

Consultation publique sur les éléments de doctrine et proposition d'un mécanisme de régulation incitative des investissements dans le cadre d'un contrat de régulation économique

VINCI Airports remercie l'Autorité de Régulation des Transports (« **ART** » ou « **Autorité** ») de l'opportunité qui lui est offerte de contribuer à la consultation relative aux « éléments de doctrine et proposition d'un mécanisme de régulation incitative des investissements dans le cadre d'un contrat de régulation économique ».

A titre liminaire, VINCI Airports souhaite mettre en avant la difficulté de se prononcer sur les seuls mécanismes d'investissements dans le cadre d'un contrat de régulation économique sans être en mesure de comprendre l'interaction avec les autres paramètres de ce contrat. Nous restons dans l'attente des prochaines consultations pour nous prononcer globalement sur l'intégralité des mécanismes du contrat de régulation économique.

Avant d'entrer dans le détail des mécanismes proposés, VINCI Airports souhaite également faire part à l'Autorité de l'inadéquation du postulat de base de la présente consultation avec les pratiques opérées sur les aéroports exploités par VINCI Airports.

En effet, la logique retenue par l'ART pour apprécier les mécanismes d'incitation repose sur un schéma assez simplifié : l'arbitrage économique entre rente et efficacité basé sur une présomption de comportement opportuniste systématique de la part des exploitants aéroportuaires, les considérant comme des acteurs cherchant à maximiser une rente au détriment de l'intérêt du service public. Ce cadre conduit l'Autorité à privilégier deux conditions : éliminer toute incitation à retarder ou annuler un investissement et partager le risque d'écarts de coûts.

Si cette approche peut éventuellement s'entendre pour des monopoles naturels, tels que certaines industries de réseau comme l'énergie, elle s'avère toutefois particulièrement réductrice lorsqu'elle est appliquée au secteur aéroportuaire.

En particulier, VINCI Airports estime qu'en concentrant sa méthodologie quasi exclusivement sur la maîtrise des coûts pour éviter ce que l'Autorité qualifie de situation de « rente informationnelle », cette dernière occulte deux dimensions fondamentales de l'environnement des aéroports : la pression concurrentielle intense et l'exposition à des risques exogènes majeurs.

- **Les aéroports évoluent dans un environnement hautement concurrentiel.**

Le postulat qu'un exploitant d'aéroport est en position dominante face aux usagers de la plateforme et donc capable d'extraire une rente de sa situation ne correspond pas à la réalité. Les aéroports ne sont en effet pas des monopoles naturels au sens strict.

En particulier, le cadre du ciel unique européen a modifié en profondeur l'équilibre du secteur, plaçant le pouvoir de marché largement du côté des compagnies aériennes. Les compagnies aériennes peuvent en effet librement allouer leurs capacités, ouvrir ou fermer une ligne ou redéployer une base vers une autre plateforme, et cela, en fonction de leurs propres arbitrages économiques.

Deux exemples récents illustrent cette dynamique :

- La restructuration du réseau domestique d'Air France et son impact sur les trafics et les aéroports régionaux, qui n'ont pu lui substituer en totalité un trafic provenant d'autres compagnies aériennes, avec un impact financier significatif et, dans de nombreux cas, une sous-utilisation des infrastructures.
- Le comportement commercial de certaines compagnies à bas coûts et en particulier de Ryanair, basé sur (i) des arbitrages de coûts à l'échelle européenne dans lesquels jouent de nombreux facteurs exogènes aux exploitants (taxe de solidarité sur les billets d'avion, fiscalité applicable à l'aérien, financement des missions régaliennes) et (ii) son fort pouvoir de négociation.

Ces éléments, conjugués au fait que les usagers disposent fréquemment d'alternatives de transport, démontrent, s'il en était besoin, que l'utilisateur final des aéroports n'est pas structurellement captif de son aéroport à la différence des usagers finaux des industries de réseau.

- **Les aéroports sont exposés à des aléas exogènes non maîtrisables.**

La méthodologie proposée se concentre sur les risques de coûts et de calendrier des projets. Ces risques ne sont toutefois pas toujours maîtrisables par l'exploitant en raison d'aléas exogènes structurants auxquels sont exposés les exploitants aéroportuaires.

