant plusieurs périodes consécutives, des seuils de déclenchement des bonus/malus ou (ii) d'une modification des objectifs lorsque celle-ci résulte, notamment, de la mise en œuvre de nouveaux équipements ayant une influence sur l'atteinte des objectifs de qualité de service⁷², sous réserve de l'accord des usagers, ces derniers étant les mieux placés avec les exploitants pour déterminer les niveaux de qualité de service pertinents.
144. En troisième lieu, l'Autorité préconise de réduire à une marge technique minimale l'intervalle entre l'objectif-cible contractuel et le seuil de déclenchement du malus, tout en n'autorisant des bonus que pour une performance très élevée, clairement distincte du service de base. Il serait également utile d'intégrer une progressivité de l'incitation financière à partir du seuil de déclenchement afin d'éviter des effets de seuils générés par l'application d'un montant forfaitaire maximum déclenché dès le franchissement du seuil contractuel.
145. Ainsi, le seuil de déclenchement des mécanismes de bonus, s'ils devaient être conservés, devrait être placé à un niveau sensiblement plus élevé en ligne avec les meilleures pratiques des aéroports européens comparables.

N°	Recommandation	Acteur
18.	Enrichir le référentiel des indicateurs de qualité de service selon les recommandations définies par l'Autorité et approfondir la liste des indicateurs soumis à incitation financière en lien avec le projet industriel proposé par ADP	DGAC / Société ADP / Usagers
19.	Envisager une indemnisation directe des usagers dans le cas des retards des départs avions imputables exclusivement à l'aéroport	DGAC / Société ADP
20.	Augmenter sensiblement l'exposition de l'exploitant aux pénalités financières en cas d'insuffisance de qualité de service	DGAC / Société ADP
21.	Corriger les mécanismes de bonus-malus afin (i) d'éviter les effets de seuils dans leur déclenchement en les rendant plus progressifs, (ii) de mettre en œuvre des mécanismes de correction des valeurs cibles de certains indicateurs, notamment en cas de survenance de contraintes externes de nature à exercer une influence significative sur l'objectif, soit de manière automatique, soit sous réserve de l'accord préalable des usagers et (iii) de s'assurer que les mécanismes de bonus éventuels se déclenchent sur des seuils de qualité de service alignés sur les meilleurs standards de marché	DGAC / Société ADP

⁷² À titre d'exemple, la mise en place des équipements prévus par la réglementation pour les contrôles dans le cadre du dispositif E3S est susceptible d'avoir une influence sur les temps d'attentes aux PIF, sans que l'accroissement de la durée d'attente puisse être considéré comme résultant d'une baisse de la qualité de service attribuable à l'exploitant.

4.7. Les clauses de révision et de résiliation appellent de fortes réserves de la part de l'Autorité

146. En vertu de l'article R. 6325-39 du code des transports, les contrats de régulation économique déterminent notamment :
- les ajustements du plafond du taux moyen d'évolution des redevances dans des cas limitativement énumérés : en matière de trafic, d'investissements, de profits issus des activités du périmètre non régulé contributif, de charges et en cas d'introduction de nouvelles redevances ;
 - les conditions de leur révision ou de leur fin anticipée, notamment lorsque des circonstances exceptionnelles et imprévisibles affectent les éléments prévisionnels pris en compte en matière de trafic et d'investissements, dans une mesure telle qu'elles se traduisent par un bouleversement de l'économie du contrat.
147. Une distinction doit donc être opérée entre les ajustements du plafond tarifaire et les cas de révision du CRE. Ainsi, si la révision du CRE permet une modification du contenu du contrat en cours d'exécution, les ajustements doivent quant à eux être précisément définis *ab initio* dès la signature du contrat et ne jouer par la suite que de manière mécanique.
148. L'Autorité observe que l'avant-projet de contrat de la société ADP conduit à la superposition de plusieurs facteurs d'ajustement (présentés ci-dessus aux sections 4.2.2, 4.3.2 et 4.5.3 de la présente annexe) et de nombreux cas de révision et de résiliation réduisant le risque supporté par l'exploitant dans des proportions difficilement compatibles avec un positionnement en haut de fourchette du CMPC.

4.7.1. Le champ matériel du cas de révision lié aux changements de normes devrait être restreint

149. L'article V.1.1 de l'avant-projet de contrat prévoit la possibilité de réviser le CRE dans les trois cas suivants :
- une évolution du chiffre d'affaires supérieure à +/- 2 % par an par rapport à la trajectoire de chiffre d'affaires de référence (ce seuil évoluant progressivement jusqu'à +/- 8 % à partir de la quatrième année et jusqu'à la dernière année du CRE) ;
 - un changement de normes ou l'intervention d'une décision juridictionnelle ou d'une décision administrative applicable à la société ADP entraînant une modification substantielle des conditions économiques du contrat, une telle modification étant définie comme une diminution de 5 % du chiffre d'affaires du périmètre régulé ou une augmentation des coûts équivalente à 5 % du chiffre d'affaires du périmètre régulé sur une période de deux ans cumulés à compter de l'entrée en vigueur du changement de normes ou de la décision ;
 - un événement imprévisible bouleversant l'économie du contrat.
150. En cas de survenance de tels événements, l'avant-projet de contrat prévoit que l'État et l'exploitant doivent, dans un délai de deux mois, trouver un accord amiable pour réviser le contrat de manière à rétablir son équilibre. Si un accord est trouvé, le contrat est révisé après saisine de la CoCoÉco pour avis. Si aucun accord n'est trouvé dans le délai de deux mois, les parties mettent fin au CRE de manière anticipée, sans indemnisation possible, et sans qu'une intervention de l'Autorité soit prévue.

151. Au regard des objectifs de stabilité et de prévisibilité poursuivis par les CRE, lesquels déterminent les conditions d'évolution pluriannuelle des redevances aéroportuaires, il est essentiel que les cas de révision de ces contrats soient strictement limités aux circonstances exceptionnelles entraînant un bouleversement de l'équilibre économique du contrat. En effet, il résulte des dispositions législatives et réglementaires que les CRE sont établis dans une logique de prix plafond ou « *price cap* », conduisant à un transfert de risque à l'exploitant d'aéroport, le seul tempérament à cette logique résidant dans la modification du plafond tarifaire par le jeu des facteurs d'ajustement pour mettre en œuvre les transferts de risques pertinents. En dehors de ces facteurs d'ajustement, l'exploitant assume un transfert de risque sur la durée du CRE.
152. À titre liminaire, le projet de CRE qui sera soumis à l'Autorité devra prévoir que toute révision du CRE donne lieu à la passation d'un avenant soumis, préalablement à sa signature, pour avis conforme à l'Autorité, dès lors que ces modifications sont susceptibles de remettre en cause des éléments sur lesquels l'Autorité a fondé son avis conforme initial. Par parallélisme des formes, il reviendra à l'Autorité de se prononcer sur l'ensemble des éléments prévus au II de l'article L. 6327-3 du code des transports, ce qui gagnerait à être précisé dans le projet de contrat. De manière générale, l'Autorité rappelle que sous peine de le priver de toute portée, le pouvoir d'avis conforme mentionné à cet article s'étend nécessairement, *mutatis mutandis*, à l'ensemble des modifications du CRE. Toute révision du CRE devrait ainsi, par cohérence avec le cadre législatif et réglementaire, être soumise à son avis conforme, en ce qu'elle est susceptible d'avoir une incidence sur l'équilibre économique et financier du contrat.
153. En l'espèce, l'Autorité regarde comme acceptable la clause de révision liée au chiffre d'affaires de la caisse aéronautique qui est, d'une part, complémentaire au facteur d'ajustement TRAF sans se superposer à lui et, d'autre part, symétrique et conditionnée à la sortie du chiffre d'affaires hors de la bande de révision pendant trois années consécutives. Il en va de même de la clause d'imprévision qui couvre des circonstances exceptionnelles pouvant entraîner un bouleversement de l'économie du contrat. En effet, dans les deux cas, les objectifs de stabilité et de prévisibilité du CRE sont satisfaits.
154. À l'inverse, la clause de révision liée à un changement de normes ou à l'intervention d'une décision juridictionnelle ou d'une décision administrative applicable à ADP soulève, en l'état, plusieurs difficultés. D'une part, elle se superpose, s'agissant de l'incidence sur les charges opérationnelles, au facteur d'ajustement LEX, ce qui réduit significativement le risque supporté par l'exploitant. D'autre part, les changements de normes sont définis de façon extrêmement large, ce qui pose la question de la capacité à identifier de manière isolée et fiable les surcoûts marginaux. L'ensemble de ces éléments rend la mise en œuvre de ce cas de révision et son suivi particulièrement complexes.
155. Enfin, l'Autorité constate qu'une révision du CRE en cas de non-atteinte des trajectoires de dépenses d'investissement ou d'abandon d'un grand projet est uniquement prévue au terme de la quatrième année du contrat⁷³, lorsque les dépenses d'investissement cumulées du périmètre régulé n'atteignent pas 70 % du montant initialement prévu, sauf à ce que cela résulte de causes extérieures (recours, injonctions administratives de suspendre ou arrêter les travaux, etc.⁷⁴). Or, compte tenu de l'importance des investissements – dont l'Autorité rappelle qu'elle justifie la durée dérogatoire du CRE au-delà de cinq ans – il est souhaitable de ne pas repousser à la quatrième année une éventuelle révision du contrat dans une telle hypothèse. En outre, l'objectif de la révision étant le simple rééquilibrage du contrat, elle

⁷³ Voir la section V.3 de l'avant-projet de contrat.

⁷⁴ Les causes mentionnées dans l'avant-projet de contrat sont les suivantes : toutes injonctions administratives ou judiciaires de suspendre ou d'arrêter les travaux ; les troubles résultant de cas de force majeure (notamment les crises sanitaires, politiques, économiques, climatiques, les actes terroristes) ; la grève générale ou dans un secteur concerné par la réalisation des investissements prévus par le contrat qui empêche la réalisation des investissements ; le retard dans l'obtention ou la non-obtention des actes, autorisations administratives et environnementales, licences et permis ; les recours contre les actes, autorisations administratives et environnementales, licences et permis.

devrait intervenir quel que soit le motif de non-réalisation de l'investissement. Par ailleurs, la clause excluant les retards liés à des « causes extérieures » aux parties devrait être limitée à des éléments ne pouvant résulter de la carence ou d'une faute de la société ADP.

4.7.2. Seuls les cas de résiliation en cas de survenance d'un évènement relevant de la force majeure et d'évolution du taux d'inflation devraient être maintenus

156. Le V.2 de l'avant-projet de contrat prévoit la possibilité de résilier le CRE dans les cinq cas suivants :
- un défaut d'accord amiable des parties sur l'une des hypothèses relevant de la révision ;
 - une évolution du taux sans risque au-delà d'un certain seuil⁷⁵ ;
 - une évolution moyenne du taux d'inflation supérieure à 5 % sur une période consécutive de deux ans ;
 - la survenance d'un événement relevant de la force majeure, désignée comme « *tout événement irrésistible, imprévisible et extérieur aux parties, rendant impossible l'exécution de tout ou partie du contrat, temporairement ou définitivement* » ;
 - le commun accord entre les parties.
157. Les cas de résiliation prévus par l'avant-projet de contrat appellent plusieurs observations.
158. À titre liminaire, il convient de rappeler qu'aux termes de l'article R. 6325-39 du code des transports, les CRE déterminent « *[I]es conditions de leur révision ou de leur fin anticipée sur demande du ministre chargé de l'aviation civile (...)* », de sorte que la résiliation du contrat ne peut être qu'à l'initiative du ministre.
159. Par ailleurs, s'il ne revient pas à l'Autorité de se prononcer sur le bien-fondé d'une résiliation, elle observe que l'avant-projet de contrat ne prévoit pas son intervention dans un tel cas afin de garantir que les conditions économiques résultant de la résiliation anticipée ne génèrent pas de déséquilibre économique au bénéfice de l'exploitant. En conséquence, l'Autorité recommande que le projet de CRE intègre des mécanismes contractuels visant à exclure tout risque de rémunération indue de l'exploitant en cas de résiliation anticipée du contrat.
160. En ce qui concerne la clause de résiliation en cas de hausse du coût de la dette : l'article L. 6325-2 du code des transports dispose qu'« *au cours de l'exécution de ces contrats, dès lors que les tarifs des redevances aéroportuaires évoluent conformément aux conditions qui y sont prévues, ces principes [principes applicables aux redevances pour services rendus et mentionnés aux deuxième et avant-dernier alinéas de l'article L. 6325-1] sont réputés respectés et le niveau du coût moyen pondéré du capital, y compris en l'absence de stipulation expresse, ne peut, pendant la période couverte par le contrat, être remis en cause* ». Au vu de ces dispositions, et considérant que le contrat règle par ailleurs les cas de force majeure et d'imprévision, l'Autorité s'interroge sur la justification d'une clause qui autorise la résiliation anticipée du contrat au seul motif d'une évolution défavorable du CMPC – résultant, dans le cas particulier, d'une évolution du coût de la dette –, alors même que cette clause ne joue que dans un sens. L'Autorité estime en outre que cette clause soulève un doute sérieux quant à sa compatibilité avec l'article L. 6325-2 du code des transports, qui exclut la remise en cause du CMPC pendant l'exécution du contrat dès lors que les tarifs des redevances aéroportuaires évoluent conformément aux conditions qui y sont prévues. L'Autorité recommande donc la suppression de cette clause.

