



Note de Contribution de Aéroports de la Côte d'Azur à la consultation de l'ART sur la régulation incitative des investissements dans le cadre des CRE

Introduction

Aéroports de la Côte d'Azur souhaite tout d'abord rappeler le contexte particulier dans lequel s'inscrit la présente consultation. Celle-ci intervient à un moment où plusieurs plateformes françaises ont d'ores et déjà engagé, voire achevé, leurs échanges préparatoires en vue de la négociation de leur prochain Contrat de Régulation Économique. ACA n'a pas encore entamé le processus formel de négociation et prévoit de l'engager prochainement, dans le prolongement des discussions en cours relatives à l'homologation tarifaire pour l'année 2026. Cette situation confère à la présente consultation un caractère particulièrement structurant pour ACA, dans la mesure où les orientations retenues par l'Autorité conditionneront directement l'architecture du futur CRE de la plateforme niçoise, ainsi que la visibilité indispensable à la conduite des investissements à moyen et long terme. Dans ce cadre, les observations formulées dans la présente contribution reposent sur le principe que les négociations du futur CRE doivent s'inscrire dans un objectif de juste rémunération des investissements, condition indispensable pour assurer la soutenabilité du modèle régulateur.

ACA dispose d'une expérience solide dans la conduite d'opérations d'investissement majeures, notamment ACA a poursuivi, y compris durant la crise COVID, un programme d'investissements ambitieux pour améliorer la qualité de service et accompagner l'évolution du trafic, en engageant notamment les travaux d'extension du Terminal 2, ainsi que divers projets de modernisation sur ses plateformes. Ces investissements ont été financés sans contrepartie de rémunération proportionnée, malgré l'effort financier important consenti.

Dans cette perspective, l'objectif d'ACA pour son prochain CRE est de bâtir un cadre régulateur équilibré, lisible et adapté aux enjeux d'investissement, permettant de définir, de manière équilibrée et en cohérence avec la prise de risque assumée par l'exploitant, la trajectoire tarifaire permettant de financer ces engagements et d'assurer une juste rémunération des capitaux employés.

ACA considère que la construction de ce cadre doit s'appuyer sur une régulation proportionnée, tenant compte des réalités opérationnelles des plateformes, du rôle structurant de l'État concédant et des enseignements issus des analyses sectorielles récentes. L'objectif est de garantir une régulation moderne, cohérente et propice à l'investissement, au bénéfice des usagers comme des territoires.

Il est par ailleurs difficile pour ACA de se prononcer isolément sur les seuls mécanismes INV1, INV2 et INV3, en l'absence d'une vision claire de leur articulation avec les autres paramètres structurants du CRE (en particulier la BAR, le CMPC, l'inflation et les hypothèses de trafic). Une évaluation globale, cohérente et intégrée de l'ensemble du dispositif apparaît indispensable afin d'éviter des effets de bord et de préserver la lisibilité et la stabilité du cadre régulateur.

Limiter la complexité pour garantir la performance, la visibilité et la capacité d'investissement

Aéroports de la Côte d'Azur souhaite attirer l'attention de l'Autorité sur la tendance à la complexification des dispositifs envisagés dans le cadre de cette consultation sur la régulation incitative des investissements. Alors même que l'ambition partagée devrait être de renforcer la clarté, la lisibilité et la prévisibilité des mécanismes



applicables, il apparaît essentiel de rappeler qu'une régulation efficace doit rester proportionnée, pragmatique et adaptée aux réalités opérationnelles des plateformes aéroportuaires.

ACA dispose aujourd'hui d'une expérience consolidée dans la conduite d'investissements majeurs, notamment grâce à la réalisation récente et quasi achevée de l'extension du Terminal 2.3, qui constitue le projet plus structurant de ces dernières années, afin de renforcer les capacités, d'améliorer l'efficacité opérationnelle, tout en démontrant la capacité d'ACA à gérer des projets complexes, dans le respect des contraintes techniques, budgétaires et calendaires.

Dans ce contexte, les projets à venir, qu'ils concernent la modernisation continue des infrastructures, l'adaptation capacitaire ou les opérations nécessaires pour répondre aux exigences futures en matière de qualité de service et de performance environnementale, nécessitent un cadre réglementaire stable, compréhensible et maîtrisable. Or, les dispositifs envisagés, qu'il s'agisse des exigences documentaires renforcées, de la multiplication des audits externes ou de la mise en place de facteurs d'ajustement complexes, risquent d'alourdir significativement les processus de gestion et de mobiliser des ressources qui devraient être prioritairement consacrées au pilotage opérationnel et à la préparation des nouveaux programmes d'investissement.