Parmi ceux-ci, on peut citer : les risques de trafic (e.g. crises économiques ou sanitaires, stratégie des compagnies aériennes), les risques géopolitiques (e.g. guerre en Ukraine), les risques de changement de réglementation (e.g. création de fiscalité spécifique, environnement ou sûreté), les risques opérationnels (e.g. pénuries de matières premières) ou encore les risques financiers (e.g. risques de taux, inflation).

Il est nécessaire d'évoluer vers un modèle reconnaissant l'ensemble des risques assumés par les aéroports.

En focalisant son analyse sur un risque infondé de « rente » entendu comme les dérives de coûts ou les décalages d'investissements, la grille d'analyse adoptée par l'Autorité apparaît incomplète et ne reflète pas la réalité économique des exploitants.

Dans la lignée de l'Union des Aéroports Français (« **UAF** »), VINCI Airports tient à rappeler que la recherche de performance dans l'exploitation ne doit pas être assimilée à une recherche de rente monopolistique. La réalité de l'exploitation de ces infrastructures traduit en effet un effort constant des exploitants d'optimiser leurs ressources et d'ajuster leurs dépenses aux besoins réels. Cette approche ne vise pas à maximiser une rente, mais à assurer la pérennité, la qualité et l'accessibilité du service public aéroportuaire, tout en répondant aux attentes des usagers et des territoires. Au surplus, les contrats de concession passés avec l'Etat et qui régissent plusieurs plateformes fixent un cadre pour les investissements, la qualité de service ou encore la performance environnementale, cadre qui préserve la valeur de ces infrastructures dont la propriété est publique en fixant les objectifs que doivent atteindre les gestionnaires.

Dans ce contexte, il est essentiel d'éviter que soit mis en place un dispositif introduisant un niveau d'intervention de l'Autorité constituant une immixtion dans la liberté du concessionnaire de définir et mettre en œuvre sa politique d'investissement. VINCI Airports considère à cet égard que le dispositif proposé par l'ART réduit sensiblement la marge d'appréciation dont les exploitants ont besoin pour adapter leurs investissements aux besoins opérationnels et aux priorités du concédant.

Par conséquent, VINCI Airports considère que le cadre de régulation, pour être véritablement efficace, doit évoluer d'une logique de simple contrôle des coûts vers un modèle reconnaissant l'ensemble des risques assumés par les exploitants aéroportuaires et encourageant l'innovation et les investissements nécessaires au maintien de la qualité du service.

Cela est d'autant plus nécessaire que l'exploitation des aéroports s'inscrit dans un contexte d'évolutions rapides et d'incertitudes majeures dans lequel les aéroports ne cessent de démontrer leur capacité à innover et à s'adapter pour répondre aux besoins des usagers et aux défis du secteur.

Il est impératif que tout mécanisme incitatif qui pourrait être mis en place permette un partage plus équilibré de ces risques afin de préserver la capacité d'investissement à long terme des aéroports.

*

Cela étant rappelé, VINCI Airports souhaite faire part à l'Autorité de son analyse des conséquences concrètes des mécanismes proposés par l'Autorité et de ses propositions

permettant d'aboutir à l'élaboration d'un cadre réglementaire véritablement incitatif à l'investissement.

1. Une complexification administrative dont le bénéfice est en inadéquation avec les objectifs poursuivis

Le dispositif proposé par l'Autorité apparaît globalement complexe et générateur d'une lourdeur administrative inédite dont le coût est certain pour les exploitants et les usagers mais dont l'efficacité est, quant à elle, plus incertaine.

VINCI Airports partage à cet égard les préoccupations exprimées par l'UAF : si la quête d'efficacité, de transparence ou de responsabilisation des parties prenantes est un objectif légitime, la sophistication excessive du dispositif envisagé pourrait apparaître à certains égards en inadéquation avec les objectifs poursuivis.

Les principales difficultés identifiées sont les suivantes :

- **L'absence de définition des catégories d'investissements (grands projets et autres investissements) rend impossible l'appréciation de la pertinence des mécanismes incitatifs**

Le dispositif incitatif proposé par l'Autorité repose sur deux catégories d'investissements (les « grands projets » et les « autres investissements ») qui ne sont définies ni par leur ampleur, ni par leur nature.

