

# ART France – Régulation des investissements dans un CRE 2025



## Introduction

L'IATA remercie l'Autorité pour l'opportunité qui lui est offerte de discuter des mécanismes d'ajustement dans les futurs accords de régulation économique des aéroports français. **L'IATA maintient sa position selon laquelle, pour que la régulation économique soit efficace, l'ART devrait être habilitée à imposer des redevances, des objectifs de qualité et d'investissement afin de protéger les intérêts raisonnables des utilisateurs et de garantir un résultat équivalent à celui d'un marché concurrentiel.**

**La plupart de nos recommandations portent sur la nécessité de mettre en place un processus de consultation approprié en matière d'investissements.** Bien que certains acteurs majeurs aient organisé plusieurs réunions et lancé des discussions publiques, celles-ci ne proposent pas aux utilisateurs plusieurs options parmi lesquelles choisir, ni suffisamment d'informations pour évaluer de manière réaliste les options retenues, ni d'informations sur les délais et les coûts permettant de faire des choix éclairés.

L'IATA soutient que la fixation de redevances pour une période de 3 à 5 ans est une bonne approche, lorsqu'elle s'accompagne d'un plan solide visant à fournir l'infrastructure que le marché souhaite et dont il a besoin au prix le plus abordable. **Compte tenu du manque de transparence et de consultation, et du fait qu'un seul plan d'investissement sans options a été présenté, les mécanismes d'ajustement proposés par l'ART tentent de corriger certains déséquilibres entre les aéroports et les utilisateurs.** Dans un cadre réglementaire normal, nous nous attendrions à ce que les mécanismes d'ajustement corrigent les écarts après une consultation appropriée.

Dans le cas de la France, vu que ce processus n'existe pas nous sommes confrontés à la perspective de discuter d'un contrat de 6 à 10 ans imposé aux utilisateurs par les aéroports et leurs actionnaires/concessionnaires. **Les seules alternatives présentées consistent à refuser l'ensemble du programme d'investissement ou à accepter la fixation annuelle des redevances selon le principe du « cost-plus ».** Cela est illustré par le fait que le CoCoEco n'est autorisé à voter que sur l'ensemble du programme d'investissement et non sur des projets ou programmes individuels (même majeurs). Il s'agit là d'un abus de position dominante évident qui oppose les compagnies aériennes les unes aux autres tout en préservant la vision unique des exploitants aéroportuaires présentée aux utilisateurs.

Une option dans le contexte actuel pourrait consister à exiger que les investissements soient entièrement définis avant d'être inclus dans le CRE, quitte à en rajouter ou supprimer par avenant au contrat. Ceci réduit l'intérêt de prévisibilité et sera difficile à réaliser si cela est fait plusieurs années à l'avance. L'autre solution, probablement celle qu'IATA soutiendrait dans certains aéroports consiste à **conserver les mécanismes de l'ART comme une bonne base, mais à transférer la plupart des risques liés aux investissements aux utilisateurs en échange d'un CMPC extrêmement bas.** Sans une refonte du processus de consultation sur les investissements, nous considérons malheureusement que l'environnement actuel est propice à encourager davantage les manipulations réglementaires au détriment des utilisateurs plutôt qu'à encourager l'efficacité et la mise en place des infrastructures dont les compagnies aériennes ont besoin.

## Commentaires généraux

Nous saluons l'initiative de l'ART d'étudier des mécanismes qui encouragent la réalisation efficace et efficiente d'investissements dans le cadre de contrats pluriannuels. Les investissements constituent la base de la quasi-totalité des coûts aéroportuaires, et la garantie d'infrastructures adaptées à la demande, rentables à construire et à exploiter, doit rester l'objectif central de toute réglementation économique.

Bien que ce sujet soit abordé tout au long de nos réponses aux questions de la consultation, nous tenons à souligner un principe clé : **la rentabilité ne doit pas être considérée uniquement comme la capacité d'un exploitant d'aéroport à réaliser un projet dans les limites de son budget initial**. La rentabilité commence bien plus tôt dans le processus et doit être évaluée en conséquence.

Les exploitants d'aéroports doivent démontrer non seulement qu'ils sont en mesure de réaliser des projets conformément aux estimations initiales, mais aussi que les décisions prises concernant la portée, les exigences et l'évaluation des alternatives ont été minutieusement examinées et justifiées.