⁷⁵Les stipulations de l'article V.2.2 de l'avant-projet de contrat visent un cas de révision lorsque « *la valeur de l'obligation assimilable du Trésor (OAT) dix ans, [...] plus 92 points de base, dépasse la valeur du CMPC.* »

161. En ce qui concerne la résiliation pour cause d'évolution notable du taux d'inflation, l'Autorité relève que cette clause est protectrice des intérêts des usagers qui supportent directement les évolutions de l'inflation, comme il résulte de l'architecture tarifaire proposée par la société ADP et exposée ci-dessous au point 194 de la présente annexe. Néanmoins, il pourrait être justifié de prévoir un cas de révision du contrat en cas de hausse notable de l'inflation, sans attendre que l'exécution du contrat soit rendue impossible. Un tel partage du risque avec les usagers serait d'ailleurs cohérent, dans la mesure où, sur un marché concurrentiel, les augmentations de charges ne sont que partiellement répercutées dans les prix.
162. En ce qui concerne la résiliation (i) d'un commun accord entre les parties ou (ii) en cas de désaccord sur l'un des cas de révision : comme rappelé au point 41 du corps de l'avis, les CRE sont établis dans une logique de « *price cap* », supposant un transfert de risque à l'exploitant d'aéroport sur la durée du contrat. Une clause d'une portée aussi générale permettant la résiliation anticipée du contrat sur simple accord entre les parties ou en cas de désaccord entre elles sur un cas de révision, sans aucune justification juridique ou économique tenant à l'impossibilité de poursuivre son exécution, réduit significativement le risque porté par l'exploitant. Elle n'apparaît pas compatible avec une rémunération des capitaux engagés en haut de fourchette de CMPC. Enfin, l'Autorité souligne que le ministre chargé de l'aviation civile conserve toujours la faculté, même dans le silence du contrat, de prononcer unilatéralement sa résiliation dès lors qu'un motif d'intérêt général le justifie.

N°	Recommandation	Acteur
22.	Revoir les clauses de révision et de résiliation afin d'assurer (i) leur conformité avec le cadre législatif et réglementaire et (ii) un partage de risque cohérent avec le taux de CMPC qui sera retenu par les parties au contrat	DGAC / Société ADP
23.	Prévoir l'intervention de l'Autorité pour émettre des avis conformes dans les conditions du II de l'article L. 6327-3 du code des transports sur tout projet de révision et de résiliation, dès lors qu'il est susceptible d'avoir des conséquences sur l'équilibre économique	DGAC / Société ADP

4.8. La clause relative à la « décision de poursuivre prévue à l'alinéa 5 de l'article L. 6325-2 du code des transports » n'est pas conforme à ces dispositions

163. En application de l'alinéa 5 de l'article L. 6325-2 du code des transports, pour les CRE dont la durée excède cinq années, un avis conforme de l'Autorité sur la poursuite de l'exécution du contrat doit intervenir quatre ans après le début du contrat. Comme rappelé à la section 1.2.4 du corps de l'avis (voir son point 29), cette intervention de l'Autorité – qui suit automatiquement la consultation des usagers « *renouvelée quatre ans après le début du contrat* » –, vise à s'assurer qu'un CRE déséquilibré ne se poursuive pas au-delà de la durée de principe de cinq ans et ne puisse générer une rémunération excessive de l'exploitant au détriment des usagers.
164. L'article V.3 de l'avant-projet de contrat, intitulé « *Décision de poursuivre prévue à l'alinéa 5 de l'article L. 6325-2 du code des transports* », qui a pour objet de présenter le mécanisme de « revoyure » à mi-parcours, est organisé en trois paragraphes :
- le paragraphe V.3.1 prévoit qu'au plus tard à la date du quatrième anniversaire de l'entrée en vigueur du contrat, la société ADP consulte les usagers sur la base d'un dossier comprenant, notamment, les éléments énumérés au cinquième alinéa de l'article L. 6325-2 du code des transports ;

- le paragraphe V.3.2 prévoit que « *lorsqu'une des conditions suivantes est réunie, Aéroports de Paris examine de bonne foi, les conséquences, notamment financières, de cette situation sur le contrat et présente aux usagers, dans les conditions prévues au V.3.1., un projet de révision de manière à rétablir son équilibre* ». Les « conditions » mentionnées dans ce paragraphe comprennent les cas de révision prévus à l'article V.1.1. du projet de CRE, repris au point 149 de la présente annexe, et les cas listés à la note ci-avant ;
 - le paragraphe V.3.3 prévoit enfin que, dans un délai de deux mois « *à compter de la consultation des usagers* », l'Autorité serait saisie sur un projet de contrat révisé amendé, le cas échéant, pour tenir compte de cette consultation.
165. L'article V.3 du projet de CRE a donc pour effet : (i) de subordonner la consultation de l'Autorité à la nécessité, appréciée par l'exploitant, de réviser le CRE et (ii) de circonscrire l'avis de l'Autorité aux cas de révision prévus à l'article V.3.2.
166. Or, il résulte des dispositions du cinquième alinéa de l'article L. 6325-2 du code des transports que la saisine pour avis conforme de l'Autorité est automatique. Ainsi, l'Autorité se prononcera en tout état de cause sur la poursuite de l'exécution du CRE au-delà de cinq années, même si la société ADP n'envisage pas sa révision. À cette occasion elle examinera, notamment au regard des évolutions du projet industriel, des écarts observés par rapport aux prévisions initiales du contrat et des ajustements réalisés en application des stipulations de ce dernier, si une modification substantielle a eu lieu par rapport aux éléments prévisionnels du contrat ou du projet industriel.
167. Afin de donner de la visibilité sur les conditions dans lesquelles elle se prononcera, au cours de la quatrième année du CRE, sur la poursuite de son exécution au-delà de cinq ans, l'Autorité engagera prochainement une consultation publique à ce sujet et précisera, dans des lignes directrices, d'ici sa saisine pour avis conforme sur le projet de CRE de la société ADP, la méthodologie dont elle fera application.

N°	Recommandation	Acteur
24.	Mettre en conformité, à défaut de le supprimer, l'article V.3 de l'avant-projet de contrat avec les dispositions du code des transports	DGAC / Société ADP

5. SUR LES CONDITIONS D'ÉVOLUTION DES TARIFS ET LE PARTAGE DU RISQUE ENTRE L'EXPLOITANT ET LES USAGERS

5.1. Les nouveautés apportées à la structure tarifaire et aux modulations nécessitent des ajustements

5.1.1. La convergence progressive de la différenciation tarifaire doit être revue

168. Comme mentionné au point 33 du corps de l'avis, l'avant-projet de contrat prévoit un ajustement de la différenciation tarifaire de la redevance par passager, consistant à réduire l'écart entre les tarifs des faisceaux « autre international » et « métropole / Schengen ». À ce titre, l'écart tarifaire, actuellement d'un facteur de 2,5 entre ces deux faisceaux, passerait progressivement à 2 d'ici 2031.
169. De jurisprudence constante, et récemment réaffirmée par le Conseil d'État⁷⁶, les différenciations tarifaires doivent être justifiées par des différences de coûts au risque de présenter un caractère discriminatoire⁷⁷.
170. À ce titre, dans sa décision n° 2025-092 relative à l'homologation des tarifs 2026-2027 de la société ADP, l'Autorité s'était opposée au maintien d'un niveau de différenciation tarifaire s'écartant significativement des résultats de l'étude de coûts produite par la société ADP. En effet, l'étude, documentée et fondée sur des données surfaciques – traduisant une partie des coûts au travers de clés d'allocation surfaciques⁷⁸ – et sur 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. L'Autorité avait néanmoins pris acte de ce que la société ADP reconnaissait la nécessité de corriger la différenciation tarifaire sur ce point et avait indiqué, en cours d'instruction, qu'elle envisageait une réduction de l'écart des tarifs dans le cadre du CRE à venir.
171. Par ailleurs, dans sa seconde proposition tarifaire, la société ADP comptait anticiper les évolutions prévues par le CRE et proposait de réduire l'écart à un facteur de 2,4. À ce sujet, l'Autorité relevait néanmoins que certains usagers faisaient valoir le besoin d'un échange approfondi avec la société ADP sur la méthodologie utilisée dans l'étude de coûts sous-jacente. En l'absence de nouveaux échanges entre la société ADP et ses usagers à ce sujet, l'Autorité renouvelle sa recommandation.

N°	Recommandation	Acteur
25.	Poursuivre les travaux relatifs à l'étude justifiant les niveaux de différenciation tarifaire en fonction des faisceaux géographiques, la partager avec les usagers et l'Autorité, et en tirer toutes les conséquences en vue de la saisine de l'Autorité sur le projet de CRE	Société ADP

⁷⁶ CE, 5 avril 2008, *Sté Ryanair*, req. n°298926 ; CE, 18 mars 2026, *IATA*, req. n°504455.

⁷⁷ En effet, comme le mentionne le Conseil d'État (CE, 18 mars 2026, *IATA*, req. n°504455), l'Autorité doit s'assurer que « *le tarif proposé respecte le principe d'équivalence entre les coûts et les produits des redevances et ne revêt pas de caractère discriminatoire* » (soulignement ajouté). À cet effet, les différenciations tarifaires sont supposées refléter des différences d'usages qui impliquent des coûts différents supportés par l'exploitant. Ainsi, une différenciation tarifaire qui ne serait pas justifiée et fondée sur une base d'équivalence entre les coûts et les produits des redevances serait, de fait, discriminatoire.

⁷⁸ L'Autorité notait en outre, dans sa décision n° 2024-087 du 12 décembre 2024 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget à compter du 1^{er} avril 2025, que les niveaux de différenciation étaient susceptibles d'évoluer, compte tenu des ajustements nécessaires concernant l'allocation des surfaces. Cette remarque reste valide au regard des observations faites sur le système d'allocation de la société ADP.

5.1.2. Les modulations appellent plusieurs remarques de la part de l'Autorité

172. L'article L. 6325-1 du code des transports autorise les exploitants d'aérodromes à mettre en place des « *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* », sous réserve que le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus⁷⁹. Les conditions de mise en œuvre des modulations sont précisées à l'article R. 6325-15 du code des transports.
173. Les modulations proposées par la société ADP sont présentées au point 35 du corps de l'avis. Elles appellent les remarques suivantes de la part de l'Autorité.

Le calibrage de la modulation basée sur le taux de remplissage des appareils doit être mieux justifié compte tenu de son caractère potentiellement discriminatoire

174. L'article R. 6325-15 du code des transports prévoit qu'afin « *d'améliorer l'utilisation des infrastructures, le montant des redevances peut faire l'objet de modulations temporaires en fonction de la période de la journée, de la semaine ou de l'année où le service est rendu, des catégories de trafic, des caractéristiques d'utilisation des infrastructures et installations ou de la situation de celles-ci* ».
175. Dans le cadre de l'avant-projet de contrat, la société ADP prévoit la mise en œuvre d'une nouvelle modulation de la redevance par passager visant une utilisation plus efficace des infrastructures existantes (en augmentant notamment le taux de passagers reçus au contact, à iso-infrastructure) et fondée sur le taux de remplissage des aéronefs.
176. En pratique, cette modulation consiste en une réduction prenant la forme d'un avoir versé aux usagers lorsque le taux de remplissage moyen de leurs appareils est supérieur à la moyenne constatée pour le même type d'appareils sur l'année écoulée. Pour être éligibles à cette réduction, les usagers doivent effectuer plus de 730 décollages annuels sur les plateformes aéroportuaires exploitées par la société ADP et les aéronefs avoir une capacité de référence supérieure à 145 passagers.
177. Les conditions d'éligibilité à cette modulation appellent les remarques suivantes.
178. S'agissant du nombre de décollages annuels, l'Autorité note que l'introduction du seuil permet d'exclure des compagnies présentes uniquement en pointe sur la plateforme et ne contribuant pas à un usage optimal et lissé des infrastructures. Cette condition est donc adaptée.
179. S'agissant de la capacité de référence, l'Autorité constate que la société ADP n'apporte pas de justification au regard de l'objectif recherché et des types d'aéronefs présents sur la plateforme. Or, cette condition d'éligibilité est susceptible d'introduire un effet de seuil : aussi conviendrait-il *a minima* d'estimer le volume d'aéronefs dont la capacité est proche de 145 passagers sans atteindre ce niveau pour s'assurer qu'elle n'exclut pas arbitrairement un nombre important d'aéronefs.
180. En conséquence, l'Autorité recommande à la société ADP, sauf à le supprimer, de mieux justifier la pertinence du seuil d'éligibilité sur les capacités afin de garantir une équité de traitement entre l'ensemble des usagers.

⁷⁹ Ces dispositions ont fait l'objet d'une validation expresse par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 14 avril 2005, *loi relative aux aéroports*, n° 2005-513.

