

# **Note de Contribution de l'Union des aéroports français à la consultation de l'ART sur la régulation incitative des investissements dans le cadre des CRE**

## **Introduction**

L'Union des aéroports français (UAF) souhaite en premier lieu exprimer son étonnement quant au calendrier choisi pour cette consultation, qui intervient alors que de nombreux aéroports sont déjà à un stade avancé de préparation de leur Contrat de Régulation Économique (CRE) et ont entamé des échanges approfondis avec l'Autorité de régulation des transports (ART). Ce décalage introduit une insécurité juridique préjudiciable et réduit la visibilité des acteurs, tout en générant une incertitude regrettable quant aux règles applicables à court terme. Il est donc impératif que les processus de consultation s'alignent avec les cycles effectifs de négociation et de planification des investissements, afin de garantir la cohérence et la sécurité des engagements pris.

Il est par ailleurs difficile pour les exploitants de se prononcer sur les seuls mécanismes INV1/INV2/INV3, sans vision claire de leur interaction avec les autres paramètres structurants du CRE (BAR, CMPC, inflation, trafic). Une évaluation globale et cohérente du dispositif est indispensable afin d'éviter des effets de bord et préserver la lisibilité du cadre réglementaire.

## **1. Complexification de la régulation : un risque pour l'efficacité et l'investissement**

L'UAF tient à exprimer son profond regret face à la tendance à la complexification des procédures induite par les propositions de l'ART en matière de régulation incitative des investissements dans le cadre des CRE. Alors même que l'objectif commun devrait être de promouvoir la simplification, la lisibilité et l'efficacité des processus de contrôle ainsi que des mécanismes d'ajustement, il apparaît essentiel de rappeler que toute réforme de la régulation doit être guidée par les principes de clarté et de simplicité. Cette orientation est indispensable pour éviter d'alourdir inutilement la gestion des aéroports et pour instaurer un climat propice à l'investissement.

En effet, une régulation simplifiée constitue un vecteur essentiel d'attractivité, permettant non seulement une meilleure allocation des ressources au bénéfice des usagers, mais aussi une dynamique favorable à l'innovation. À ce titre, l'UAF alerte sur le risque de sous-investissement qui pourrait découler de la multiplication des exigences administratives ainsi que de la dérive vers une économie administrée. Ce phénomène serait de nature à freiner l'innovation et la transformation, pourtant indispensables, du secteur aéroportuaire.

Il est important de rappeler qu'au sein d'un CRE, le Coût Moyen Pondéré du Capital (CMPC) est fixé pour la période, assurant ainsi un environnement stable, prévisible et exigeant pour les exploitants. L'ajout de nouveaux mécanismes incitatifs – tels que ceux identifiés sous les dénominations INV1, INV2 et INV3 – ne fait que complexifier la régulation, sans que leur utilité soit clairement établie pour l'ensemble des aéroports. Ce surcroît de contraintes administratives et financières risque, en définitive, de ne générer aucun gain d'efficacité, ni pour la régulation, ni pour l'investissement, ni pour les usagers.

## 2. Le CRE : un outil à préserver dans sa souplesse et son équilibre

Le CRE occupe une place stratégique dans la gouvernance des aéroports, en tant qu'outil précieux mis à la disposition de l'ensemble des parties prenantes. Conçu pour instaurer une visibilité durable, il apporte aux exploitants comme aux usagers une meilleure lisibilité des engagements et des perspectives d'évolution. En fixant, sur plusieurs années, un cadre à la fois stable et prévisible, le CRE constitue le socle indispensable à la planification des investissements, favorisant ainsi la sécurisation des engagements contractuels. Cette stabilité, couplée à la transparence des règles applicables, garantit l'efficacité du dispositif et facilite la prise de décision à long terme.

Cependant, il est essentiel de préserver la souplesse intrinsèque du CRE afin d'éviter toute dérive vers un carcan administratif trop rigide. Une telle rigidité risquerait de brider les marges de manœuvre dont les gestionnaires aéroportuaires ont besoin pour adapter leur stratégie face à la diversité des contextes locaux et aux aléas inhérents à l'activité. Il importe donc d'adopter une utilisation équilibrée et pragmatique de cet outil, qui doit avant tout stimuler la performance et encourager l'innovation, tout en tenant compte de la réalité opérationnelle propre à chaque aéroport. La gestion des infrastructures aéroportuaires exige en effet une capacité d'adaptation et une réactivité permanente, que seule une régulation souple permet de garantir.