Pour illustrer ce point par un exemple : si un aéroport propose un projet de 500 millions d'euros visant à accueillir 5 millions de passagers supplémentaires avec certaines spécifications, il ne suffit pas d'accepter simplement ce chiffre et d'y appliquer des incitations. Même si l'estimation de 500 millions d'euros est exacte et que l'aéroport réalise le projet pour 450 millions d'euros grâce à des gains d'efficacité, l'investissement pourrait néanmoins s'avérer très inefficace si :

- Le projet est trop ambitieux (par exemple, la capacité supplémentaire de 5 millions de passagers n'était pas nécessaire) ;
- l'option choisie n'était pas la plus rentable (par exemple, la même capacité aurait pu être atteinte pour 250 millions d'euros grâce à une approche différente), ou
- les exigences/spécifications étaient excessives (par exemple, en optant pour un chef-d'œuvre architectural avec des espaces surdimensionnés et des finitions haut de gamme).

Pour ces raisons, tout mécanisme d'incitation devrait également tenir compte de **l'efficacité en termes de portée, d'exigences et de choix de conception**. Nous recommandons donc que les trois principes identifiés par l'ART soient complétés par un principe supplémentaire visant à supprimer les incitations au surdimensionnement et à la « surréglementation », que ce soit par le biais de l'option choisie ou par des spécifications inutiles.

De la même manière, dans le contexte des caisses doubles/hybrides, il est important de comprendre comment le développement d'activités non réglementées affecte l'efficacité d'une activité réglementée. Par exemple, si un projet est surdimensionné en raison de la volonté d'ajouter des activités commerciales, ce qui augmenterait les coûts des activités réglementées (par rapport au coût si ces activités commerciales n'existaient pas), les mécanismes proposés ne remédieraient pas à l'inefficacité de l'investissement, ce qui nécessiterait une intervention supplémentaire de l'ART. Bien entendu, la meilleure solution dans ce cas est de revenir à un environnement à caisse unique.

Enfin, bien que nous croyions en la simplicité, la lisibilité et la transparence de la réglementation, cette simplicité ne peut être un raccourci qui permet simplement de contourner davantage la réglementation et d'abuser du pouvoir de marché. L'Autorité devrait se concentrer sur la mise en place d'un cadre global pour les investissements dans le secteur du conseil, et non pas seulement sur des corrections après que le problème s'est posé.

---

### Question 1

**La méthodologie proposée de documentation par les exploitants des projets d'investissements appelle-t-elle des remarques de votre part ?**

### Question 2

**Quel niveau de détail des trajectoires d'investissement semble, selon vous, nécessaire a minima pour permettre une contre-expertise efficace ?**

---

Nous sommes tout à fait d'accord pour dire que pour tous les projets importants, le niveau minimum d'informations fournies devrait être équivalent à un *avant-projet sommaire (APS)*, y compris les éléments décrits dans votre document. Cependant, l'efficacité de cette exigence dépend du processus qui la précède.

Au moment où un APS est prêt, un travail considérable a déjà été accompli et de nombreuses décisions fondamentales ont été prises, décisions qui peuvent influencer considérablement la rentabilité. Par conséquent, la consultation sur les projets individuels doit commencer beaucoup plus tôt, à un stade où l'exploitant de l'aéroport évalue encore différentes options pour atteindre le résultat souhaité, conformément à la directive qui exige une consultation avant la finalisation des projets.

Une participation précoce devrait inclure :

- Des discussions conceptuelles sur les objectifs attendus du projet, avant même que les options ne soient élaborées.
- L'évaluation des différentes options permettant de réaliser le projet
- Un dialogue approfondi sur les exigences et les spécifications avant la sélection finale.

Sans ces étapes, l'obtention d'un APS pour l'option choisie avec des spécifications finalisées n'a qu'une valeur limitée pour évaluer la rentabilité des décisions d'investissement critiques.

En outre, chaque projet devrait disposer d'une liste claire et complète des éléments et des exigences du projet, étayée par des indicateurs de performance clés quantifiables dans des domaines tels que :

- Capacité
- Qualité du service
- Expérience des passagers
- Efficacité opérationnelle
- Réduction des coûts

C'est la seule façon de garantir que le projet réalisé dans le cadre du CRE correspond à ce qui a été initialement consulté et que les « gains d'efficacité » revendiqués ne sont pas obtenus en omettant des éléments essentiels des projets.