La société ADP prévoit deux modulations visant à compenser les atteintes à l'environnement, qui nécessitent des ajustements de forme

181. L'avant-projet de contrat prévoit plusieurs modulations de la redevance d'atterrissage portant sur les nuisances acoustiques et sur les émissions polluantes que sont les émissions de particules fines (« PM ») et les émissions d'oxydes d'azote (« NOx »).
182. S'agissant des nuisances acoustiques, la société ADP prévoit de reprendre les dispositions déjà présentes dans ses tarifs pour la période 2024-2025 avec des coefficients acoustiques évoluant au cours du CRE pour certaines classes acoustiques. En particulier, les coefficients acoustiques des catégories 1 à 4 augmenteraient entre 2027 et 2031, et les coefficients des classes 5 et 6 seraient maintenus à un niveau proche de leur niveau actuel.
183. L'Autorité note que les coefficients entre groupes acoustiques proposés sont conformes aux dispositions de l'arrêté du 24 janvier 1956 susvisé.
184. En revanche, elle relève que, pour les aéronefs des groupes acoustiques 1 et 2, l'évolution proposée entraîne une majoration de la redevance d'atterrissage de 50 % en 2027, atteignant 100 % du montant de la redevance à partir de 2031, contre 30 % aujourd'hui. La mise en place d'un tel malus est de nature à éloigner très significativement le tarif payé par ces usagers des coûts que doit couvrir cette redevance et ne paraît pas compatible avec le cadre réglementaire régissant les modulations tarifaires, qui prévoit que celles-ci restent limitées.
185. En conséquence, l'Autorité recommande à la société ADP de revoir la trajectoire d'évolution des coefficients acoustiques afin que la modulation acoustique conserve un caractère limité.
186. S'agissant des nuisances générées par les émissions polluantes, la société ADP prévoit de les compenser par deux modulations :
- un système de bonus-malus assis sur les émissions de PM et de NOx calibré pour générer un excédent financier ; et
 - un abattement d'un montant annuel de 5 millions d'euros maximum pour les usagers achetant des CAD livrés sur les plateformes de la société ADP, qui serait financé par le profit généré par la modulation portant sur les émissions de PM et de NOx.
187. Si l'Autorité approuve le principe d'une modulation visant à réduire les émissions polluantes, la combinaison de ces deux modulations soulève des difficultés qui devront être levées dans le projet de CRE.
188. En premier lieu, la société ADP devra justifier (i) de la régularité d'un financement de la modulation relative à l'utilisation de CAD par la modulation relative aux émissions de PM et de NOx et (ii) de l'absence de risque que ce financement puisse procurer un bénéfice à son profit si le produit de la première modulation s'avérait supérieur au montant pouvant être redistribué par la société ADP aux usagers éligibles à la seconde modulation, en précisant alors l'affectation que recevrait ce surplus.
189. En deuxième lieu, s'agissant de l'incitation relative à l'utilisation de CAD, l'Autorité note qu'elle est censée poursuivre un objectif d'intérêt général identique à celui de la précédente incitation, à savoir la baisse des émissions de PM et de NOx. L'Autorité relève cependant qu'il résulte de la consultation préalable des usagers qu'il existe un débat quant à la contribution effective des CAD à la réduction des émissions de NOx et de PM, et donc à l'objectif d'intérêt général visé.
190. En troisième lieu, la modulation relative à l'utilisation de CAD étant réservée aux compagnies achetant le CAD délivré sur les plateformes de la société ADP, l'Autorité recommande à la société ADP de justifier précisément du caractère non discriminatoire de cette mesure.

191. En synthèse, l'Autorité, tout en considérant que l'objectif poursuivi par l'exploitant va dans un sens favorable à la réduction des externalités du transport aérien, recommande à la société ADP d'apporter des justifications quant (i) à la régularité du financement de la modulation relative à l'utilisation de CAD par la modulation relative aux émissions de PM et de NOx et (ii) au caractère non-discriminatoire de la première.

Sur les autres modulations proposées par la société ADP

192. S'agissant de la redevance de stationnement, l'avant-projet de contrat reprend, sans les modifier, les trois modulations existantes de cette redevance, qui n'appellent pas de remarques particulières de la part de l'Autorité.

193. Enfin, l'avant-projet de contrat prévoit la mise en place d'une modulation de la redevance passagers au bénéfice des vols en provenance ou à destination des DROM-COM au regard de l'objectif de continuité du territoire. Cet abattement conduit à aligner le montant de cette redevance sur celui de la redevance passagers pour le faisceau géographique Schengen. Cette modulation, qui « *répon[d] à des impératifs de continuité et d'aménagement du territoire* », est ainsi conforme à la faculté offerte par l'article L. 6325-1 du code des transports et n'appelle pas de commentaire de la part de l'Autorité.

N°	Recommandation	Acteur
26.	Revoir les conditions d'éligibilité de la modulation remplissage afin de lever les restrictions quant à l'export de référence	Société ADP
27.	Revoir la trajectoire d'évolution des coefficients acoustiques afin que la modulation afférente conserve un caractère limité	Société ADP
28.	Apporter des justifications quant (i) à la régularité du financement de la modulation relative à l'utilisation de CAD par la modulation relative aux émissions de PM et de NOx et (ii) au caractère non-discriminatoire de la première	Société ADP

5.2. Des évolutions doivent être apportées à la formule d'évolution tarifaire pour assurer son bon fonctionnement

194. L'architecture tarifaire proposée par la société ADP repose sur trois étapes :

- tout d'abord, la grille tarifaire de base hors évolution tarifaire (« GTB' ») définit la structure des redevances, en intégrant certaines évolutions programmées dans le contrat ;
- ensuite, la grille tarifaire de base (GTB) est obtenue par application du plafond d'évolution tarifaire, calibré en cohérence avec ces modifications intégrées *ex ante* dans la trajectoire financière prévisionnelle, et dont la formule d'évolution contractuelle est construite sur la somme de deux principales composantes :
 - o un indice reflétant l'inflation des prix (IPCH) ; et
 - o un facteur X, égal à 5,5 % pour la première période tarifaire, 3 % pour la deuxième, puis 2 % pour les suivantes, qui permet, sur la base des prévisions financières de la société ADP, d'établir une convergence entre le ROCE moyen calculé sur la durée du CRE et le CMPC ;
- enfin, la grille tarifaire ajustée (« GTA »), effectivement applicable, résulte de la prise en compte des effets des facteurs d'ajustement via le coefficient A⁸⁰.

⁸⁰ Défini comme le quotient du CAT par les redevances prévisionnelles ajustées à l'inflation constatée (voir ci-dessous la section 5.2.1 de la présente annexe).

5.2.1. Les mécanismes permettant l'apurement du compte d'ajustement des tarifs doivent être révisés

195. Dans son avant-projet de contrat et comme évoqué au point 45 du corps de l'avis, la société ADP propose la mise en place d'un « compte d'ajustement des tarifs » (« CAT ») assurant le portage puis l'intégration, dans les tarifs des redevances, de l'ensemble des ajustements tarifaires. Ce mécanisme est présenté comme rendant fongibles les effets des différents facteurs d'ajustement et permettant leur report d'une année sur l'autre, le CAT constituant ainsi une réserve en euros regroupant ces effets. Le coefficient d'ajustement A est ensuite décrit comme permettant d'apurer progressivement le montant du CAT dans les tarifs de la période suivante. Le mécanisme prévoit à ce titre un terme de dotation au solde résiduel, DotRESCAT, devant correspondre à la part du CAT non répercutée dans les tarifs de la période considérée, en raison du plafonnement de la variation du coefficient A. Néanmoins, les formules associées ne traduisent pas de manière pleinement cohérente cette description.
196. Ces mécanismes appellent ainsi plusieurs observations.
197. En premier lieu, la rédaction actuelle de l'avant-projet de contrat appelle une clarification de fond. Le texte présente le CAT, pour une période tarifaire donnée, comme la somme des ajustements tarifaires capitalisés au CMPC et de son solde résiduel, alors même que la formule fait intervenir un terme supplémentaire, DotRESCAT, qui résulte à la fois du plafonnement du coefficient A et d'une faculté d'ajustement laissée à l'initiative de l'exploitant (voir les points 200 et suivants ci-dessous). L'Autorité considère nécessaire de définir de manière univoque les différentes variables du mécanisme et de préciser explicitement leurs relations afin de lever toute ambiguïté sur le périmètre et la nature du CAT.
198. Plus généralement, l'Autorité observe que la construction du CAT ne permet pas de distinguer explicitement, d'une part, le montant résultant de l'agrégation des ajustements tarifaires réalisés au titre de l'application des facteurs d'ajustement et du solde capitalisé avant plafonnement (CAT « théorique »), d'autre part, le montant effectivement répercuté dans les tarifs, tenant compte du plafonnement (CAT « appliqué »). Or, une telle distinction est nécessaire pour assurer la cohérence économique du mécanisme. En l'absence de séparation claire entre ces deux montants, le dispositif entretient une confusion entre le calcul des écarts à compenser et les modalités de leur traduction tarifaire.
199. Cette absence de clarté dans la structuration séquentielle nuit ainsi à la lisibilité, à la transparence et à la robustesse du mécanisme d'ajustement, qui constitue un élément central du cadre de régulation.
200. En deuxième lieu, le mécanisme d'apurement du CAT autorise une dotation additionnelle du DotRESCAT à la seule initiative de la société ADP.
201. Cette modalité soulève une difficulté de principe. Dans un mécanisme d'ajustement tarifaire fondé sur des règles objectives et prédéfinies, il n'apparaît pas cohérent d'introduire un élément discrétionnaire permettant à l'exploitant de modifier unilatéralement la trajectoire d'apurement du CAT. Le mécanisme doit, par construction, reposer sur des paramètres objectifs, transparents, automatiques et vérifiables, garantissant la prévisibilité des évolutions tarifaires pour les usagers.
202. Au cours de l'instruction, la société ADP a indiqué que cette faculté pourrait être mobilisée afin d'éviter de différer la restitution aux usagers de montants correspondant à des dépenses d'investissement non réalisées.
203. Si l'Autorité ne s'oppose pas à ce principe dès lors qu'il est favorable aux usagers, elle invite l'exploitant à mieux encadrer le dispositif en précisant (i) les situations économiques justifiant son activation et (ii) les modalités de sa mise en œuvre, afin qu'elle puisse s'assurer de sa correcte application lors de chaque homologation annuelle.

204. En troisième lieu, le coefficient d'ajustement A est déterminé à partir du niveau du CAT rapporté aux recettes prévisionnelles des redevances, faisant ainsi dépendre le niveau de l'ajustement de la robustesse des trajectoires formulées *ex ante*.
205. Or, une surestimation des recettes prévisionnelles tendrait mécaniquement à minorer le coefficient d'ajustement, tandis qu'une sous-estimation serait susceptible de le majorer, indépendamment de l'ampleur réelle des écarts économiques à corriger. Cette sensibilité apparaît d'autant plus structurante dans un cadre pluriannuel, au sein duquel les écarts entre prévisionnel et réalisé peuvent se cumuler dans le temps.
206. Dans ces conditions, il pourrait être utile d'ouvrir une réflexion sur l'opportunité de retenir une assiette de recettes fondée sur des données constatées ou de définir des modalités de correction de données prévisionnelles, afin de renforcer la neutralité, la robustesse et la lisibilité du mécanisme d'ajustement tarifaire.
207. En quatrième lieu, du fait du calendrier de construction des tarifs, le CAT est apuré avec un décalage temporel de deux ans. De plus, si le principe de plafonnement du coefficient d'ajustement A contribue au lissage des évolutions tarifaires en cours de contrat, il entraîne un risque de non-apurement du solde résiduel du CAT existant à l'issue du CRE. À cet égard, le dispositif proposé par la société ADP ne prévoit pas explicitement de modalités garantissant l'apurement complet du CAT au terme des deux années après l'expiration (ou la résiliation) du CRE.
208. Dans ces conditions, l'Autorité recommande de prévoir explicitement le déplafonnement du coefficient A sur les deux périodes tarifaires suivant l'expiration ou la résiliation du contrat afin de garantir l'apurement du CAT dans le respect des dispositions législatives.

N°	Recommandation	Acteur
29.	Définir clairement les variables qui interviennent dans la constitution du CAT et distinguer notamment (i) le montant résultant de la somme des ajustements tarifaires et de l'éventuel solde résiduel non apuré des années précédentes (ii) du montant effectivement répercuté dans les tarifs sur une période tarifaire donnée, tenant compte des effets du plafonnement	DGAC / Société ADP
30.	Supprimer la faculté de dotation discrétionnaire du DotRESCAT « à l'initiative d'Aéroports de Paris » et, si un dispositif visant à anticiper les effets des facteurs d'ajustement devait être introduit au bénéfice des usagers, préciser de manière exhaustive, dans le contrat, les conditions d'activation, les modalités de calcul ainsi que toute information utile à la mise en œuvre d'un tel dispositif	DGAC / Société ADP
31.	Engager une réflexion sur l'opportunité de fonder le calcul du coefficient A sur des données de recettes constatées plutôt que prévisionnelles afin de renforcer la neutralité et la robustesse du mécanisme d'ajustement	DGAC / Société ADP
32.	Prévoir explicitement, dans le contrat, un mécanisme de déplafonnement du coefficient A sur les deux périodes tarifaires suivant l'expiration ou la résiliation du CRE, afin de garantir l'apurement du solde du CAT	DGAC / Société ADP

5.3. Le caractère modéré de l'évolution tarifaire est acceptable compte tenu du plafonnement du coefficient d'apurement

209. En vertu de l'article L. 6327-3 du code des transports, l'Autorité se prononce sur « *[l]es conditions d'évolution des tarifs prévues par l'avant-projet de contrat, en vérifiant, de manière prévisionnelle sur la période couverte par le contrat, que l'évolution moyenne proposée est modérée* ».