Par ailleurs, dans un CRE, le Coût Moyen Pondéré du Capital (CMPC) ainsi que le mécanisme du compte d'ajustement ROCE sont déjà fixés pour la période, garantissant un environnement exigeant et prévisible. Introduire des dispositifs incitatifs supplémentaires (notamment via INV1, INV2 et INV3) ne doit pas conduire à rendre le cadre de pilotage trop opaque ou trop instable.

Un tel niveau de sophistication pourrait également accroître le risque de sous-investissement, particulièrement pour des projets nécessitant une flexibilité opérationnelle importante ou soumis à des aléas techniques et administratifs. Pour une plateforme comme ACA, engagée dans une dynamique d'amélioration continue de ses infrastructures, ce risque serait particulièrement dommageable, tant pour la compétitivité que pour la qualité de service rendu aux usagers.

Dans ce contexte, ACA considère qu'il est indispensable que la régulation demeure un levier d'efficacité plutôt qu'un facteur de lourdeur. L'introduction de mécanismes incitatifs doit s'accompagner d'une attention accrue à leur simplicité, à leur cohérence et à leur applicabilité, afin de préserver la capacité d'investissement, l'agilité opérationnelle et la stabilité du cadre contractuel. Une régulation trop complexe ou insuffisamment proportionnée pourrait, en définitive, aller à l'encontre des objectifs initiaux de performance et d'innovation.

Le CRE comme cadre de stabilité et d'équilibre pour les investissements

Le Contrat de Régulation Économique constitue un instrument essentiel de visibilité pour l'ensemble des acteurs. En fixant un cadre pluriannuel stable et prévisible, il permet d'optimiser la planification des investissements et de sécuriser les engagements contractuels des exploitants comme des usagers.

Toutefois, il est indispensable que le CRE préserve une souplesse suffisante, afin de tenir compte des réalités opérationnelles propres à chaque plateforme. Les aéroports d'ACA, confrontés à des enjeux spécifiques (contraintes foncières, saisonnalité marquée, exigences environnementales) nécessitent un cadre capable d'intégrer ces particularités sans rigidifier la gestion quotidienne.

À cet égard, un dispositif trop prescriptif ou centré sur une lecture strictement comptable de la performance serait contre-productif. La gestion aéroportuaire implique une capacité permanente d'adaptation, que ce soit face aux aléas techniques, aux évolutions de la demande ou aux impératifs de sûreté et de qualité de service. La comparaison mécanique entre budgets prévisionnels et réalisés ne saurait saisir cette réalité complexe.

Le CRE doit ainsi rester un outil d'équilibre : garantir la prévisibilité nécessaire à la sécurisation des investissements, tout en laissant aux gestionnaires l'agilité opérationnelle indispensable pour ajuster leurs priorités et répondre efficacement aux besoins du terrain.

Enfin, ACA souligne l'importance du rôle de l'État concédant dans la validation et le suivi des investissements, rôle central pour assurer la cohérence d'ensemble du dispositif et maintenir un niveau de confiance indispensable entre les parties.

Dispositifs incitatifs : nécessité de proportionnalité, de lisibilité et de cohérence opérationnelle

Les mécanismes incitatifs envisagés dans le projet de doctrine présentent un niveau de complexité et de détail qui pourrait générer une charge administrative importante pour les exploitants. Si l'objectif de renforcer la transparence et la qualité du suivi des investissements est légitime, la multiplication des exigences documentaires, des audits externes et des facteurs d'ajustement risque de détourner des ressources essentielles au pilotage opérationnel des projets, en particulier dans un contexte d'investissements majeurs pour ACA.

Par ailleurs, nos analyses soulignent les difficultés techniques associées au mécanisme INV2, notamment la possibilité de confondre ex post des économies réelles avec des retards, ce qui pourrait conduire à des interprétations erronées et à des incitations contraires à l'objectif de performance. Le risque d'une asymétrie excessive sur les petits investissements (INV3), exposant l'exploitant à l'intégralité des surcoûts tout en transférant les économies aux usagers, apparaît également disproportionné et peu compatible avec une gestion réaliste des aléas.

Dans ce contexte, ACA plaide pour des dispositifs incitatifs simples, proportionnés et alignés avec la réalité opérationnelle, afin de garantir que la régulation joue pleinement son rôle d'accompagnement des investissements, sans générer de lourdeurs inutiles ni de distorsions qui pourraient affecter la compétitivité et la capacité d'innovation des plateformes.

ACA souligne, à cet égard, que l'État concédant, en sa qualité de signataire du CRE, doit demeurer le tiers de confiance naturel chargé de veiller à la pertinence et au bon dimensionnement des investissements consentis¹. Dans cette perspective, il apparaît inutile de multiplier les audits coûteux et les dispositifs de contrôle complexes, alors même que l'État dispose déjà de l'ensemble des leviers nécessaires pour garantir l'équilibre du dispositif et la cohérence des engagements pris dans le cadre du CRE. Le recours systématique à des expertises externes ne ferait qu'alourdir les processus de gestion et générer des coûts supplémentaires, sans bénéfice tangible pour les parties prenantes.