Nous reconnaissons que la portée, les exigences et les livrables peuvent évoluer pendant la période CRE une fois que la conception est arrivée à maturité. C'est pourquoi nous recommandons vivement de mettre en place un processus d'examen par étapes afin de garantir une consultation appropriée sur toute modification de la portée, du calendrier, du budget ou des livrables. Lorsque des modifications sont convenues après consultation des utilisateurs, sous la supervision de l'ART, de la DGAC et d'autres parties prenantes concernées, le mécanisme d'incitation doit être ajusté afin de refléter le fait que cette « efficacité » résulte d'une modification de la portée.

---

### Question 3

**Les propositions faites par l'ART de facteurs d'ajustement à intégrer dans un CRE répondent-elles aux objectifs de régulation incitative des investissements, tant pour les grands projets d'investissement (combinaison des facteurs INV1 et INV2) que pour les autres projets (combinaison des facteurs INV1 et INV3) ? Quels autres mécanismes incitatifs pourraient, selon vous, être intégrés dans un CRE ? En particulier, un mécanisme incitatif devrait-il être mis en place pour pénaliser un retard de mise en service des grands projets d'investissement ?**

### Question 4

**Quel taux de partage du risque initial devrait être privilégié pour les grands projets (soumis au facteur INV2) ? Ce taux devrait-il être modulable par projet ? Si oui, quels paramètres pourraient être amenés à influencer ce taux de partage, à la hausse ou à la baisse, et dans quelle amplitude ?**

### Question 5

**Quels critères devraient être pris en compte dans la classification d'un projet d'investissement parmi les grands projets ou parmi les autres projets : autonomie fonctionnelle, montant, autre... ?**

---

## Commentaires conceptuels concernant les ajustements

Bien qu'il ne s'agisse pas d'un mécanisme automatique défini comme une formule telle que INV1/2/3, nous souhaitons réitérer le point soulevé dans la section précédente. Nous reconnaissons que la portée, les exigences et les livrables peuvent évoluer pendant la période de CRE une fois que la conception est arrivée à maturité. C'est pourquoi nous recommandons vivement de mettre en place un processus d'examen<sup>1</sup> Stage-Gate afin de garantir une consultation appropriée sur toute modification de la portée, du calendrier, du budget ou des livrables. Lorsque des modifications sont convenues après consultation des utilisateurs, sous la supervision de l'ART, de la DGAC et d'autres parties prenantes concernées, le mécanisme d'incitation doit être ajusté afin de refléter le fait que cette « efficacité » résulte d'une modification de la portée. À notre avis, cela constitue une exigence absolue pour tout CRE d'une durée supérieure à deux ou trois ans.

Bien que les utilisateurs ne soient pas signataires, le CRE fixe les redevances par le biais d'un contrat en échange d'investissements. Si l'une des parties ne respecte pas ses obligations contractuelles, les conséquences doivent être claires. Cela signifie qu'un processus clair doit être défini dans le contrat pour déterminer ce qui se passe en cas de déviation, y compris pour les utilisateurs. Une approche standardisée ne permettra pas de couvrir tous les résultats possibles. Cela est particulièrement vrai pour tout contrat d'une durée supérieure à cinq ans. Peu d'organisations peuvent prévoir quoi que ce soit à un tel horizon temporel, et pourtant, le CRE fixe de multiples paramètres – et les processus de révision, y compris pour les utilisateurs, doivent être pris en compte.

Les principes de l'ART décrits à la section 1.1 se concentrent presque exclusivement sur les aspects purement financiers et temporels, sans tenir compte de la portée ou de l'impact sur les utilisateurs en cas de non-respect des engagements. S'il est essentiel d'encourager l'efficacité et de respecter les calendriers, il est tout aussi important de s'assurer que les résultats attendus sont atteints. Pour les projets clés, un aéroport doit définir les avantages et la qualité attendus par les utilisateurs. Le processus d'ajustement des redevances doit tenir compte du fait que si un investissement ne répond pas aux attentes, des ajustements doivent également être effectués.

---

<sup>1</sup> Veuillez consulter, par exemple, le processus à Dublin.

Nous notons également que l'Autorité applique ces facteurs sur une base annuelle. Bien qu'une approche plus granulaire serait clairement excessive, l'ART devrait tenir compte du fait que la date d'achèvement technique des projets (par exemple, « poser la dernière pierre ») peut avoir des répercussions importantes. Si un projet qui doit être achevé la première semaine de l'année 2 est achevé la dernière semaine de l'année 1, les facteurs d'ajustement pourraient être déclenchés, entraînant une pénalité/récompense pour l'ensemble de l'année. Une formulation claire dans le contrat ou une supervision de l'Autorité devrait permettre d'éviter cela. À l'heure actuelle, les utilisateurs ne disposent pas d'informations détaillées sur les délais de livraison de la plupart des projets dans les plus grands aéroports français.