Dans ce cadre, l'UAF rejette toute approche qui consisterait à restreindre le champ d'action des gestionnaires au profit d'une seule logique strictement comptable. Une telle approche serait contre-productive, car elle ne permettrait pas de répondre aux exigences de qualité et d'efficacité attendues par les usagers et l'État régulateur. La performance d'un gestionnaire ne saurait se résumer à la comparaison entre les budgets prévisionnels et réalisés : elle doit également intégrer la capacité à optimiser les ressources, à s'adapter aux besoins concrets du terrain et à assurer la pérennité du service public aéroportuaire.

## 3. Des dispositifs incitatifs disproportionnés et coûteux

L'UAF exprime ses préoccupations concernant le niveau de détail et la complexité des mécanismes incitatifs proposés dans le projet de doctrine de l'ART. Si la quête d'efficacité, de transparence et de responsabilisation des parties prenantes demeure légitime et souhaitable, la sophistication excessive des dispositifs envisagés apparaît en décalage avec les objectifs poursuivis. En effet, l'exigence systématique d'une documentation particulièrement exhaustive, la multiplication des audits externes ainsi que la mise en place de facteurs d'ajustement complexes sont susceptibles d'engendrer une lourdeur administrative inédite et des coûts additionnels importants. Or, ces contraintes supplémentaires ne semblent pas offrir de bénéfice concret ni pour les usagers, ni pour la collectivité.

L'UAF rappelle, à cet égard, que l'État concédant ou régulateur, en sa qualité de signataire du CRE, doit demeurer le tiers de confiance naturel chargé de veiller au juste niveau des investissements consentis<sup>1</sup>. Il apparaît donc inutile de multiplier les audits coûteux et les dispositifs de contrôle complexes, alors même que l'État détient déjà l'ensemble des leviers nécessaires pour garantir l'équilibre et la pertinence des engagements pris dans le cadre du CRE. Le recours systématique à des expertises externes aurait pour unique effet d'alourdir les processus de gestion et de générer des coûts supplémentaires, sans apporter de bénéfice tangible aux parties prenantes.

#### 4. Gestion responsable et réaliste des grands investissements (INV2)

L'UAF réaffirme avec force qu'une gestion responsable des grands investissements, identifiés sous l'appellation INV2 dans le cadre de la consultation, repose impérativement sur l'établissement d'une trajectoire CAPEX fondée sur des estimations actualisées et réalistes. Il s'avère essentiel que les estimations initiales fixées lors de la signature du CRE puissent être réévaluées au moment de l'Avant-Projet Détaillé (APD). En effet, seule l'estimation réalisée à l'occasion de l'APD est à même de refléter de façon fidèle les coûts réels, puisqu'elle intègre l'ensemble des données techniques, économiques et contextuelles disponibles à ce stade avancé du projet.

De ce constat découle la nécessité que les valeurs de référence prises en compte à la mise en service des équipements soient celles établies à l'APD, et non celles qui auraient été fixées lors de la signature du contrat. L'UAF propose que cette démarche devienne la règle, et que l'État concédant, en tant que garant naturel de la pertinence et de l'équilibre des engagements, assure systématiquement la validation des estimations à l'APD. Une telle procédure sécuriserait la planification des investissements, permettrait d'ajuster la trajectoire des CAPEX en fonction des réalités du terrain, et éviterait les dérives budgétaires inutiles, tout en préservant la confiance entre les parties prenantes et l'efficacité du dispositif régulateur.

Il est important de rappeler qu'en matière d'APD pour les grands travaux (INV2), les opérations prévues à l'horizon de 3 à 5 ans ne présentent pas le même degré de maturité que celles programmées 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, 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, intrinsèquement liée au niveau de maturité des études. Ces marges d'incertitude sont reconnues et intégrées par les maîtres d'ouvrage publics pour apprécier la fiabilité croissante d'un projet au fur et à mesure de son développement.