Or ces notions sont structurantes tant pour l'application des mécanismes d'ajustement proposés que la charge administrative associée. L'établissement de définitions claires et objectives est un prérequis indispensable avant toute discussion possible sur la pertinence des mécanismes proposés.

En particulier, il convient d'avoir une définition claire de la notion de « grands projets » en la cantonnant aux seuls investissements dont l'envergure et les risques le justifient. VINCI Airports propose ainsi de qualifier de « grands projets » les investissements qui correspondent à des travaux dits capacitifs dont le montant prévisionnel serait égal ou supérieur à 15 millions d'euros (montant à indexer).

En conséquence, les investissements n'entrant pas dans la catégorie des « grands projets » ainsi définie entreraient de fait dans celle des « autres investissements ».

- **Un fardeau administratif pour les exploitants et un surenchérissement des coûts des projets**

La mise en œuvre d'audits systématiques pour les grands projets ou le suivi annuel détaillé des autres investissements supposent une capacité de suivi, de reporting et de contre-expertises que peu de plateformes peuvent mobiliser au regard de leurs moyens humains.

Ce cadre risque de détourner les exploitants de leurs priorités opérationnelles au profit d'une logique de conformité qui n'apporterait qu'une valeur ajoutée marginale en matière d'efficacité réelle des investissements. Cela est d'autant plus vrai que le dispositif de fiabilisation des données proposé par l'Autorité s'applique indistinctement à l'ensemble des plateformes aéroportuaires, sans prise en compte de leur taille ou de leurs ressources disponibles. Le niveau de détail demandé pour certaines plateformes peut ainsi apparaître disproportionné.

De plus, la réalisation d'un Avant-Projet Sommaire (APS) représente un coût significatif, de l'ordre de 2 à 3 % du montant du projet, et des coûts opérationnels majorés pour l'exploitant, qui devraient être engagés, dans la proposition de l'ART, bien avant toute certitude sur la réalisation dudit projet. La multiplication des audits externes systématiques et exigences de contre-expertises viendra par ailleurs alourdir le montant de chaque projet.

Ces coûts, qui seront intégrés au coût global du projet, conduiront mécaniquement à surenchérisser les coûts des investissements des exploitants aéroportuaires, surenchère qui pèsera *in fine* sur les compagnies aériennes et donc les usagers finaux.

Or, comme le souligne l'UAF, ces contraintes supplémentaires ne semblent offrir aucun bénéfice concret, ni pour les usagers, ni pour la collectivité.

L'État, en sa qualité de concédant et de signataire du CRE, doit demeurer le tiers de confiance naturel chargé de veiller à la pertinence des investissements. Il détient déjà l'ensemble des leviers nécessaires pour garantir la pertinence des engagements pris dans les CRE et les contrats de concession et s'assurer de la préservation de la valeur des actifs concédés. Ce rôle fondamental est exercé opérationnellement par la DGAC.

VINCI Airports propose donc de simplifier le processus en évitant le recours aux audits externes. Il convient de s'appuyer sur les prérogatives claires de la DGAC, et notamment le service technique de l'aviation civile (« **STAC** »), en matière de contrôle et de validation de la documentation technique qui lui est soumise par le concessionnaire (APS, Avant-Projet détaillé et PRO). Elle est en effet la seule entité à

détenir simultanément l'expertise technique, la connaissance intime de nos plateformes et la compréhension de la complexité des travaux pour évaluer la pertinence des coûts et des calendriers.

Un tel dispositif est du reste en ligne avec les orientations fortes données par le Gouvernement : maîtrise de la dépense publique, allègement du fardeau administratif pesant sur les entreprises, non-multiplication des intervenants publics sur une même mission (pour éviter tout doublon avec les missions de la DGAC).

- **Un manque de clarté sur la sécurisation de l'intégration dans la base d'actifs des travaux en cours de réalisation et non encore mis en service**

Il conviendrait de confirmer que les immobilisations en cours peuvent bien être comptabilisées dans la base d'actifs régulés et donc prises en compte pour l'établissement des redevances, au fil de la réalisation des projets d'investissement, sans attendre la mise en service des objets.