## INV1

En ce qui concerne INV1, la formule détermine la valeur actuelle, à l'aide du CMPC, des montants investis. Lorsqu'elle est appliquée au niveau d'un investissement individuel, la formule reporte effectivement l'amortissement et le coût du capital sur l'année « correcte ». Dans le cas d'un projet retardé, cela aurait pour conséquence que les utilisateurs ne paieraient pas pour les projets qui n'ont pas été livrés et que l'amortissement refléterait les coûts réels. Cela aurait également pour conséquence d'encourager les aéroports à livrer les projets en avance sur le calendrier (y compris avant qu'ils ne soient nécessaires) et au-delà du budget si l'on ignore les autres facteurs de correction. Si, dans certains cas, l'aéroport ne peut pas raccourcir les délais, d'autres projets (notamment les projets de maintenance, de remplacement d'actifs et d'« innovation ») sont plus flexibles. En élargissant cela à un effet de portefeuille, cela peut mécaniquement encourager davantage de dépenses au début du CRE et faire avancer des projets plus simples si des projets plus complexes ou retardés rencontrent des difficultés, même si les projets prioritaires ne sont pas nécessaires, voire inutilisables par les compagnies aériennes. Outre le fait que d'autres ajustements sont nécessaires, cela ne peut être résolu sans une gouvernance et un engagement approprié avec les utilisateurs.

Si les utilisateurs peuvent accepter pleinement les changements dans l'ordre et la priorisation, cela nécessite toutefois de la transparence, une consultation et la présentation des options et de leurs conséquences dans le cadre d'un processus de demande de changement. Les formules ouvrent la porte à des manipulations, et les limitations (par exemple, n'appliquer la formule que si elle est favorable aux utilisateurs) ne feront que créer davantage de conflits. Compte tenu de l'opacité relative des consultations sur les investissements, notamment dans les grands aéroports, cela représente un risque sérieux. Le facteur INV1 ne peut être mis en œuvre de manière isolée, sinon cela revient en fait à un modèle de coût majoré avec un profil de risque différent.

En outre, les raisons des différences de coûts ne sont pas prises en compte. Compte tenu du manque de transparence, un exploitant d'aéroport peut prétendre que certaines compagnies aériennes ou certains clients ont demandé des modifications qui ont ensuite entraîné un changement d'horaire, sans que les compagnies aériennes ou les associations individuelles puissent le vérifier. Les utilisateurs, collectivement, paieraient alors pour ces modifications. Étant donné que les grands exploitants d'aéroports en France présentent généralement les projets en premier lieu avec peu ou pas d'options, puis en exposent l'impact financier, toute modification légitime demandée par les utilisateurs en matière d'horaires peut être acceptée sans que les conséquences financières soient comprises.

## INV2

Dans INV2, l'ART tente d'encourager la rentabilité des projets individuels. Nous sommes d'accord sur le fait que cela devrait être fait projet par projet. Certains projets ont une portée claire et des risques limités, pour lesquels tout écart par rapport au coût devrait être minime. D'autres, en particulier dans le cadre d'un CRE de plus de cinq ans, présentent un degré d'incertitude plus élevé.

Nous ne sommes pas d'accord avec les commentaires de l'Autorité concernant les actifs en cours de construction. Les actifs en cours de construction ne devraient pas générer un coût du capital qui est directement facturé aux utilisateurs avant leur mise en service. Cela serait incompatible avec les pratiques

comptables et avec ce qui se passe dans un secteur concurrentiel. Les compagnies aériennes ne peuvent pas facturer aux passagers des vols qu'ils n'effectuent pas sur un avion qu'elles sont en train d'acheter. Les aéroports ne devraient pas non plus facturer aux compagnies aériennes des projets qui ne sont pas achevés. C'est également la raison pour laquelle les entreprises concurrentielles s'efforcent de mener à bien leurs projets dans les délais et lorsque le marché en a besoin. Si une compagnie aérienne mettait un avion en service avant que le marché n'en ait besoin, elle perdrait de l'argent. Cependant, le fait de prolonger un projet et de payer les coûts de financement incite fortement les entreprises concurrentielles à livrer leurs projets dans les délais.

Par conséquent, si INV1 (ajusté comme indiqué ci-dessus) devait se concentrer sur l'aspect temporel et si le coût du capital engagé incitait à la livraison du projet dans les délais, INV2 pourrait en effet se concentrer sur les coûts spécifiques du projet.