Il serait donc pertinent d'exclure explicitement les aléas du calcul d'INV2, afin que ce mécanisme reflète uniquement l'efficacité opérationnelle réellement maîtrisable (optimisation des choix techniques, pilotage du projet, contractualisation, phasage), et non les incertitudes techniques inhérentes à la conception même des projets d'infrastructures.

---

<sup>1</sup> Il convient de s'appuyer sur les prérogatives existantes du concédant, en réaffirmant clairement le rôle central de la DGAC dans la validation des APD des grands projets. Ce positionnement permet d'éviter une complexification administrative disproportionnée et de maintenir un contrôle cohérent avec les missions de l'État concédant.

Enfin, concernant les mécanismes de pénalité envisagés en cas de report ou de retard dans la réalisation des investissements, l'UAF estime qu'il est indispensable d'éviter toute logique systématique basée sur l'application de pénalités forfaitaires. Une telle approche ne tiendrait pas compte des circonstances particulières et des aléas extérieurs pouvant impacter la réalisation des projets. Il serait plus équitable et pertinent de privilégier des dispositifs d'appréciation au cas par cas, permettant d'ajuster les sanctions en fonction des motifs réels du report ou du retard. Cette méthode éviterait de pénaliser injustement les exploitants confrontés à des difficultés indépendantes de leur volonté et garantirait une régulation plus adaptée à la diversité des situations, tout en restant fidèle à la réalité opérationnelle du secteur aéroportuaire.

## 5. Traitement des petits investissements (INV3) : nécessité de souplesse et d'équité

L'UAF exprime ses réserves concernant l'approche retenue par l'ART pour la gestion des petits investissements, désignés sous le terme INV3. Selon l'UAF, l'ART semble partir du postulat que ces investissements seraient entièrement maîtrisables et anticipables dès la phase préparatoire. Or, cette présomption ne correspond pas à la réalité du secteur aéroportuaire, dans lequel il est impossible de prévoir chaque évolution ou chaque aléa à l'avance. Les opérations d'investissement exigent une grande flexibilité, une capacité constante d'adaptation et une prise en compte des imprévus inhérents à la gestion des infrastructures.

Concernant l'enveloppe allouée aux petits investissements (INV3), il est irréaliste de considérer qu'un aéroport puisse systématiquement dépenser exactement les montants initialement prévus pour chaque projet, sans tenir compte des aléas, des imprévus et des évolutions qui caractérisent la gestion concrète des investissements sur le terrain. L'UAF plaide ainsi pour une approche plus équilibrée, qui intègre le partage des risques et la flexibilité nécessaire à la conduite des projets. Cette orientation permettrait de mieux sécuriser l'ensemble des acteurs impliqués.

Il apparaît donc pertinent de prévoir une disposition permettant de reporter sur l'exercice suivant les dépenses non réalisées, dans la limite de 10 %<sup>2</sup>. Une telle mesure offrirait la souplesse indispensable à une gestion efficace des projets, tout en évitant la perte de ressources précieuses et en assurant une meilleure adaptation aux réalités du terrain.

Par ailleurs, il n'est pas acceptable que, pour les petits investissements, les dépassements de coûts liés à des causes indépendantes de l'aéroport soient entièrement supportés par l'exploitant, tandis que les économies réalisées sont intégralement reversées aux usagers. Une telle asymétrie dans le traitement des excédents et des économies n'est pas justifiée, au regard de la réalité opérationnelle mouvante et des contraintes auxquelles sont soumis les gestionnaires. Pour les investissements récurrents, l'UAF souhaite un partage des risques symétrique, à l'image d'INV2, afin d'éviter un mécanisme uniquement punitif.

---

<sup>2</sup>Il est important de rappeler, à l'appui de cette demande, que la logique comptable ne prend pas en compte le fait que des projets peuvent, sans réellement pâtir d'un retard, être livrés en début d'exercice N+1 plutôt qu'en fin d'exercice N. En linéarisant un programme, une semaine de retard en fin d'année représente 2% de décalage : c'est la raison pour laquelle les précédents CRE et les avant-projets parus récemment prévoient des zones techniques dans lesquelles il n'y avait pas d'ajustement et une vision pluriannuelle sur la réalisation.