210. En premier lieu, l'Autorité apprécie le critère de modération tarifaire en moyenne sur la durée du contrat. Sur le principe, une formule tarifaire de type « *price cap* » en IPCH + X tel que proposée par la société ADP donne la visibilité nécessaire pour apprécier le respect du critère de modération tarifaire sur la durée du contrat.
211. En l'espèce, la hausse tarifaire moyenne sur la période du CRE prévue par la société ADP avant application des facteurs d'ajustement est élevée, à près de 4 % par an en moyenne sur la base des hypothèses d'inflation retenues par l'exploitant. De plus, ces hypothèses d'inflation semblent conservatrices (voir la section 4.1 de la présente annexe). Des hypothèses plus crédibles conduiraient à une augmentation du TCAM de l'évolution tarifaire prévue d'environ 20 points de base.
212. En deuxième lieu, l'appréciation du caractère modéré de l'évolution des tarifs du CRE implique de prendre en compte l'incidence possible des facteurs d'ajustements prévus et paramétrés *ab initio* sur le plafond tarifaire.
213. Or la mécanique de la formule tarifaire décrite aux points précédents n'empêcherait pas, théoriquement, que le niveau de cette hausse tarifaire moyenne soit dépassé après ajustements. Le coefficient A, malgré ses défauts de conception (décrits ci-dessus à la section 5.2.1 de la présente annexe), permet de lisser l'effet des facteurs d'ajustement et, de ce fait, contribue à la modération tarifaire sur la durée du CRE. Cependant, la fixation du plafonnement de sa variation à 300 points de base pourrait conduire l'évolution des tarifs à atteindre un maximum de 6 %. Pour autant, le risque d'occurrence des scénarios conduisant à une telle hausse *via* l'apurement du CAT apparaît faible au regard des analyses de sensibilité menées par l'Autorité.
214. Enfin, conformément à sa doctrine, l'Autorité apprécie la façon dont l'exploitant articule la recherche de convergence ROCE-CMPC et la modération tarifaire au regard des spécificités du contrat. À cet égard, l'Autorité observe des hausses tarifaires prévues plus élevées sur les deux premières périodes tarifaires du CRE (5,5 % et 3 %, respectivement, hors inflation – voir le point 41 du corps de l'avis). La société ADP a indiqué que l'objectif recherché est d'accélérer la convergence du ROCE avec le niveau de CMPC.
215. Les usagers sont majoritairement défavorables à ces premières hausses tarifaires qui ne leur apparaissent pas pleinement justifiées, *a fortiori* dans un contexte macroéconomique particulièrement défavorable. À cet égard, l'Autorité invite la société ADP à retravailler sa proposition tarifaire pour lisser davantage les taux de ces hausses tarifaires sur la durée du CRE, tout en permettant la convergence entre le ROCE et le CMPC autorisé sur la durée du contrat.
216. En tout état de cause, l'Autorité rappelle que l'évaluation du caractère modéré de la hausse tarifaire dépendra de la proposition définitive figurant dans le projet de contrat, dont les termes sont susceptibles d'évoluer d'ici sa saisine pour avis conforme.

6. SUR LA JUSTE RÉMUNÉRATION DES CAPITAUX INVESTIS ET LA COUVERTURE DES COÛTS DES SERVICES RENDUS

6.1. Un positionnement du CMPC en partie haute de la fourchette déterminée par l'Autorité peut être envisagé sous réserve d'un partage équilibré des risques

6.1.1. Le cadre de régulation aéroportuaire implique un niveau de rémunération proportionné aux risques effectivement supportés par l'exploitant

217. En application de l'article L. 6327-3 du code des transports, l'Autorité se prononce notamment sur le coût moyen pondéré du capital retenu dans l'avant-projet de CRE.
218. Il convient de rappeler d'abord que dans le secteur aéroportuaire, le CMPC ne constitue pas un paramètre autonome détaché du cadre de régulation dans lequel il s'insère : la juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé ne saurait donc, en principe, s'apprécier indépendamment de la réalité du partage des risques qui résulte de l'ensemble contractuel formé par le CRE et ses annexes. Elle doit demeurer, à ce titre, proportionnée aux risques effectivement supportés par l'exploitant.
219. À cet égard, la régulation aéroportuaire française offre à l'exploitant une visibilité et une sécurisation élevées de ses flux futurs. Le cadre applicable aux grands aéroports ne prévoit notamment pas de mécanismes susceptibles de remettre en cause l'intégration des investissements dans la base d'actifs régulés à leur valeur nette comptable⁸¹ et prévoit, en outre, par construction, la rémunération des immobilisations en cours au CMPC⁸², contribuant ainsi à sécuriser le financement des projets d'investissement. Cette caractéristique revêt, en l'espèce, une importance particulière au regard de l'ampleur du programme d'investissements prévu par la société ADP.
220. Ce cadre poursuit un double objectif. D'une part, il doit permettre une juste rémunération des capitaux investis par l'opérateur afin de préserver sa capacité à financer les infrastructures nécessaires. D'autre part, il doit prévenir toute rémunération excessive résultant de l'exercice d'un pouvoir de marché au détriment des usagers. Il s'agit donc de veiller à ce que la rémunération de l'exploitant ne soit pas déconnectée de son exposition effective au risque, conformément au principe cité ci-dessus au point 218, sans le priver de la juste rémunération à laquelle il est légitimement en droit de prétendre au regard de la réalité de ce risque.
221. L'Autorité a précisé, par sa décision n° 2023-052 du 9 novembre 2023 susvisée, la méthodologie qu'elle applique pour apprécier le niveau de CMPC du périmètre régulé des aéroports relevant de son champ de compétence. Les lignes directrices reposent notamment sur des objectifs de cohérence entre les paramètres, de stabilité de la régulation, de transparence et d'incitation à des investissements efficaces. Construites en concertation avec les acteurs du secteur et des experts indépendants, leur validité a été confirmée par le Conseil d'État dans une décision du 10 juillet 2025⁸³.

⁸¹ Il n'existe pas, dans le cadre de régulation aéroportuaire français, de mécanismes dits de « CAPEX-triggers », tels que ceux mis en œuvre par la *Civil Aviation Authority (CAA)* au Royaume-Uni pour la régulation de l'aéroport d'Heathrow. Dans ce cadre, l'inclusion des investissements dans la base d'actifs régulés, ou leur rémunération, peut être conditionnée à l'atteinte de certains seuils (notamment de trafic pour les investissements capacitaires), à la réalisation de jalons spécifiques, ou encore à une réouverture du cadre tarifaire. À l'inverse, le cadre français exclut toute remise en cause *ex post* de l'intégration des actifs dans la base d'actifs régulés à leur valeur nette comptable, y compris dans l'hypothèse où leur utilité s'avérerait, *in fine*, discutable.

⁸² Le cadre de régulation français se caractérise par la rémunération des immobilisations en cours au coût moyen pondéré du capital, ce qui contribue à sécuriser le financement des investissements. Si des mécanismes analogues de rémunération pendant la phase de construction existent dans certains cadres de régulation, ils sont généralement plus encadrés et ne présentent pas un caractère aussi systématique. Dans plusieurs cadres, notamment au Royaume-Uni, cette logique est remplacée ou complétée par des dispositifs incitatifs conditionnant l'intégration des investissements dans la base d'actifs régulés ou leur rémunération à la réalisation de jalons ou à la démonstration de leur utilité.

⁸³ CE, 2^{ème} et 7^{ème} chambre réunies, *Société ADL*, 10 juillet 2025, n° 494869.

6.1.2. Le CMPC proposé par la société ADP repose sur des choix méthodologiques partiellement non conformes aux lignes directrices de l'Autorité

222. La société ADP propose, pour le CRE 2027-2034, un CMPC nominal après impôt de 5,9 %. Pour ce faire, elle s'appuie sur le cadre méthodologique défini par les lignes directrices de l'Autorité, dont elle reprend notamment certains paramètres de référence, tels que la prime de risque de marché. Elle détermine ainsi une fourchette comprise entre 5,7 % et 5,9 %, puis retient la borne supérieure de cette fourchette en s'appuyant sur une analyse qualitative des risques.
223. L'Autorité relève que si la démarche retenue par la société ADP s'inscrit dans le cadre de ses lignes directrices, elle s'en écarte sur plusieurs points structurants. La société ADP justifie notamment ces écarts par la prise en compte de la durée dérogatoire de huit ans du CRE, permise par une évolution législative postérieure à l'adoption des lignes directrices.
224. Ces écarts, qui portent notamment sur les modalités de détermination de certains paramètres et sur leur cohérence, conduisent, pris ensemble, à orienter l'estimation du CMPC à la hausse. Ils peuvent être regroupés en trois catégories :
- le recours exclusif à un taux sans risque calculé en moyenne sur un an, là où l'Autorité retient une approche combinant une moyenne sur un an (borne supérieure) et une moyenne sur cinq ans (borne inférieure) ;
 - une approche sélective des périodes d'observation des paramètres, conduisant à des valeurs plus élevées (par exemple, une période d'un an pour le taux sans risque et de huit ans pour le bêta) ;
 - le recours à un *panel* de comparables plus restreint que celui retenu par l'Autorité.

Ces différences méthodologiques sont détaillées ci-après.

225. En premier lieu, la société ADP retient, pour les deux bornes de sa fourchette, un taux sans risque calculé à partir de la moyenne des rendements des OAT de maturité dix ans sur un an⁸⁴. Or, les lignes directrices de l'Autorité prévoient, par principe, une approche historique sur cinq ans, le recours à une référence sur un an n'étant envisagé que de manière encadrée afin de tenir compte d'éventuelles divergences manifestes entre conditions historiques et conditions de marché de court terme. À cet égard, l'Autorité relève que dans le contexte macroéconomique récent, les résultats issus d'une moyenne sur cinq ans peuvent demeurer partiellement éloignés des conditions de marché les plus récentes, ce qui justifie la prise en compte, de manière complémentaire, d'une référence sur un an, en l'espèce pour la borne supérieure de la fourchette.
226. Le choix des périodes d'observation des paramètres financiers est susceptible d'exercer une influence significative sur le niveau estimé du CMPC. Dans un contexte de volatilité des conditions macroéconomiques, le recours exclusif à des références de court terme ne permet pas de garantir que les paramètres retenus reflètent de manière pertinente les conditions de financement sur l'horizon du contrat, en particulier lorsque celui-ci s'inscrit dans une perspective de long terme, en l'espèce huit ans.

⁸⁴ L'Autorité observe que, pour déterminer le taux sans risque, la société ADP a, dans le cadre des dossiers publics de consultation relatifs aux précédents CRE, préconisé le recours à des moyennes historiques calculées sur des périodes plus longues, allant jusqu'à dix ans, intégrant ainsi dans le calcul des niveaux de taux anciens plus élevés. Ainsi, pour le CRE 2021-2025 (DPC, avril 2019), la société ADP retenait une moyenne historique sur dix ans des rendements des OAT à dix ans, tandis que, pour le CRE 2016-2020 (DPC, janvier 2015), elle retenait une moyenne sur cinq ans. À l'inverse, dans le cadre du présent projet de CRE 2027-2034, elle privilégie des références plus récentes, fondées sur une moyenne sur un an, dans un contexte où celles-ci conduisent à un niveau de CMPC plus élevé. Cette pratique appelle une vigilance particulière quant à la cohérence et à la stabilité des méthodes retenues pour la détermination du taux sans risque.

227. La méthode retenue par l'Autorité, combinant une moyenne sur cinq ans et une moyenne sur un an, constitue à cet égard un point d'équilibre garantissant la nécessaire stabilité des références retenues, issue de l'observation des conditions historiques de moyen terme, tout en prenant en compte les conditions les plus récentes des marchés financiers si cela paraît justifié. Elle est alignée, au demeurant, sur les pratiques observées chez d'autres régulateurs sectoriels européens.
228. En retenant une moyenne sur un an pour l'ensemble de sa fourchette, la société ADP s'écarte de cet équilibre en privilégiant une appréciation de court terme des conditions de marché. Or, la faculté d'adaptation prévue par les lignes directrices ne saurait conduire à substituer systématiquement, et sans justification objective, une logique de court terme à l'approche de référence, ni à retenir, pour l'ensemble de la fourchette, une valeur construite uniquement sur la période la plus favorable à une hausse du CMPC.
229. En deuxième lieu, l'Autorité relève une insuffisante cohérence temporelle entre les principaux paramètres retenus par la société ADP.
230. Les lignes directrices soulignent expressément l'exigence de cohérence de la méthodologie utilisée pour déterminer chacun des paramètres du CMPC. Or, la société ADP mobilise, pour le taux sans risque, une période d'observation de court terme tout en retenant, pour d'autres paramètres structurants, des profondeurs d'observation plus longues lorsqu'elles conduisent à soutenir une valeur plus élevée. À cet égard, la durée d'observation de huit ans retenue pour l'estimation du paramètre bêta ne s'articule pas de manière satisfaisante avec les choix effectués pour les autres paramètres, dont le taux sans risque et le coût de la dette, et inclut des périodes atypiques, notamment liées à la crise sanitaire, susceptibles d'influencer à la hausse les estimations.
231. Une telle combinaison, qui ne relève pas d'une analyse objective, aboutit à agréger de façon incohérente des signaux de marché de temporalités différentes dans un sens uniformément haussier, ce qui n'est pas conforme à l'économie générale de la méthode de l'Autorité.
232. En particulier, s'agissant du coût de la dette, l'Autorité rappelle que la prime de dette doit être estimée selon une approche cohérente avec celle retenue pour le taux sans risque. Le recours à des périodes d'observation différentes pour ces deux paramètres, en l'espèce un an pour le taux sans risque, et cinq ans pour la prime de dette, ne permet pas d'assurer cette cohérence.
233. En troisième lieu, les choix opérés par la société ADP pour l'estimation du bêta conduisent également à un positionnement élevé de la fourchette. L'échantillon de comparables retenu, composé des sociétés AENA, ADP, Fraport (Francfort) et Flughafen Zürich, apparaît à la fois particulièrement restreint et concentré sur des sociétés exerçant des activités diversifiées, incluant notamment des activités commerciales ou des participations dans des aéroports internationaux.
234. L'Autorité rappelle qu'un échantillon élargi et équilibré, incluant des opérateurs au périmètre d'activités plus resserré, permet d'estimer plus fidèlement le risque du périmètre régulé, en limitant le biais à la hausse lié aux groupes diversifiés.
235. Elle retient, pour sa part, après analyse de la liquidité et de la qualité des données boursières, un échantillon de comparables plus large, composé des sociétés AENA, ADP, aéroport de Bologne, Fraport, et Flughafen Zürich, permettant de renforcer la représentativité de l'échantillon et la robustesse des estimations. Le recours à un *panel* de comparables élargi vise précisément à atténuer l'influence d'observations individuelles dans un secteur caractérisé par un nombre limité d'opérateurs cotés. Par ailleurs, les groupes aéroportuaires cotés exercent le plus souvent des activités diversifiées, incluant notamment des activités commerciales ou des participations internationales, dont le profil de risque global peut excéder celui du seul périmètre régulé.