## Facteur alpha

La manière dont le facteur alpha serait fixé n'est pas claire d'emblée et, sans consultation efficace sur les projets avec un processus défini, une fenêtre dangereuse pourrait s'ouvrir, encourageant les manipulations réglementaires. Sans changements fondamentaux dans la manière dont les investissements sont consultés et sans les cas avérés d'aéroports qui surspécifient et surinvestissent lorsqu'ils peuvent le faire en toute confiance, il pourrait être préférable, du point de vue des utilisateurs, d'avoir un niveau élevé de partage des risques sur les investissements, mais accompagné d'un WACC nettement inférieur pour l'aéroport.

Il existe deux forces opposées : d'une part, un aéroport peut souhaiter fixer le facteur alpha à une valeur proche de zéro s'il souhaite prendre le risque (et donc avoir un CMPC plus élevé). D'autre part, l'aéroport peut souhaiter fixer le facteur à une valeur proche de 1 pour les projets pour lesquels il estime qu'il existe un degré élevé d'incertitude et de dépassement des coûts. L'exploitant aéroportuaire est le mieux placé pour évaluer ces risques et peut présenter des projets très risqués comme étant peu risqués, et inversement.

Compte tenu de l'absence actuelle de consultation appropriée sur les investissements, les utilisateurs ne disposent pratiquement d'aucune information sur le calendrier et le montant des projets, sans parler des évaluations des risques, malgré les demandes répétées, notamment à ADP, de mettre en place un processus approprié de consultation sur les investissements. De manière réaliste, nous ne pouvons pas non plus attendre des compagnies aériennes qu'elles fournissent leur propre contre-expertise pour chaque projet et chaque évaluation des risques. L'ART doit donc être pleinement habilitée, dotée du personnel et des compétences nécessaires pour examiner chaque projet, mais, de manière réaliste, cela ouvre simplement la porte à de nouveaux abus et à des coûts réglementaires supplémentaires.

L'Autorité doit examiner comment ces facteurs seraient définis sur d'autres marchés. En théorie, nous pourrions raisonnablement attendre des consommateurs d'eau, d'électricité ou de télécommunications qu'ils évaluent la nécessité d'un projet, examinent son dossier commercial, évaluent son rapport qualité-prix et son rapport qualité-prix. Ils peuvent fournir des spécifications et comparer les options présentées par l'entité réglementée. Cependant, l'évaluation des risques internes et externes pour des projets qui pourraient ne pas démarrer avant de nombreuses années est totalement irréaliste sans une participation active au processus de décision du projet.

## Calendrier

Fondamentalement, les sources d'écart par rapport aux coûts prévus sont triples :

1. Une véritable incertitude, qui est plus élevée au début du cycle de planification du projet
2. L'efficacité (ou l'inefficacité) lors de l'exécution du projet

### 3. Jeu réglementaire

En ce qui concerne les deux premières sources, présentes dans toute activité concurrentielle, le facteur alpha unique serait utilisé pour tenter de traiter les deux. Logiquement, si un projet immobilier commercial s'étend sur 5 ou 8 ans, l'incertitude est plus élevée pour les projets qui démarrent plus tard dans le processus. Les gains réalisés avant les phases finales de planification sont souvent simplement le résultat de confirmations (par exemple, résultats d'appels d'offres, études plus détaillées). Une fois que le projet atteint la phase d'approbation finale, le profil de risque est généralement différent. Par conséquent, cela suggérerait de fixer l'alpha à différents niveaux selon les phases. Les types de projets (maintenance récurrente ou unique approvisionnement simple ou complexe) auront également une incidence sur l'alpha. Cependant, cela ouvre la porte à la troisième source de déviation. Un opérateur qui sait que l'alpha est fixé très tôt dans le projet sera incité différemment que lorsque l'alpha est fixé juste avant le début du projet.

Cela suggère qu'un système dans lequel l'alpha est fixé projet par projet et aussi près que possible du début du projet est théoriquement supérieur, mais irréaliste en France. Les exploitants d'aéroports, en particulier les plus grands, ont tendance à retenir des informations et à présenter aux utilisateurs des projets quasi finalisés plutôt que de les inclure dès les premières étapes. Par conséquent, les exploitants d'aéroports continueront naturellement à suivre cette tendance et présenteront aux utilisateurs un choix impossible : accepter la seule option pour le projet avec le partage des risques imposé par l'aéroport, ou refuser l'investissement.