## 6. Valoriser la gestion responsable et l'innovation, au service de l'intérêt général

Il convient de rappeler que la performance dans la gestion des investissements ne doit en aucun cas être assimilée à une recherche de rente monopolistique. L'optimisation des ressources, la quête d'efficacité et l'ajustement des dépenses en fonction des besoins réels constituent les fondements d'une gestion responsable. Cette approche vise avant tout à garantir la pérennité, la qualité et l'accessibilité du service public aéroportuaire. Réduire la performance du gestionnaire d'aéroport à une volonté de maximiser une rente reviendrait à méconnaître les spécificités du secteur, où l'intérêt général, la satisfaction des usagers, la sécurité des opérations et le soutien au développement territorial demeurent les priorités. Il est donc essentiel de reconnaître et de valoriser la capacité des aéroports à innover, à s'adapter et à optimiser leurs ressources dans un environnement en constante évolution.

L'UAF déplore que la logique portée par le dispositif proposé repose sur une présomption de comportement opportuniste de la part des aéroports, considérés comme des acteurs cherchant à maximiser leur rente au détriment de l'intérêt collectif. Une telle vision, qui apparaît caricaturale, ne reflète pas la réalité du secteur. En effet, les aéroports constituent avant tout des infrastructures essentielles pour les territoires, avec pour mission principale d'attirer et de fidéliser les compagnies aériennes, de renforcer l'attractivité économique locale et de répondre aux besoins des usagers ainsi que des collectivités. Leur action s'inscrit dans une logique de service public et de soutien au maillage territorial, bien éloignée d'une recherche de profit excessif.

Il est également crucial de souligner que les aéroports n'opèrent pas dans un contexte de monopole. Contrairement à certaines idées reçues, ils sont soumis à une concurrence forte, à la fois directe et indirecte. Cette concurrence s'exerce entre plateformes aéroportuaires pour attirer les compagnies aériennes et les ouvertures de lignes, mais aussi vis-à-vis d'autres modes de transport comme le ferroviaire, la route ou même le maritime. Les aéroports subissent également la pression constante d'offrir des conditions tarifaires et des services attractifs. Par ailleurs, les compagnies aériennes, dotées d'un pouvoir de négociation important et d'une grande mobilité, n'hésitent pas à réorienter leur offre vers les plateformes les plus compétitives, exposant ainsi les aéroports à un risque commercial réel et permanent.

### Conclusion

Au regard de l'ensemble de ces éléments, l'UAF appelle à une régulation proportionnée, pragmatique, fondée sur la simplicité, la lisibilité et l'efficacité. Il est essentiel de ne pas alourdir inutilement la gestion des aéroports, sous peine de freiner leur capacité d'investissement, d'innovation et de transformation, alors même qu'ils jouent un rôle clé dans la cohésion des territoires, la desserte des régions et la transition écologique du transport aérien.

Il importe de rappeler que les aéroports sont confrontés à des défis majeurs : répondre à des exigences toujours plus élevées en matière de qualité de service, garantir la sécurité des opérations, s'adapter aux évolutions technologiques et environnementales, tout en demeurant compétitifs face à une concurrence accrue entre modes de transport et plateformes. Une régulation excessive ou inadaptée

risquerait de fragiliser leur modèle économique, d'entraver leur capacité à anticiper et à surmonter les aléas, et de freiner leur contribution au développement des territoires.

Aussi, l'UAF réaffirme la nécessité d'une approche régulatoire souple et dynamique, permettant aux gestionnaires d'aéroports de valoriser l'innovation, d'optimiser l'utilisation des ressources et de s'adapter aux spécificités locales. La reconnaissance des efforts déployés et la valorisation de la gestion responsable doivent être au cœur du dispositif, afin de favoriser la pérennité et l'accessibilité du service public aéroportuaire.

Dans cet esprit, l'UAF renouvelle sa disponibilité pour poursuivre un dialogue constructif avec l'ART et contribuer à l'élaboration d'un cadre régulatoire moderne, équilibré et porteur d'avenir pour l'ensemble des acteurs et des territoires. Elle invite l'ensemble des parties prenantes à maintenir une concertation ouverte et à privilégier des solutions pragmatiques, garantes de l'intérêt général et du dynamisme des infrastructures aéroportuaires françaises.