236. Dans ce contexte, l'intégration d'opérateurs présentant un périmètre d'activités plus resserré, tels que l'aéroport de Bologne, permet de mieux approcher le risque des activités régulées et de limiter le biais à la hausse susceptible d'affecter l'estimation du bêta lorsqu'elle repose sur des groupes diversifiés. À cet égard, l'inclusion de l'aéroport de Bologne dans l'échantillon de comparables apparaît à la fois méthodologiquement et empiriquement justifiée. D'une part, l'analyse de liquidité, menée conformément aux lignes directrices de l'Autorité et fondée sur des critères objectifs et prédéfinis, conduit à considérer ce titre comme suffisamment liquide dès lors qu'il satisfait à au moins deux des quatre critères retenus sans qu'aucune hiérarchie ne soit établie entre ceux-ci. D'autre part, les estimations économétriques réalisées sur ce titre sont satisfaisantes du point de vue statistique. Dans ces conditions, l'exclusion de l'aéroport de Bologne du panel pris en compte n'est pas justifiée au regard des lignes directrices de l'Autorité et conduirait, en pratique, à restreindre artificiellement l'échantillon de comparables à des groupes aéroportuaires diversifiés, au risque d'introduire un biais à la hausse dans l'estimation du paramètre bêta.
237. Conformément aux lignes directrices de l'Autorité, l'estimation du bêta repose *in fine* sur l'utilisation de statistiques centrales, telles que la moyenne ou la médiane, afin d'encadrer la valeur du paramètre.
238. Il résulte de l'ensemble de ces éléments que la fourchette de CMPC présentée par la société ADP apparaît à la fois trop resserrée et indûment orientée à la hausse.

6.1.3. Le CMPC proposé par la société ADP excède la fourchette estimée par l'Autorité, après adaptation de ses lignes directrices à la durée du CRE

239. L'Autorité rappelle que le projet de CRE proposé par la société ADP présente des caractéristiques spécifiques, tenant notamment à sa durée dérogatoire de huit ans.
240. Afin de tenir compte de cette spécificité, l'Autorité estime approprié de ne retenir, pour l'estimation du bêta, que des observations sur cinq ans à partir de données de marché hebdomadaires, en excluant les horizons plus courts. Par cette méthodologie qui s'écarte de celle présentée dans ses lignes directrices, établies dans un contexte où la durée maximale prévue par la loi pour les CRE était de cinq ans, l'Autorité entend adapter sa pratique régulatoire à l'évolution du cadre législatif ayant permis de recourir à des CRE d'une durée supérieure. Une période de cinq ans, couramment utilisée par les autorités de régulation, permet à cet égard d'assurer un équilibre entre prévisibilité et efficience.
241. L'Autorité rappelle également, conformément au point 54 de ses lignes directrices, qu'elle peut tenir compte du coût effectif de la dette. À cet égard, dans le cadre du présent avis, elle prend en compte les éléments relatifs au coût effectif de la dette de la société ADP sur la base du coût des financements existants et des prévisions de refinancement sur la période du CRE, afin de refléter au mieux les conditions de financement effectivement anticipées. Cette approche permet de préserver les incitations à investir en assurant une rémunération cohérente avec les conditions de financement anticipées.
242. À la date de sa saisine, en appliquant ses lignes directrices adaptées à la durée du CRE, conformément à l'approche mentionnée ci-dessus au point 240, l'Autorité estime que la fourchette de CMPC nominal après impôt appropriée pour le périmètre régulé de la société ADP se situe entre 4,6 % et 5,6 % – ce qui correspond, à titre indicatif, à une fourchette de CMPC nominal avant impôt comprise entre 6,1 % et 7,5 %.

243. Enfin, conformément aux lignes directrices, le calcul du CMPC est réalisé à la date de la saisine de l'Autorité, soit le 10 février 2026. Il devra être actualisé à la date de la saisine de l'Autorité sur le projet de CRE. Cette actualisation doit permettre de s'assurer de l'absence d'évolutions majeures des données de marché susceptibles de nécessiter un ajustement de l'analyse. En l'espèce, les calculs ont été réalisés avant certains événements récents au Moyen-Orient susceptibles d'affecter les conditions de marché. Une persistance de cette situation pourrait, toutes choses égales par ailleurs, conduire à un déplacement à la hausse de la fourchette de CMPC⁸⁵.

6.1.4. Un positionnement en partie haute de la fourchette ne peut être envisagé que sous réserve d'un partage équilibré des risques

244. La durée dérogatoire de huit ans et l'ampleur du programme d'investissements envisagé sur la période sont des éléments susceptibles d'accroître l'exposition de l'exploitant aux aléas économiques et opérationnels sur un horizon prolongé. En particulier, l'importance du programme d'investissements implique des besoins de financement significatifs et continus, conduisant à un recours accru à l'endettement. Dans ce contexte, la société ADP prévoit de lever des montants substantiels de dette sur la période, ce qui accroît son exposition aux conditions de marché, notamment en matière de taux d'intérêt et d'accès à la liquidité.
245. Ces conditions peuvent justifier un positionnement du CMPC dans la partie haute de la fourchette estimée par l'Autorité, soit 5,6 % après impôt. Cependant, conformément au principe rappelé ci-dessus au point 218 de la présente annexe, ce positionnement n'est envisageable qu'à la condition que le projet de CRE traduise effectivement un partage équilibré des risques.
246. En tout en état de cause, ni la durée du contrat ni le montant du programme d'investissements ne sauraient, à eux seuls, justifier le choix de la borne supérieure de la fourchette. Le niveau du CMPC doit en effet être apprécié en cohérence avec le partage effectif des risques entre l'exploitant et les usagers.
247. Un tel positionnement implique notamment :
- des hypothèses de trafic, de charges d'exploitation et de revenus extra-aéroportuaires réalistes, objectifs et dûment justifiées ;
 - des mécanismes d'ajustement associés à ces hypothèses proportionnés, incitatifs à la performance et n'ayant pas pour effet de neutraliser *ex post* l'exposition au risque invoquée ;
 - une allocation des actifs et des charges entre périmètres régulé et non régulé, exempte de biais favorables à l'exploitant, tenant compte de manière pertinente, homogène et non discriminatoire de l'ensemble des activités auxquelles ils sont rattachables d'un point de vue économique⁸⁶;
 - des clauses de révision et de résiliation limitées et symétriques.
248. À défaut, le cumul d'un CMPC positionné en borne haute et d'un contrat très protecteur de l'exploitant conduirait à reporter sur les usagers une part excessive des risques et, partant, à méconnaître le principe de juste rémunération des capitaux investis.

⁸⁵ À la date de saisine, le rendement de l'OAT de maturité 10 ans s'élevait à 3,4 %. Depuis le déclenchement du conflit au Moyen-Orient, son rendement évolue entre 3,6 % et 3,8 %. Dès lors, le maintien, sur une période de six mois, du rendement de l'OAT de maturité 10 ans autour de 3,75 % entraînerait, toutes choses égales par ailleurs, une hausse d'environ 15 points de base de la borne supérieure de la fourchette de CMPC.

⁸⁶ Ces allocations peuvent prendre la forme de répartitions *via* des clés spécifiques ou même de refacturations internes entre activités (voir le point 20 du corps de l'avis).

249. En l'état, ni les analyses de l'Autorité ni les éléments portés à sa connaissance ne permettent de considérer, au regard des considérations explicitées ci-dessus au point 247 de la présente annexe, que le partage des risques proposé par la société ADP justifie un positionnement du CMPC en borne haute de la fourchette.

6.1.5. Le CMPC retenu dans le projet de CRE qui sera soumis à l'avis de l'Autorité doit reposer sur des choix méthodologiques plus solides et être cohérent avec le partage des risques proposé

250. Dans ces conditions, l'Autorité considère que la proposition de CMPC figurant dans l'avant-projet de CRE ne peut être retenue en l'état, en ce qu'elle repose sur une fourchette résultant de choix méthodologiques discutables et sur un partage des risques incompatible avec un positionnement en haut de fourchette.

251. Sous réserve de la révision d'ensemble de la proposition de CRE conformément au principe rappelé ci-dessus au point 218 de la présente annexe, et de la prise en compte des recommandations formulées dans le présent avis, un CMPC pouvant aller jusqu'à la borne supérieure de la fourchette estimée par l'Autorité pourrait être envisagé dans le projet de CRE.

N°	Recommandation	Acteur
33.	Revoir le CMPC retenu dans le projet de CRE afin (i) de l'aligner sur la fourchette estimée par l'Autorité et (ii) le cas échéant, ne retenir son niveau supérieur qu'en contrepartie d'un partage des risques rééquilibré entre l'exploitant et les usagers	DGAC / Société ADP

6.2. Le niveau de ROCE moyen prévisionnel excède le CMPC estimé par l'Autorité

252. L'analyse du plan d'affaires de la société ADP pour la période couverte par le CRE a poursuivi trois objectifs principaux.

253. En premier lieu, l'Autorité s'est attachée à vérifier l'intégrité méthodologique et technique des outils de modélisation financière utilisés par la société ADP pour élaborer ses trajectoires financières sur la durée du CRE. Ces trajectoires reposent sur une modélisation financière détaillée, complète et transparente⁸⁷. L'Autorité a pu en disposer lors de l'instruction pour nourrir son appréciation des trajectoires prises en compte dans le présent avis. Elle a pu réaliser les sensibilités utiles pour estimer le partage de risque supporté par l'exploitant. Dans le cadre des instructions à venir, la société ADP pourrait utilement fournir à l'Autorité (i) une attestation d'audit de modèle financier⁸⁸ par un cabinet externe afin de sécuriser les trajectoires financières du cas de base et (ii) un jeu complet de sensibilités sur les principales hypothèses structurantes. L'Autorité recommande également que les résultats des sensibilités puissent être partagés avec les usagers.

254. En deuxième lieu, l'Autorité a examiné la conformité du plan d'affaires au cadre réglementaire applicable, tel que défini par l'arrêté du 23 mai 2024. Cette analyse a porté en particulier sur le respect des définitions prévues aux articles 7 et 8 de cet arrêté, s'agissant de la détermination du résultat opérationnel et de la base d'actifs régulés retenus pour l'appréciation de la rémunération des capitaux investis. L'Autorité a notamment vérifié la correcte prise en compte de l'impôt sur les sociétés (retenu à un taux de 25,83 %), ainsi que la cohérence des projections relatives aux amortissements et au besoin en fonds de roulement dans le calcul du résultat opérationnel et de la base d'actifs régulés.

⁸⁷ Certaines hypothèses du modèle financier reposent sur des trajectoires issues d'autres outils qui ne pouvaient être intégrés sans le complexifier inutilement.

⁸⁸ Le cahier des charges devra notamment porter sur le contrôle de l'intégrité du modèle financier et sur la correcte retranscription des hypothèses du projet de contrat.

255. En troisième lieu, l'Autorité a examiné la méthode de calcul du ROCE moyen pluriannuel retenue par la société ADP. Celle-ci repose sur la détermination d'un ROCE moyen pondéré par la base d'actifs régulés, consistant à calculer le rapport entre (i) la somme des résultats opérationnels annuels sur la durée du CRE et (ii) la somme des bases d'actifs régulés sur la même période. Sous réserve des travaux complémentaires relatifs à l'allocation des charges et des produits entre périmètres régulé et non régulé, cette méthode n'appelle pas de commentaire particulier de l'Autorité.
256. En outre, l'Autorité a pris connaissance des informations apportées par la société ADP relative aux accords commerciaux conclus avec des compagnies aériennes afin de renforcer la connectivité vers certains marchés cibles. Ces accords sont exclusivement financés par le périmètre non régulé et n'appellent donc pas de remarques sur le calcul du ROCE. L'Autorité veillera à ce que la société ADP continue de satisfaire aux exigences réglementaires en matière de transparence sur les accords en question.
257. Sur cette base, la société ADP prévoit un niveau moyen de ROCE de 5,9 % après impôt sur la durée du CRE, aux bornes du périmètre régulé. Ce niveau excède de 0,3 point la borne haute du niveau du CMPC estimé par l'Autorité. Dans ces conditions, l'Autorité considère que la trajectoire financière sous-jacente à la proposition tarifaire est susceptible de conduire à une rémunération des capitaux investis excédant le niveau requis pour assurer une juste rémunération au sens du cadre juridique applicable et, partant, que la proposition tarifaire formulée par la société ADP ne satisfait pas, en l'état, à la condition de juste rémunération des capitaux investis.
258. L'Autorité relève par ailleurs que le niveau de ROCE ainsi estimé dépend directement des modalités d'allocation comptable retenues par la société ADP entre les différentes activités – qui, à date, ont pour effet une sous-estimation de la rentabilité des capitaux engagés sur le périmètre régulé. Dès lors, l'appréciation définitive du respect du principe de juste rémunération dans le cadre de l'avis qui sera rendu sur le projet de CRE demeure conditionnée au résultat des travaux de mise en conformité de ces règles d'allocation avec les principes édictés par l'Autorité.