Dans un cadre où les redevances sont fixées pour une durée maximale de 10 ans par contrat, cela ne fera que perpétuer l'abus de position dominante et de pouvoir de marché existant. Comme le CRE est finalement signé par l'État, qui est l'actionnaire/le concédant, il existe clairement un conflit d'intérêts qui entrera également en ligne de compte. L'actionnaire/le concédant n'acceptera pas de facteurs alpha sur des projets majeurs qui pourraient nuire à ses intérêts financiers.

Compte tenu de ce risque, les utilisateurs auraient peut-être intérêt à réduire le CMPC à un niveau extrêmement bas et à supporter la majeure partie du risque. Dans tous les cas, le facteur alpha doit être fixé en dernier ressort par l'ART. Dans un monde idéal, le facteur alpha ne serait pas fixé dans le CRE, car il est impossible de fixer ce facteur pour des projets qui démarrent dans cinq ou dix ans.

## Symétrie INV2

Actuellement, INV2 est conçu pour être symétrique par nature. S'il garantit que les gains d'efficacité des projets sont répercutés sur les utilisateurs, il semble également garantir que les inefficacités et les coûts des projets mal exécutés sont répercutés sur les utilisateurs. L'objectif de la réglementation économique est d'empêcher les abus à l'égard des utilisateurs, et la réglementation fondée sur des incitations vise à reproduire les effets d'un marché concurrentiel.

Par conséquent, si le seul résultat de la formule est que les coûts excédentaires sont garantis d'être répercutés sur les redevances, l'incitation à être efficace est moindre. En supposant que les estimations initiales des coûts des aéroports soient réalistes – ce que l'Autorité devrait imposer par un examen minutieux et un processus de consultation approprié –, l'exploitant de l'aéroport devrait alors avoir droit à des gains d'efficacité. À la fin d'une période réglementaire, cette efficacité est ensuite transférée aux utilisateurs par le biais d'une révision des redevances. Les coûts excédentaires sont également à la charge de l'exploitant, jusqu'à la fin de la période. Cependant, de la même manière que l'Autorité prévoit un facteur pour tenir compte de l'élément « temps » d'un projet, et que ce facteur prend en considération le « coût », l'Autorité ne semble pas se concentrer sur les avantages attendus et la qualité du projet. Si un projet est en dessous du budget mais ne produit pas les résultats escomptés, il n'a pas été réalisé de manière efficace. Si un projet dépasse le budget et ne donne pas les résultats escomptés, il est encore plus inefficace. La définition des avantages doit être clairement énoncée pour qu'un tel facteur fonctionne, sinon un opérateur peut manipuler la portée et les avantages pour s'assurer que les objectifs sont atteints. Nous ne comprenons pas non plus pourquoi il y aurait une incitation symétrique alors que l'Autorité applique une incitation asymétrique dans l'INV3.

## INV3

Concernant l'INV3, l'Autorité a raison de ne pas traiter les investissements comme de simples coûts majorés. Nous sommes également surpris par le commentaire selon lequel les aéroports ont du mal à justifier les petits investissements. Si un investissement ne peut être justifié, il ne devrait pas être réalisé. Cela ne signifie pas que les utilisateurs doivent être impliqués dans chaque décision. Les efforts déployés pour approuver et contester cela sont évidemment proportionnels à l'enjeu, mais aucune entreprise compétitive ne devrait accepter d'investir dans quelque chose qui n'est pas justifié. Les analyses de rentabilité ne sont pas toujours purement financières : un système d'extinction d'incendie ne génère aucun revenu dans un aéroport. Cependant, il peut toujours y avoir des justifications liées aux risques ou des analyses de rentabilité tenant compte d'autres facteurs.

Là encore, un ajustement formel est probablement insuffisant : il faut mettre en place un processus de contrôle des changements avec une documentation des décisions, même si cela se fait au sein du système interne de l'aéroport. Si, pour les petits investissements, nous ne nous attendons pas à ce que les compagnies aériennes soient directement impliquées, les informations relatives à ces décisions doivent pouvoir être vérifiées par l'autorité. En outre, les montants alloués aux investissements de moindre importance sont généralement toujours classés par l'aéroport. Des indicateurs de qualité et d'autres paramètres peuvent être établis pour déterminer si l'aéroport investit judicieusement et pour détecter les problèmes de sous-investissement. Par exemple, nous pourrions nous attendre à ce que les investissements dans la maintenance préventive permettent de maintenir ou de réduire le nombre d'incidents de manière plus générale dans un aéroport. Une mesure incitative pourrait envisager de lier les catégories d'investissement aux résultats plutôt qu'aux projets individuels.