Grands investissements (INV2) : assurer une gestion réaliste, maîtrisée et fondée sur des bases techniques fiables

La bonne gestion des grands investissements repose sur une trajectoire CAPEX établie à partir d'estimations solides, actualisées et techniquement fondées. Pour ACA, il est essentiel que les valeurs de référence retenues dans le CRE soient celles issues de l'Avant-Projet Détaillé (APD), seul niveau d'étude permettant d'intégrer l'ensemble des données techniques, économiques et réglementaires nécessaires à une estimation fiable des coûts. Une approche fondée uniquement sur les estimations établies lors de la signature du CRE serait trop préliminaire et exposerait les projets à des écarts artificiels non représentatifs des réalités de terrain.

Il importe toutefois de reconnaître que les opérations prévues à moyen terme (de 3 à 5 ans) ne peuvent raisonnablement être documentées au même niveau de détail que celles engagées à court terme (N ou N+1). Il est donc impératif d'adopter une approche pragmatique et de tenir compte du cycle de vie des projets,

¹ Il convient, à cet égard, de s'appuyer pleinement sur les prérogatives existantes de l'État concédant, en réaffirmant clairement le rôle central de la DGAC dans la validation des APD des grands projets. Un tel positionnement permettrait d'éviter une complexification administrative disproportionnée et de garantir un contrôle cohérent avec les missions naturelles de l'État concédant, tout en assurant la lisibilité et l'efficacité du processus.

contrairement à la doctrine de l'ART qui exige l'élaboration d'APD pour tous les projets inscrits au CRE, sans distinction de leur stade d'avancement.

En outre, les aléas constituent une composante structurelle et universelle des projets d'infrastructures, directement liée au niveau de maturité des études et à la progression de la conception. Ces marges d'incertitude, reconnues et intégrées par les maîtres d'ouvrage publics, reflètent l'amélioration progressive de la fiabilité d'un projet au fur et à mesure de son développement. Dans cette logique, il serait pertinent d'exclure explicitement les aléas du calcul d'INV2, afin que ce mécanisme mesure uniquement l'efficacité opérationnelle réellement maîtrisable par l'exploitant (optimisation des choix techniques, pilotage du projet, contractualisation, phasage) et non les incertitudes techniques inhérentes à la nature même des projets d'infrastructures.

À ce titre, ACA estime indispensable que les coûts de référence pris en compte dans le mécanisme INV2 soient systématiquement ceux validés à l'APD, et non les valeurs initiales du CRE. Cette évolution permettrait de sécuriser la planification, de mieux refléter les contraintes opérationnelles et d'éviter les ajustements ex post découlant de prévisions initiales insuffisamment matures.

Par ailleurs, la difficulté technique à distinguer les économies réelles des retards, mise en évidence par plusieurs analyses sectorielles, constitue un point de vigilance majeur. Un mécanisme qui assimile systématiquement une dépense inférieure au prévisionnel à un retard, ou un dépassement à une inefficacité, risquerait d'aboutir à des conclusions erronées et à des incitations mal calibrées. Il est donc nécessaire que l'appréciation des écarts tienne compte des causes réelles, et non d'une lecture mécanique du calendrier ou des dépenses.

Enfin, les pénalités automatiques en cas de retard ne sauraient être appropriées, car elles ignoreraient les aléas extérieurs pouvant affecter la réalisation des travaux (procédures administratives, contraintes techniques, conditions d'exploitation). Une approche fondée sur l'examen au cas par cas, intégrant les motifs réels du décalage, garantirait une régulation plus équilibrée et plus conforme aux réalités opérationnelles des plateformes.

Petits investissements (INV3) : garantir une approche équilibrée et compatible avec la réalité opérationnelle

Concernant les petits investissements, il apparaît indispensable d'adopter une approche plus souple et plus réaliste que celle proposée dans la note de consultation ART. En effet, ces opérations, souvent nombreuses et hétérogènes, sont par nature soumises à des aléas techniques, opérationnels et administratifs qui rendent illusoire toute prévision parfaitement linéaire ou exhaustive. La gestion d'une enveloppe d'investissements de petite taille exige une capacité d'adaptation permanente, incompatible avec un dispositif trop rigide.

Dans cette optique, il serait pertinent de permettre le report d'une partie des dépenses non réalisées sur l'exercice suivant, dans une limite de 10%, afin d'éviter la perte de ressources affectées et de garantir une gestion efficace de l'enveloppe. Une telle flexibilité, déjà pratiquée dans plusieurs modèles réglementaires, favoriserait une utilisation optimale des crédits et refléterait mieux les réalités du terrain.