N°	Recommandation	Acteur
34.	Faire auditer le modèle financier par un tiers indépendant afin d'en assurer l'intégrité technique et méthodologique	Société ADP
35.	Présenter des études de sensibilité sur l'ensemble des principaux paramètres économiques et financiers du projet de contrat en CoCoÉco et lors de la saisine de l'Autorité pour avis conforme	Société ADP

6.3. Le respect du principe de proportionnalité entre le produit global des redevances et le coût des services rendus n'est pas garanti en l'état de la proposition tarifaire

259. En vertu de l'article L. 6327-3 du code des transports, l'Autorité se prononce sur les conditions d'évolution des tarifs des redevances prévues « *en vérifiant, de manière prévisionnelle sur la période couverte par le contrat, (...) que le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus* ».
260. Dans le document public de consultation, la société ADP présente les taux de couverture de la caisse aéronautique en y incluant la redevance PHMR. Cette redevance n'étant pas couverte pas le taux plafond d'évolution du tarif des redevances, il convient de la distinguer des autres redevances soumises à ce plafond. L'évaluation, par la société ADP, du taux de couverture pour chaque période tarifaire est donnée dans le tableau suivant.

Tableau 6 : Taux de couverture de la caisse aéronautique sur la période du CRE

Année	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Caisse aéro. hors PH MR	[90 - 100] %	[90 - 100] %	[90 - 100] %	[90 - 100] %	[90 - 100] %	[90 - 100] %	[90 - 100] %	[90 - 100] %
Caisse aéro dont PH MR	[90 - 100] %	[90 - 100] %	[90 - 100] %	[90 - 100] %	[90 - 100] %	[90 - 100] %	[90 - 100] %	[90 - 100] %

Source : société ADP

261. Le niveau de taux de couverture de la caisse aéronautique résultant de la proposition tarifaire de la société ADP augmente ainsi progressivement sur la durée du CRE pour se rapprocher de 100 %, sans atteindre ce seuil.
262. L'Autorité observe qu'en raison de la baisse progressive de la contribution des activités extra-aéronautiques au périmètre régulé sur la durée du CRE (voir ci-dessus le point 104 de la présente annexe), le produit global des redevances est presque égal, en fin de contrat, au coût des services rendus et que, toutes choses égales par ailleurs, un faible écart par rapport aux trajectoires prévisionnelles sur le trafic, les charges opérationnelles ou le niveau d'investissements pourrait conduire le taux de couverture de la caisse aéronautique à dépasser 100 %.
263. Cette évolution tend à réduire progressivement la contribution des activités extra-aéronautiques au financement du périmètre régulé, contrairement à l'objectif de la caisse aménagée prévue par l'arrêté du 23 mai 2024 susvisé qui intègre une contribution des activités de parcs de stationnement au financement des activités régulées⁸⁹. L'Autorité rappelle une fois encore l'importance d'une allocation pertinente des actifs, des produits, et des charges (voir ci-dessus la section 3 de la présente annexe) pour assurer l'exacte contribution des activités extra-aéronautiques à la rentabilité du périmètre régulé.
264. Par ailleurs, selon les analyses de l'Autorité, si certains taux de couverture par redevance dépassent le seuil de 100 % certaines années⁹⁰, le caractère limité de la compensation entre redevances, en l'état des prévisions de la société ADP, reste satisfait.
265. Néanmoins l'avant-projet de CRE de la société ADP repose sur plusieurs éléments susceptibles de remettre en cause l'estimation du taux de couverture présentée par l'exploitant :
- des règles d'allocation des produits, des actifs, et des charges déséquilibrées et de nature à majorer les coûts imputés aux services publics aéroportuaires ;
 - des prévisions de produits, de charges et d'investissements qui affichent une hausse du taux de couverture de la caisse aéronautique hors redevance PHMR (voir ci-dessus le point 260 de la présente annexe) et qui doivent être rebasées à la suite du rejet par l'Autorité de 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 (voir le point 8 du corps de l'avis) ; et
 - un niveau de CMPC hors de la fourchette déterminée par l'Autorité (voir ci-dessus le point 257 de la présente annexe).

⁸⁹ Voir l'arrêté du 23 mai 2024.

⁹⁰ En 2028 et en 2029 pour la redevance par passager, en 2033 et en 2034 pour la redevance de stationnement et en 2030, 2032, et 2033 pour l'ensemble des redevances accessoires.

266. L'Autorité portera donc une attention particulière au niveau du taux de couverture de la caisse aéronautique dans son avis conforme sur le projet de CRE de la société ADP.

N°	Recommandation	Acteur
36.	Veiller à ce que les évolutions apportées à la proposition tarifaire garantissent le respect de la condition légale sur les taux de couverture	DGAC / Société ADP

7. SUR LA REDEVANCE PHMR

267. La redevance PHMR est une redevance autonome par rapport aux autres redevances aéroportuaires ayant pour objet exclusif le financement des missions d'assistances aux PHMR exercées par l'exploitant de l'aéroport pour le compte des usagers, conformément à l'article 8 du règlement n° 1107/2006.

7.1. Le compte de régularisation proposé par ADP ne semble pas compatible avec le principe d'une homologation annuelle de la redevance PHMR

268. L'avant-projet de contrat indique que la redevance PHMR restera soumise à homologation annuelle, tout en prévoyant la mise en place d'un compte de régularisation permettant de tenir compte, dans les tarifs de cette redevance, d'éventuelles différences entre les charges prévisionnelles et les charges réalisées sur la période précédente. L'article III.7 de l'avant-projet de contrat prévoit ainsi la mise en place d'un « *compte de régularisation des charges et des produits de la redevance d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite* » dont les modalités de mise en œuvre sont détaillées à l'annexe 12 de l'avant-projet de contrat. Selon la société ADP, ce compte de régularisation vise à assurer l'équilibre financier de la redevance PHMR, en permettant de tenir compte de l'existence d'un déficit ou d'un excédent passé dans le calcul de la redevance établi annuellement.
269. Toutefois, l'inclusion d'un tel mécanisme de régularisation pose question dès lors que la société ADP a fait le choix de ne pas plafonner l'évolution de la redevance PHMR et de soumettre celle-ci à l'homologation annuelle de l'Autorité.
270. Ce faisant, dès lors que la redevance PHMR est calculée sur une base annuelle, la détermination de son tarif doit respecter les règles générales applicables aux redevances pour service rendu. Dans le cadre de l'homologation annuelle, la fixation du tarif de la redevance doit permettre que son produit couvre, pour l'année considérée, les coûts du service rendu et ne peut avoir pour objet ou pour effet de compenser les effets des années passées, ce qui est précisément l'objet du compte de régularisation.
271. Ainsi, l'Autorité recommande à la société ADP de définir, dans son projet de CRE, un cadre cohérent pour la redevance PHMR, (i) soit en restant dans un régime d'homologation annuelle et en supprimant le compte de régularisation, (ii) soit en intégrant la redevance PHMR au CRE, c'est-à-dire en la soumettant à un plafond tarifaire permettant le maintien du compte de régularisation des effets volume – qui gagnerait par ailleurs à être simplifié.

272. En tout état de cause, la trajectoire de productivité basée sur le coût unitaire de la sous-traitance de l'assistance PHMR incluse dans le mécanisme du compte de régularisation apparaît insuffisamment ambitieuse pour deux raisons : (i) d'une part, aucune économie d'échelle ou réduction du coût unitaire de l'assistance n'est envisagée par la société ADP ; (ii) d'autre part, l'objectif de productivité repose uniquement sur les charges de la sous-traitance de l'assistance et n'inclut aucun objectif pour la fraction de la base de charges ne relevant pas de cette catégorie. Cette trajectoire devrait ainsi être revue en cas d'intégration de la redevance PHMR au CRE.
273. Enfin, les incitations contenues dans le mécanisme du compte de régularisation portent uniquement sur les coûts unitaires de l'assistance, sans prise en compte des effets volumes de l'activité, alors que la hausse prévisionnelle des charges est avant tout la résultante de la croissance combinée du trafic passager et du taux de prise en charge. Cet aspect du mécanisme devrait ainsi être revu en cas d'intégration de la redevance PHMR au CRE.

7.2. Les trajectoires de charges liées à l'activité PHMR sont très dynamiques et tiennent insuffisamment compte d'efforts de productivité permis par les économies d'échelle

274. La société ADP présente la spécificité d'avoir un taux de prise en charge au titre de l'assistance PHMR particulièrement élevé par rapport aux autres aéroports français⁹¹, et qui reste en forte hausse ces dernières années. Ainsi, entre 2023 et 2025, le taux de prise en charge de l'assistance PHMR a crû de 5,2 % par an en moyenne.
275. Dans ses prévisions pour la période du CRE, la société ADP prévoit une nette hausse de ce taux de prise en charge, de 2,5 % par an en moyenne ce qui, combiné à la hausse attendue du trafic, laisse prévoir une augmentation substantielle des dépenses liées à cette activité. Ainsi, la société ADP anticipe un taux de croissance annuel moyen des charges de l'assistance PHMR de 5,4 % sur la durée du CRE.
276. En outre, confrontée depuis plusieurs années à un déficit important de cette activité, la société ADP entend atteindre la couverture complète des coûts au cours de la période couverte par le CRE.
277. Ces deux circonstances conduiront mécaniquement la société ADP à solliciter des hausses substantielles des tarifs de cette redevance sur la période du CRE. Elles conduisent l'Autorité à recommander la plus grande vigilance sur la maîtrise des coûts de l'assistance aux PHMR.
278. Dans l'avant-projet de contrat, la société ADP a fait le choix de ne pas inclure un plafond d'évolution de la redevance PHMR dans le CRE. L'article III.2 de cet avant-projet prévoit ainsi que la redevance PHMR est établie sur une base annuelle et n'est pas soumise au plafond d'évolution des tarifs des redevances prévu par le CRE, ni prise en compte pour le facteur d'ajustement relatif à l'évolution du trafic passager.
279. L'Autorité considère que les prévisions de coûts présentées par la société ADP ne tiennent pas suffisamment compte d'efforts de productivité permis par les économies d'échelle résultant de la hausse progressive du taux de prise en charge. Elle invite ainsi la société ADP, pour la prochaine homologation annuelle des tarifs de la redevance PHMR, à revoir ses prévisions de dépenses relatives à l'activité PHMR afin de mieux prendre en compte cet effet.

⁹¹ La société ADP présente en 2024 un nombre d'interventions PHMR pour 1 000 passagers de 14,6, contre 6,1 pour l'aéroport de Nice-Côte d'Azur, de 12,4 pour l'aéroport de Lyon Saint Exupéry, de 8,7 pour l'aéroport de Marseille Provence, et de 7,9 pour l'aéroport de Toulouse-Blagnac.

280. L'Autorité souligne que, si la redevance PHMR n'est pas soumise au plafond tarifaire dans le CRE, elle fera en tout état de cause l'objet d'un contrôle plein et entier de sa part lors de chaque homologation annuelle. Par conséquent, la société ADP devra, à ces occasions, fournir à l'Autorité l'ensemble des éléments justificatifs lui permettant de s'assurer que le montant de la redevance PHMR respecte les dispositions du règlement européen n° 1107/2006.
281. L'Autorité relève également que la trajectoire indicative d'évolution des tarifs de la redevance PHMR n'a pas été portée à la connaissance des usagers. Elle recommande sa communication aux usagers et son intégration, à titre d'information indicative, dans le projet de CRE, afin que l'objectif de prévisibilité d'évolution du tarif pour les usagers soit pleinement atteint.
282. De plus, l'annexe 9 de l'avant-projet de contrat présente la trajectoire indicative d'évolution du chiffre d'affaires de la redevance PHMR ainsi que celle des charges afférentes à la sous-traitance de l'assistance PHMR. Si l'Autorité souligne l'effort louable de transparence dont témoigne cette initiative, elle estime que ces informations pourraient être utilement complétées par (i) le détail de l'ensemble des charges afférentes aux activités d'assistance PHMR et (ii) la trajectoire d'évolution du taux de prise en charge de l'assistance PHMR, qui est par ailleurs présentée dans le dossier public de consultation⁹². Il serait utile que ces données, pour en assurer la lisibilité et les distinguer de celles relatives aux services publics aéroportuaires, soient présentées sous la forme d'un compte de résultat indépendant dédié aux activités d'assistance PHMR.

N°	Recommandation	Acteur
37.	Isoler, à l'annexe 9, l'ensemble des produits et charges relatifs à la PHMR	DGAC / Société ADP
38.	Définir, dans le projet de CRE, un cadre cohérent pour la redevance PHMR, (i) soit rester dans un régime d'homologation annuelle, en supprimant le compte de régularisation et en intégrant dans le projet de CRE, à titre d'information indicative, une trajectoire prévisionnelle d'évolution des tarifs de la redevance PHMR pour la période couverte par le contrat ; (ii) soit intégrer la redevance PHMR au CRE, c'est-à-dire la soumettre à un plafond tarifaire permettant le maintien du compte de régularisation en l'assortissant d'une incitation globale à la maîtrise des charges	DGAC / Société ADP

⁹² Voir page 110 du dossier public de consultation rendu public le 10 décembre 2025.