Nous sommes d'accord avec la logique de l'INV3 selon laquelle, de manière asymétrique, les aéroports sont encouragés à être plus efficaces et à ne pas investir si cela n'est pas justifié, nécessaire ou si les coûts peuvent être réduits. Cependant, l'aéroport devrait être en mesure de classer et de justifier ces différences. Un projet annulé, aussi modeste soit-il, peut être clairement identifié, ainsi que la raison principale de son annulation. Une différence de coût peut également être documentée. Si un aéroport, dans l'ensemble, annule des dizaines de petits projets et que les indicateurs de capacité ou de qualité baissent, cela pourrait être considéré comme un signal pour pénaliser l'aéroport pour ses mauvaises performances. Cela n'exige pas de l'Autorité qu'elle effectue une analyse projet par projet. Surveillance au niveau du portefeuille : si des vagues d'annulations, des retards systématiques ou des changements sont constatés, l'Autorité peut convoquer les utilisateurs à une consultation afin de s'assurer qu'il ne s'agit pas d'un effort systématique qui se traduit par de mauvais résultats pour les utilisateurs.

En ce qui concerne la classification des projets comme « majeurs », une analyse multiforme doit être effectuée. Le coût du projet est généralement un élément essentiel à prendre en compte et nous pensons que tout projet dont le coût est supérieur à 20-50 millions d'euros doit être considéré comme un projet majeur, mais aussi tout autre projet ayant un impact significatif en termes de capacité/qualité, ainsi que tout projet qui, par nature, doit être réalisé dans un délai très court. Il peut être utile de se baser sur les résultats et les avantages d'un projet. La construction d'une structure, l'ajout d'un système de bagages et l'électrification d'un bâtiment représentent déjà des coûts importants, mais ils font partie d'un programme plus vaste.

---

**Question 6**

***Dans quelle mesure la réalisation d'un audit externe pourrait-elle améliorer, pour l'ensemble des parties, le niveau d'assurance sur la trajectoire chiffrée des grands projets d'investissement dans le cadre d'un CRE ? Faudrait-il rendre systématiques ces audits externes ? À l'inverse, quels sont les éléments s'opposant à la réalisation d'audits externes ?***

**Question 7**

***Pour les CRE d'une durée inférieure ou égale à 5 ans, dans quels cas un grand projet d'investissement pourrait-il ne pas être chiffrable et auditable avant la signature du CRE ?***

**Question 8**

***À votre avis, un audit pourrait-il être réalisé après la signature du CRE ? Dans ce cas, par quel(s) mécanisme(s) le résultat de cet audit devrait-il être pris en compte dans la définition des facteurs d'ajustement ?***

**Question 9**

***Lorsque l'Autorité se prononcera sur le montant et le taux de partage des risques à inscrire pour la mise en œuvre du mécanisme incitatif, à quels paramètres devra-t-elle être sensible ?***

---

Nous sommes convaincus que les audits indépendants ne doivent pas se concentrer uniquement sur les coûts. Ils doivent également fournir un deuxième avis sur la portée, les exigences et les spécifications, et inclure un examen des options évaluées pendant le développement du projet.

Pour garantir la transparence et l'équité :

- Les audits devraient être automatiques pour chaque projet d'envergure. Il existe une asymétrie d'information importante entre les aéroports et les utilisateurs, et ce mécanisme contribuerait à uniformiser les règles du jeu en validant le caractère raisonnable des projets proposés en termes de portée, de coûts et d'exigences.
- Les audits devraient être intégrés dans le cadre réglementaire et financés de manière indépendante, et non par l'exploitant de l'aéroport, afin d'éviter les conflits d'intérêts.

Dans un cycle CRE de cinq ans (ou moins), tous les grands projets dont l'achèvement est prévu dans le cadre du CRE devraient être suffisamment développés pour fournir des informations fiables sur les coûts et faire l'objet d'un audit. Compte tenu de la courte durée du CRE, nous ne voyons aucune raison pour que ces projets ne soient pas suffisamment mûrs. Nous continuons à penser qu'un CRE de plus de cinq ans est tout simplement irréaliste. Il est pratiquement impossible d'auditer des projets au-delà de cinq ans avec le même niveau de détail. Nous notons que, selon les paramètres des ajustements, cela ne fait que retarder la répercussion des gains d'efficacité sur les compagnies aériennes et, en fin de compte, sur les consommateurs.