Par ailleurs, l'asymétrie prévue dans le mécanisme INV3 (exposant l'exploitant à l'intégralité des surcoûts tout en transférant l'intégralité des économies aux usagers) apparaît disproportionnée et peu cohérente avec la nature même des petits investissements. Cette configuration risque d'inciter les exploitants à surenchérir les prévisions de coûts pour se prémunir contre des pénalités excessives, ce qui serait contraire aux objectifs de transparence et de performance.

Il n'est pas acceptable que les dépassements de coûts liés à des facteurs externes à l'exploitant soient entièrement supportés par ce dernier, alors que certains aléas relèvent de circonstances opérationnelles ou réglementaires difficiles à anticiper. Un dispositif plus équilibré, prévoyant un partage raisonnable du risque et une appréciation contextualisée des écarts, permettrait de préserver l'incitation tout en tenant compte des contraintes propres à l'exploitation aéroportuaire.

Ainsi, ACA appelle à une révision du mécanisme INV3, afin de garantir un traitement plus équitable, plus proportionné et pleinement aligné avec les exigences opérationnelles et l'objectif général de bonne gestion des infrastructures. Pour les investissements récurrents, ACA souhaite un partage des risques symétrique, à l'image d'INV2, afin d'éviter un mécanisme uniquement punitif.

Valoriser une gestion responsable, l'innovation et la contribution au service public aéroportuaire

La qualité de la gestion des investissements ne saurait être appréciée à travers une lecture strictement comptable ou fondée sur une suspicion de rente. Contrairement à une idée reçue, les aéroports n'évoluent pas dans une situation de monopole : ils sont soumis à une concurrence forte, directe comme indirecte, tant entre plateformes qu'entre modes de transport. Cette dynamique impose aux exploitants une amélioration continue de la qualité de service, une maîtrise rigoureuse des coûts et une capacité d'adaptation permanente.

Les plateformes d'ACA sont, à ce titre, en compétition pour attirer et maintenir les compagnies aériennes, lesquelles disposent d'un pouvoir de négociation important et d'une grande mobilité. Elles peuvent réorienter rapidement leur offre vers les aéroports les plus performants ou les plus attractifs, exposant ainsi les gestionnaires à un risque commercial réel et permanent. Cette réalité concurrentielle renforce la nécessité d'une gestion efficace, innovante et tournée vers les besoins des usagers.

Dans ce contexte, réduire l'évaluation de la performance d'un exploitant à la simple comparaison entre dépenses prévisionnelles et dépenses réalisées serait insuffisant et réducteur. Une telle approche ne tient pas compte des aléas techniques, des contraintes opérationnelles ni des ajustements indispensables pour garantir la continuité du service, la sûreté et la qualité de l'expérience passager.

Les aéroports jouent un rôle structurant dans l'attractivité économique et territoriale, en contribuant au développement du tourisme, de l'emploi et de la connectivité. Il est essentiel que la régulation reconnaisse cette contribution et soutienne les démarches d'innovation et de transition environnementale portées par les gestionnaires.

Pour ACA, une régulation équilibrée doit donc encourager la gestion responsable, l'innovation et la capacité d'adaptation, tout en tenant compte de la pression concurrentielle réelle qui pèse sur les plateformes aéroportuaires.

Conclusion

Au regard de l'ensemble des éléments examinés, Aéroports de la Côte d'Azur appelle à une régulation incitative qui demeure simple, proportionnée et pleinement alignée avec les réalités opérationnelles des plateformes. Une complexité excessive risquerait d'alourdir les processus, de détourner des ressources essentielles et, in fine, de freiner les investissements pourtant indispensables à la performance et à l'attractivité des aéroports.

Pour ACA, le cadre réglementaire doit avant tout préserver la stabilité du CRE, garantir la lisibilité des mécanismes et soutenir la capacité d'action des exploitants, afin d'accompagner efficacement les projets structurants et la transition du secteur. Les dispositifs incitatifs doivent encourager la maîtrise des coûts et la qualité de réalisation, sans créer d'asymétries disproportionnées ni d'interprétations mécaniques susceptibles de pénaliser des efforts réels d'efficacité.

Il est également essentiel que la régulation reconnaisse le rôle central de l'État concédant dans la validation et le suivi des investissements, garant naturel de l'équilibre et de la cohérence du dispositif contractuel. Une articulation claire entre les responsabilités est indispensable pour maintenir un cadre prévisible et sécurisant pour l'ensemble des acteurs.

Enfin, ACA réaffirme sa volonté de poursuivre un dialogue constructif avec l'Autorité afin de bâtir un cadre réglementaire moderne, équilibré et porteur d'avenir, capable de soutenir l'innovation, la compétitivité et la qualité du service public aéroportuaire.

CONFIDENTIEL