I. Analyse technique des coûts d'investissement et des facteurs associés

I.1. Sur le programme d'investissements

En premier lieu, le programme d'investissements présenté en section 4.2 de l'annexe 2 appelle deux observations générales de la part de l'Autorité.

D'une part, l'Autorité relève qu'il demeure, à ce stade, défini sommairement. Tout d'abord, si le projet de CRE en présente une vision stratégique, les estimations associées restent partielles et incertaines, une part significative du programme n'ayant pas encore fait l'objet d'un chiffrage consolidé. Ensuite, le calendrier apparaît particulièrement ambitieux au regard de l'ampleur du volume d'investissements annuel (~1 Md€ par an sur la durée du CRE) et du niveau de maturité des projets. Enfin, le recours à des enveloppes globales fongibles fragilise la sécurisation individuelle des opérations prévues.

D'autre part, le phasage du programme, qui prévoit que la plupart des projets capacitifs soient conduits en fin de CRE, fait peser un risque sur la cohérence d'ensemble de la trajectoire d'investissement. En effet, ces projets, par nature complexes et fortement imbriqués, sont susceptibles de voir leurs coûts et leurs délais dériver, ce qui affecterait la réalisation de l'ensemble du programme et, partant, les trajectoires financières sous-jacentes à la proposition d'évolution tarifaire. Dans ces conditions, l'Autorité estime nécessaire de prévoir un jalonnement plus fin et opérationnel des principaux projets afin d'en sécuriser l'exécution⁹³.

En deuxième lieu, le chiffrage de ce programme appelle les observations suivantes de la part de l'Autorité.

À titre liminaire, l'Autorité relève que les éléments détaillés de chiffrage n'ont été transmis que tardivement au cours de l'instruction, et de manière encore hétérogène selon les projets.

S'agissant de l'enveloppe de développement et de modernisation, les éléments transmis par la société ADP appellent plusieurs remarques de l'Autorité.

Premièrement, s'agissant de l'évaluation globale des coûts, l'Autorité constate que la structuration retenue par la société ADP est robuste et conforme aux règles de l'art. Les principaux postes sont cohérents avec les pratiques observées pour des projets comparables, qu'il s'agisse des frais d'études, des sommes à valoir ou des méthodes de chiffrage des travaux. Si certains sous-postes demeurent, à ce stade, estimés de manière agrégée ou par recours à des ratios issus de projets passés comparables (travaux en aérogare, extension du LISA, etc.), cette approche est conforme avec le niveau de maturité des études.

Deuxièmement, l'Autorité note que l'enveloppe dite de « vétusté », fixée à 0,5 Md€, est intégrée de manière diffuse dans les ratios de chiffrage, sans être identifiable projet par projet. Cette modalité de traitement limite la capacité de contre-expertise des coûts.

⁹³ À titre d'exemple, s'agissant du train de correspondance, un découpage en trois temps pourrait être envisagé : (i) infrastructure, (ii) énergie et systèmes, et (iii) matériel roulant. Il en va de même pour les grands bâtiments en forte interaction avec le patrimoine existant comme le hall multimodal : un découpage envisageable concernerait la partie bâtementaire (clos couvert) et les équipements.

Troisièmement, l'Autorité relève qu'à ce stade, des informations essentielles manquent encore sur plusieurs projets structurants du programme d'investissements. À titre d'exemple, pour le « skybridge » à Orly, le type d'ouvrage n'est pas encore défini. Plus généralement, pour les opérations dont le coût dépend étroitement de la définition du besoin, ces lacunes ne permettent pas une contre-expertise fiable des coûts ni de leur allocation entre périmètres.

S'agissant des enveloppes de maintenance et de vétusté, les éléments transmis par la société ADP appellent plusieurs remarques de l'Autorité.

Premièrement, en ce qui concerne la maintenance des installations existantes (1,9 Md€), le budget annuel proposé par la société ADP et consacré à l'entretien de la plateforme évolue significativement (+ 11 % par rapport à la période 2016-2019).

La politique de maintenance de la société ADP est notamment fondée sur un indice de vieillissement du patrimoine (IVP), dont la méthodologie a été mise en place par la société TB Maestro. D'une part, l'Autorité considère que les trajectoires de l'IVP devraient être partagées en CoCoÉco à un niveau suffisamment fin pour permettre aux usagers de suivre le bon état des actifs. D'autre part, si l'Autorité n'a pas à apprécier le lien entre la réalisation des dépenses contractualisées en début de CRE et les trajectoires de l'IVP, ces trajectoires pourraient utilement faire l'objet d'indicateurs de suivi dans le cadre du CRE (voir la section 4.6 de l'annexe 2 sur les objectifs de qualité de service et les incitations).

L'analyse de l'Autorité n'a porté que sur les familles d'entretien bien définies – soit environ 650 M€ pour le service bagages, 400 M€ pour les pistes, 300 M€ pour les systèmes informatiques – et elle n'appelle pas d'observations : la hausse globale peut en effet s'expliquer par l'âge des infrastructures, qui renchérit le maintien en bon état, et par l'accroissement des actifs.

Deuxièmement, la société ADP tient déjà compte d'une enveloppe de 0,5 Md€ au titre de la vétusté dans le chiffrage des grands projets (voir *supra*), en considérant que les opérations d'investissement réalisées sur les infrastructures existantes permettent, à cette occasion, de conduire des travaux de rénovation. Ce traitement conduit à ne pas faire porter l'intégralité des efforts de maintien du patrimoine sur les investissements de maintenance dédiés. Si cette approche apparaît justifiée dans son principe, les montants correspondants devraient toutefois être identifiés et explicités au niveau de chaque projet.

En troisième et dernier lieu, le nombre de « grands projets » faisant l'objet d'un suivi est insuffisant pour donner une incitation financière significative, conformément à la doctrine de l'Autorité.

L'Autorité estime dès lors nécessaire d'en élargir le périmètre, en identifiant davantage de projets structurants au regard (i) de leur poids financier, (ii) de leur contribution à la qualité de service et au projet industriel, ainsi que (iii) de leur criticité calendaire. Une telle évolution permettrait d'accroître le nombre d'opérations suivies distinctement, de renforcer les incitations associées et de mieux sécuriser la réalisation des infrastructures clés.

À cet égard, certains regroupements ou ajouts apparaissent justifiés. D'une part, les opérations de réhabilitation de pistes, de nature homogène, pourraient utilement être regroupées au sein d'un projet unique, éventuellement jalonné. D'autre part, des projets structurants, tels que ceux relatifs au tri-bagages du terminal 2E à CDG⁹⁴, ne figurent pas à ce stade dans la liste. Enfin, les investissements relatifs au parcours passagers en aérogare, pourtant centraux dans la logique de hub poursuivie, devraient également être intégrés.

⁹⁴ Ces projets intègrent (i) un renouvellement complet de l'installation technique datant de vingt ans, (ii) une opération de densification des systèmes TDS3 et TBS4 (halls 2EM/2EL) et (iii) la création de liaisons entre terminaux et d'un nouveau stockeur sous le hall L.

I.2. Sur les facteurs d'ajustement

Sur le facteur d'ajustement INV1

Le facteur d'ajustement INV1 a pour objet de compenser, par les tarifs des redevances, les écarts entre les charges de capital (amortissements⁹⁵ et rémunération du capital⁹⁶) prévisionnelles et les charges de capital constatées. Il supprime de fait tout risque de rémunération induite, en n'intégrant pas dans les tarifs les investissements non réalisés. En ce sens, il répond à l'objectif de juste rémunération des capitaux engagés. En étant plafonné à la hausse, comme explicité ci-dessous, il joue un rôle de « bouclier tarifaire », en incitant également la société ADP, certes partiellement, à ne pas dépasser outre mesure les montants de dépenses d'investissement prévisionnels.

Ce facteur d'ajustement comprend deux composantes « INV1a » et « INV1b ». Le facteur « INV1a », symétrique, assure la rémunération des seuls investissements effectivement réalisés à hauteur de leurs coûts réels. Le facteur « INV1b » introduit, pour sa part, un plafonnement en cas de dépassement des dépenses d'investissement de plus de 7 % par rapport aux prévisions cumulées. Selon la société ADP, ce mécanisme vise à limiter l'incidence à la hausse sur les redevances en cas de surcoûts d'investissement.

Le facteur « INV1a » correspond largement, dans sa définition, au facteur d'ajustement nommé « INV1 » proposé par l'Autorité dans sa consultation publique lancée le 20 octobre 2025. Il a pour effet de compenser intégralement, *via* les tarifs des redevances, l'écart entre les charges de capital constatées et prévisionnelles. Pris isolément, il conduit ainsi à placer l'ensemble des charges de capital dans une logique de « *cost-plus* », en transférant l'essentiel du risque lié à la réalisation du programme d'investissements sur les usagers. Il emporte également une couverture intégrale du risque lié à l'évolution du taux d'impôt sur les sociétés, en retenant, dans le calcul des charges de capital, le taux d'impôt « observé » et non le taux contractuel. Ce mécanisme garantit ainsi à la société ADP une rémunération de sa base d'actifs régulés au CMPC après impôt, quel que soit le taux effectif d'imposition, et transfère en conséquence le risque de hausse de ce taux aux usagers. Cette analyse vaut également pour le calcul du terme « charges de capital DEX » dans le cadre du facteur « INV1b ».

Le facteur « INV1b » introduit une asymétrie dans le mécanisme en plafonnant, sous certaines conditions, les effets du facteur « INV1a ». Il ne s'applique qu'en cas de dépassement de plus de 7 % des dépenses d'investissement constatées par rapport aux prévisions⁹⁷ cumulées depuis le début du CRE. En deçà de ce seuil, le facteur est nul et seul « INV1a » s'applique. Au-delà, « INV1b » limite annuellement la compensation des charges de capital associées aux dépenses excédant ce seuil.

Enfin, une clause précise que « *le plafond de 7 % est augmenté à proportion des charges liées aux dépenses d'investissement supportées par Aéroports de Paris résultant d'un changement de normes affectant ici de manière spécifique la société ou le secteur aéroportuaire ou d'une décision juridictionnelle ou administrative applicable à Aéroports de Paris* ».

⁹⁵ Les amortissements considérés sont calculés comme l'assiette d'investissements au-delà du seuil de 107 %, divisée par une durée normative d'amortissement, fixée par la société ADP à 22 ans.

⁹⁶ La rémunération du capital considérée est calculée comme l'assiette d'investissements au-delà du seuil de 107 %, multipliée par le CMPC contractuel lui-même divisé par le terme « (1 - IS) », « IS » représentant le taux d'impôt observé sur la période tarifaire considérée.

⁹⁷ Précisément, le facteur INV1b porte sur les dépenses d'investissement hors effet de l'inflation. Ainsi, avant comparaison avec les dépenses effectives, les dépenses d'investissement prévisionnelles sont retraitées de l'évolution depuis l'entrée en vigueur du CRE selon un indice composite formé à partir de 35 % de l'index BT01, 35 % de l'index TP01, 15 % de l'index BT50 et 15 % de l'index SYNTEC.

À titre liminaire, l'Autorité considère que l'exploitant doit être incité tant sur les coûts que sur les délais aux titres des investissements lorsqu'il propose un positionnement en haut de fourchette du CMPC. À cet égard, l'Autorité relève des limites importantes dans la définition de ce facteur d'ajustement INV1 pris dans son ensemble, tel que proposé par la société ADP dans son avant-projet de contrat.

En premier lieu, il n'introduit qu'une incitation très limitée à la maîtrise des coûts d'investissement. En effet, tant que les dépenses demeurent inférieures à 107 % des prévisions, l'exploitant reste dans une logique de « *cost plus* », transférant aux usagers l'essentiel du risque de dérive des coûts. Cette marge de 7 % représente environ 75 M€ par an, soit près de 600 M€ sur la durée du CRE.

En second lieu, la fongibilité de l'enveloppe d'investissements neutralise, en pratique, tout effet incitatif à la maîtrise des coûts d'investissement.

En cas de dérive significative sur certains projets, la fongibilité de l'enveloppe crée mécaniquement une incitation implicite à arbitrer entre projets, indépendamment de toute intention de l'exploitant, pouvant aller jusqu'à l'abandon d'opérations de moindre enjeu, afin de rester en deçà du seuil de 107 % et d'éviter tout malus. De tels ajustements se feraient au détriment des usagers, privés d'une partie des investissements initialement prévus en raison d'une performance insuffisante de l'exploitant sur le volet des coûts. À titre d'exemple, les budgets alloués à la maintenance (1,9 Md€) pourraient être réaffectés pour compenser des dérives de coûts sur d'autres projets, y compris lorsqu'elles sont imputables à l'exploitant. Une telle réallocation se traduirait par une diminution des dépenses de maintenance, alors même que la société ADP souligne leur rôle essentiel dans la maîtrise du vieillissement des actifs et le maintien de la qualité de service.

Par ailleurs, si une certaine souplesse peut se justifier au regard de la durée du CRE et d'évolutions marginales des besoins des usagers, elle doit demeurer strictement encadrée et faire l'objet d'une concertation approfondie avec ces derniers.