En ce qui concerne la question 8, nous pensons qu'il serait possible de trouver une solution, mais nous proposons un processus en deux étapes :

1. Un audit initial avant la signature du CRE, axé sur la portée, les exigences et les coûts globaux, afin de garantir que la base de référence pour le développement est solide et rentable dès les premières étapes.
2. Un audit de suivi pendant le CRE, une fois le projet arrivé à maturité, soutenu par un processus d'examen Stage-Gate. Cela permettrait de consulter les montants audités avant que la décision d'investissement ne soit finalisée. À ce stade, la décision de poursuivre serait confirmée et les montants des incitations seraient fixés.

Cette approche garantit que :

- Avant la signature du CRE, les parties prenantes aient l'assurance de la rentabilité de la portée, des options et des spécifications.
- Pendant le CRE, la rentabilité de la solution finale et de sa mise en œuvre est assurée.

L'Autorité fait souvent référence au « partage des risques ». Les entreprises concurrentielles assument leurs propres risques, de sorte que le partage des risques dans le contexte d'un CRE signifie généralement que l'État (actionnaire ou concédant) convient avec l'aéroport d'un transfert de risques aux compagnies aériennes. Les compagnies aériennes ne devraient pas prendre de risques sur les projets aéroportuaires sans une transparence totale, des processus clairs et une gouvernance efficace. Contrairement à la plupart des cadres réglementaires, la particularité d'un contrat est qu'il y a souvent un échange d'infrastructures/services en contrepartie d'une certaine contrepartie. En termes de risques, si l'une ou l'autre partie prend plus de risques, la compensation est modifiée. Fondamentalement, la même logique s'applique ici. Si l'aéroport transfère les risques du projet aux utilisateurs, leur rémunération devrait être réduite en conséquence. Des mécanismes d'ajustement devraient être utilisés pour remédier au risque d'asymétrie d'information détenue par les aéroports et pour favoriser la mise en place efficace des infrastructures dont les compagnies aériennes ont besoin.

---

**Question 10**

***L'annexe 4 de ce document présente, dans un fichier au format Excel, des exemples chiffrés, avec des formules de calcul, traduisant l'application des facteurs d'ajustement proposés. Sur cette base, pensez-vous que la proposition théorique de l'ART soit facilement transposable et applicable dans la pratique dans un CRE ?***

**Question 11**

***Existe-t-il, selon vous, d'autres moyens permettant de répondre simplement aux objectifs d'incitation à l'efficacité et de partage des risques sur les coûts des projets d'investissement ?***

**Question 12**

***Quels autres éléments souhaiteriez-vous partager avec l'ART ?***

---

Le fichier Excel est très utile pour comprendre les mécanismes, mais là encore, un investissement ne se résume pas à un simple coût et à un flux de trésorerie. Le processus actuel de consultation des investissements ne prévoit que peu ou pas de discussion sur la portée, la valeur ou les avantages. Les utilisateurs ne se voient pas proposer d'options, et les grands aéroports tentent systématiquement de séparer les projets des aspects financiers. Alors que dans d'autres juridictions, les compagnies aériennes reçoivent des flux de trésorerie détaillés – comme le fichier Excel de l'Autorité – pour chaque projet, actuellement, les grands aéroports français ne communiquent même pas le coût total ou les délais de livraison de la plupart des projets, sans parler d'une évaluation des avantages, de la qualité ou des impacts sur les dépenses d'exploitation. Sans modification du processus, l'introduction des facteurs d'ajustement pertinents de l'Autorité risque de créer d'importantes possibilités de manipulation.

Nous notons que l'Autorité ne fait pas référence au processus ou au système d'allocation des coûts et des actifs. L'allocation dans un CRE doit être claire, mais il doit également y avoir une compensation pour les changements. Si l'allocation des projets change entre les activités aéronautiques et non aéronautiques, l'impact sur la base de coûts, y compris les effets rétroactifs, doit être pris en considération. Nous rappelons à l'Autorité que, bien que nous recommandions que les cadres pluriannuels soient contraignants, les aéroports ont une alternative à la CRE, qui consiste à ne pas signer. L'incitation à signer (hybride jusqu'à présent) n'existe pas pour les plus grands aéroports. Cela signifie que les utilisateurs sont à la merci des aéroports, devant choisir entre un contrat inéquitable et une réglementation « coût majoré », et contraints de choisir entre une seule option et un seul plan d'investissement, ou rien. Certains exploitants d'aéroports ont ouvertement déclaré aux utilisateurs qu'ils ne procéderaient pas à un CRE si les décisions relatives aux coûts et à la répartition des actifs leur étaient défavorables.