En troisième lieu, le plafonnement introduit par le facteur « INV1b », qui ne porte que sur les charges de capital, ne limite le risque pour les usagers que de manière temporaire, sur la seule durée résiduelle du CRE. Au-delà, les actifs sont intégrés à la base d'actifs régulés à leur valeur nette comptable, indépendamment des éventuels surcoûts intervenus lors de leur construction, et rémunérés au CMPC. Les effets de ce plafonnement sont ainsi limités, en particulier lorsque le dépassement intervient en fin de CRE.

Sur le facteur d'ajustement INV2

Le facteur INV2 incite la société ADP au respect des délais de mise en service de certains des grands projets⁹⁸ de son programme d'investissements, en prévoyant un malus en cas de retard de mise en service. Cette incitation prend la forme d'une non-rémunération des immobilisations en cours associées à un projet donné, à compter de la date de livraison prévisionnelle de ce projet, si celui-ci n'a effectivement pas été livré. Elle est asymétrique, dans le sens où elle ne prévoit pas de bonus en cas de mise en service réalisée avant la date prévisionnelle.

Par ailleurs, ce facteur INV2 est limité, pour chaque projet, à un retard de huit trimestres au maximum. Au-delà, les immobilisations en cours associées à un projet donné sont à nouveau rémunérées sans limitation de durée ni de nouvel objectif de date de mise en service. Une autre clause prévoit enfin que « *le malus ne s'applique pas lorsque le retard résulte d'une cause extérieure et hors du contrôle d'Aéroports de Paris* ». La liste des projets soumis à ce facteur INV2 est définie à l'annexe 3 de l'avant-projet de contrat.

⁹⁸ Il s'agit des projets mentionnés en annexe 3 du projet de CRE.

Si la mise en place d'un mécanisme d'incitation au respect des délais est bienvenue, ce facteur INV2 appelle plusieurs observations de la part de l'Autorité.

En premier lieu, l'avant-projet de contrat ne précise pas les critères (techniques, financiers, stratégiques, calendaires, etc.) ayant présidé à la sélection des projets soumis au facteur INV2. En outre, les dix projets retenus ne représentent qu'une part limitée du programme d'investissements, inférieure à 40 %, ce qui apparaît insuffisant au regard des enjeux.

L'Autorité invite en conséquence à réviser cette liste, en concertation avec les usagers, afin qu'elle couvre une part significative des investissements et repose sur des critères explicites, tenant notamment au coût des projets, à leur enjeu et à leur criticité calendaire.

En deuxième lieu, ce facteur d'ajustement est sans effet en cas d'annulation d'un des projets listés à l'annexe 3, aucun autre mécanisme ne s'appliquant dans cette hypothèse, hormis le facteur INV1a, qui se borne à ne pas rémunérer les investissements non réalisés. Or, l'une des finalités d'un CRE est d'engager fermement l'exploitant sur la réalisation d'un programme d'investissements. Dans ces conditions, l'Autorité recommande d'introduire un mécanisme de révision ou résiliation du CRE, en cas d'annulation d'un projet listé ou d'écart significatif par rapport à la trajectoire prévisionnelle, à l'instar des CRE récemment soumis à l'avis conforme de l'Autorité.

En troisième lieu, la définition de ce facteur d'ajustement et de ses modalités de calcul nécessitent que la trajectoire d'investissement, notamment les calendriers et dates de mise en service prévisionnels, soient réalistes. Aussi pourrait-il être envisagé que les dates de mise en service prévisionnelles soient déterminées, pour chacun des projets concernés, postérieurement à la signature du CRE, par exemple au stade de l'APD, selon des modalités à définir dans le projet de contrat.

En quatrième lieu, la limitation de l'application de ce facteur d'ajustement à huit trimestres de retard réduit significativement le risque supporté par la société ADP et le transfère, au-delà de ce délai, sur les usagers. Ceux-ci seraient alors amenés à financer, sans limitation de durée et sans garantie de mise en service, des actifs non encore opérationnels, sans incitation résiduelle pour l'exploitant à en assurer la réalisation.

En cinquième lieu, la clause excluant l'application du malus en cas de « *cause extérieure et hors du contrôle* » de l'exploitant soulève des difficultés importantes. En effet, l'identification des causes d'un retard sur des projets complexes est, en pratique, incertaine : ces retards résultent le plus souvent de facteurs multiples et interdépendants, dont l'imputation précise est délicate, voire contestable. Dès lors, l'application d'une telle clause impliquerait nécessairement des échanges, voire des négociations, entre les parties prenantes (usagers, DGAC, Autorité), et serait ainsi difficilement conciliable avec le caractère mécanique et prédéterminé attendu d'un facteur d'ajustement dans un CRE. L'Autorité invite donc à la suppression de cette clause.

II. Analyse technique du facteur d'ajustement lié au trafic

La société ADP propose un facteur d'ajustement (TRAF) lié au trafic présentant les propriétés suivantes :

- en premier lieu, son calcul est basé sur les recettes des redevances aéroportuaires et non, comme c'est le cas usuellement, sur le trafic mesuré en nombre de passagers, afin de prendre en compte les effets du mix trafic. La société ADP justifie cette proposition par le fait que la redevance par passager facturée pour un passager « international » est environ deux fois supérieure à celle d'un passager « domestique » ou « Schengen », et peut, dès lors, conduire à des écarts non négligeables de recettes en cas d'écart de trafic par faisceau par rapport aux trajectoires prévisionnelles, malgré un volume de passagers identique au global ;
- en deuxième lieu, il neutralise (i) les effets de l'écart entre l'inflation prévisionnelle et l'inflation réelle ainsi que (ii) ceux des facteurs d'ajustement, par l'application d'un coefficient de correction ;
- en troisième lieu, il présente un intervalle de franchise symétrique en cas de recettes constatées présentant un écart inférieur à une évolution de ± 1 % par an par rapport à la trajectoire de recettes de référence sur les trois premières années du CRE (soit ± 1 % en 2027 ; ± 2 % en 2028 et ± 3 % en 2029), puis maintient cet écart de ± 3 % sur les périodes suivantes. Au sein de cet intervalle, le facteur d'ajustement TRAF est nul, la société ADP supportant l'intégralité du risque lié au trafic ;
- en quatrième lieu, il prévoit un partage de risque à hauteur de 50 % avec les usagers au-delà de cet intervalle de franchise.

De façon générale, l'Autorité prend en compte, dans la détermination d'un partage de risque équilibré entre l'exploitant et les usagers, deux facteurs :

- le caractère maîtrisable du risque pour l'aéroport. S'il est maîtrisable, le risque doit reposer sur l'aéroport, afin de l'inciter à améliorer sa performance ;
- l'existence d'une asymétrie d'information entre l'exploitant et les autres parties prenantes pour estimer correctement les trajectoires à retenir et le niveau de risque réel. Plus cette asymétrie est élevée, plus grand est le risque d'erreur de fixation de la trajectoire, des prévisions trop conservatrices associées à un mécanisme de partage des risques faisant alors bénéficier l'exploitant d'une rente informationnelle induite.

Sur l'intervalle de franchise et le taux de partage de risque, l'Autorité considère en matière de trafic que seul un transfert de risque modéré à l'exploitant devrait être opéré, dès lors que :

- le risque est partiellement maîtrisable. Au premier ordre, les fluctuations du trafic sont principalement liées à la conjoncture économique, donc exogènes ; au second ordre, néanmoins, la qualité de service, des tarifs compétitifs et un travail de prospection commerciale des clients peuvent contribuer à augmenter la fréquentation. Transférer partiellement ce risque à l'exploitant d'aéroport renforce donc son incitation à offrir une qualité de service satisfaisante à un prix compétitif ;
- il existe une forte asymétrie d'information au bénéfice de l'exploitant, mais tant les usagers que le régulateur ont la capacité de porter une appréciation sur les prévisions de trafic retenues dans le cadre de l'élaboration du CRE. En effet, si l'exploitant a une bonne connaissance de sa structure de trafic, d'une part, les usagers peuvent s'appuyer sur leurs propres prévisions pour contre-expertiser les chiffres de celui-ci, d'autre part, il est possible – tant pour les usagers que pour l'Autorité – de s'appuyer sur différents travaux et sources externes, y compris les échanges menés dans le cadre de la CoCoÉco, pour construire une capacité d'évaluation de la demande suffisante pour limiter l'avantage informationnel du gestionnaire.

Dans le cas d'espèce, l'Autorité estime que :

- la trajectoire prévisionnelle de trafic est susceptible de générer un déséquilibre économique au bénéfice de l'exploitant dans la mesure où elle présente des marges d'incertitude à la hausse, au regard des analyses présentées à la section 4.3 de l'annexe 2 ;
- de fait, le facteur TRAF tel que défini dans l'avant-projet de contrat ne permet pas de compenser de manière équilibrée cette sous-estimation, dans la mesure où les écarts de revenus des redevances, à l'intérieur de l'intervalle de franchise, ne seront pas compensés, et que les écarts au-delà de cet intervalle ne le seront qu'à hauteur de 50 %. En conséquence, cet intervalle de franchise prévu par la société ADP pourrait, pour assurer un meilleur partage du risque, être remplacé par un intervalle dit de « bande passante », dans lequel le risque, au lieu d'être porté intégralement par l'exploitant, serait transféré aux usagers⁹⁹ ;
- la largeur de cet intervalle de « bande passante » devrait être définie au regard de l'incertitude pesant sur la trajectoire de trafic et, partant, de recettes prévisionnelles proposée. À ce titre, cette incertitude, croissante avec le temps, plaiderait pour une largeur croissante de cet intervalle de « bande passante » sur la durée du CRE. Au regard des analyses de l'Autorité précitées, qui aboutissent à un TCAM du trafic entre 2,0 % et 2,2 % sur la durée du CRE, contre 1,6 % dans la proposition de la société ADP, le niveau de trafic à horizon 2034 pourrait dépasser de 3,5 % à 6 % la trajectoire prévisionnelle. La largeur de cet intervalle devrait donc idéalement être du même ordre en 2034, et augmenter linéairement à partir de la période tarifaire 2027 ;
- au-delà de cet intervalle de « bande passante », le partage de risque devrait être conservé à hauteur de 50 %.

Sur le calcul du facteur TRAF basé sur les recettes des redevances aéroportuaires, et non sur le trafic mesuré en nombre de passagers, l'Autorité considère qu'il présente l'avantage de tenir compte des effets sur ces recettes d'une évolution du mix trafic, et ainsi d'être plus proche de la réalité économique et financière de la société ADP. Il génère cependant une complexité calculatoire de mise en œuvre non nécessaire, pour un gain de précision qui apparaît limité.

À titre liminaire, l'Autorité relève qu'un mécanisme d'ajustement basé sur le trafic total, mesuré en nombre de passagers tel que cela est prévu dans les projets de CRE sur lesquels elle s'est récemment prononcée, et tel que cela était prévu dans les précédents CRE de la société ADP, présente l'avantage de la simplicité de mise en œuvre, de la transparence vis-à-vis des usagers et d'un moindre risque d'interprétation, tout en constituant une approximation satisfaisante des recettes des redevances aéroportuaires.

Les retraitements nécessaires induits par cette définition du facteur TRAF, tant en ce qui concerne les écarts entre l'inflation prévisionnelle et l'inflation constatée que l'application passée des facteurs d'ajustement sur les recettes constatées, ainsi que la multiplicité des données nécessaires à son calcul (données comptables, données contractuelles, données macro-économiques externes, etc.) et les possibilités d'interprétation de certaines de ces données comptables¹⁰⁰ limitent la transparence du calcul de ce facteur d'ajustement.

⁹⁹ Le transfert de risque aux usagers au sein de cet intervalle, s'il ne peut être de 100 % en raison du coût marginal supporté par la société ADP pour chaque passager supplémentaire, doit être fixé à une valeur proche de 100 % pour que cette dernière puisse seulement couvrir ce gain ou coût marginal par la fraction de risque qui lui reste affectée.

¹⁰⁰ Dans l'appréciation du périmètre des redevances dont les recettes sont prises en compte, ou dans la prise en compte ou non de certaines écritures comptables techniques ou de régularisation n'ayant que peu de réalité opérationnelle par exemple.

Une analyse de sensibilité montre de plus qu'un facteur d'ajustement fondé sur les trafics tient déjà compte de l'essentiel des impacts. À titre d'illustration, sans tenir compte d'éventuels intervalles de franchise ou de « bande passante », une hausse ciblée de 2 % du trafic sur le faisceau « international » aboutirait à un ajustement des tarifs de l'ordre de -0,55 % avec le facteur TRAF tel que proposé par la société ADP, contre -0,43 % avec un facteur fondé sur les trafics : ainsi le facteur d'ajustement usuel, plus simple, donne un résultat du même ordre de grandeur. Ces écarts relativement modestes ne semblent pas justifier la complexité calculatoire imposée par la définition du facteur TRAF proposée dans l'avant-projet de contrat. De plus, dans l'exemple présenté précédemment les ajustements seraient neutralisés par l'application de l'intervalle de franchise et seraient systématiquement nuls, réduisant encore l'intérêt d'un facteur TRAF fondé sur les redevances.

Cependant, l'intégration, dans le projet de contrat, d'un intervalle de « bande passante » en remplacement de l'intervalle de franchise, comme recommandé en section 4.3.2 de l'annexe 2, en modifiant le taux de partage de risque, augmenterait significativement l'écart de résultat entre les deux définitions du facteur d'ajustement, et justifierait alors le recours au facteur TRAF basé sur le montant des redevances aéroportuaires, comme proposé par la société ADP.