2. Le facteur INV2 traduit une vision limitée à la seule maîtrise des coûts

VINCI Airports partage la position de l'UAF concernant la gestion responsable des grands investissements. Nous réaffirmons qu'une planification efficace des projets doit impérativement reposer sur des estimations actualisées et réalistes, établies à des étapes avancées de la conception.

- **Concernant spécifiquement le partage du risque entre exploitant et usagers via le reversement d'un pourcentage de l'écart entre le prévisionnel et le réalisé, sur la base d'un taux de partage de risques prédéfini (système bonus/malus).**

Si le facteur INV2 poursuit un objectif louable d'incitation à la maîtrise des coûts, il repose sur un postulat discutable assimilant toute dérive de coûts à une inefficacité de l'exploitant. Une telle approche présente des limites, ce d'autant qu'elle est aggravée par le fait qu'elle repose sur une base de calcul (i.e. le chiffrage au stade APS) qui est par nature peu fiable.

En particulier, le niveau intrinsèque de fiabilité des données de chiffrage des grands projets au moment où celles-ci sont communiquées pour l'élaboration du CRE (soit pour des investissements dont la réalisation interviendra à une échéance de 5 à 10 ans) est soumis à une variation importante. La complexité des grands projets, sujets à des évolutions réglementaires importantes, à des procédures d'autorisation et de réalisation longues et devant rechercher, jusqu'à l'instant de leur mise en œuvre, la

meilleure adéquation entre infrastructure et besoins des usagers fait qu'une définition de type APS comporte des aléas importants non inhérents à l'exploitant.

Les référentiels techniques français, en particulier ceux du CEREMA relatifs à l'estimation des coûts des projets d'infrastructures, précisent des marges d'erreur usuelles de l'ordre de 20 à 30 % au stade APS, de 10 à 15 % au stade APD, et de 5 à 10 % au stade PRO. Ces plages d'incertitude sont reconnues et utilisées par les maîtres d'ouvrage publics pour caractériser la fiabilité progressive d'un projet au fil de son développement.

De surcroît, des facteurs exogènes qui ne sont pas maîtrisables par l'exploitant aéroportuaire s'ajoutent à ces difficultés, ainsi que l'ont montré les crises récentes (Covid, guerre en Ukraine etc.).

i.e. : Les grands projets à un stade de développement APS ou APD, peuvent être, sur décision unilatérale de l'Autorité Environnementale (relevant de l'Etat) soumis à enquête publique longue (1 à 2 ans de procédure) dont les résultats et les décisions relèvent de l'Etat, lequel peut être amené à refuser le projet. Il s'agit d'un exemple de cas dans lequel il serait injuste que les risques soient supportés par l'exploitant.

i.e. : Il n'est pas rare que les programmes d'investissements soient revus par le gestionnaire au fil des ans du fait d'une évolution des modes opératoires ou des politiques des compagnies (à l'image du changement de comportement d'Air France en matière de vols domestiques, qui impacte naturellement la conception des infrastructures), d'une évolution de la réglementation ou d'innovations émergentes.

En conséquence, faire reposer, comme cela est proposé, le risque de dépassement de travaux par l'exploitant sur la base d'un projet défini au niveau APS, encore sujet à des évolutions non marginales, ne paraît pas cohérent avec l'objectif d'efficacité recherché. Cela reviendrait à pénaliser automatiquement l'exploitant.

Face à ce constat, VINCI Airports propose de supprimer le facteur INV2, qui n'est pas adapté à la réalité des conditions de réalisation des projets. Il pourrait engendrer, pour les exploitants aéroportuaires, des situations de double pénalisation et est redondant avec d'autres mécanismes (facteurs dédiés, supervision de la DGAC) plus efficaces s'agissant des objectifs de qualité de service ou d'efficience de gestion.

A défaut, si le facteur INV2 était maintenu, son application ne devrait être déclenchée qu'après neutralisation des aléas qui surviennent lors de la réalisation d'un projet. Autrement dit, si les surcoûts proviennent de causes exogènes, ou de modifications

bénéfiques à la qualité de service offerte aux usagers, alors le facteur INV2 ne s'appliquerait pas.

Le partage de risque proposé n'est en tout état de cause pas raisonnable et une situation symétrique et égalitaire devrait être retenue. Si INV2 était maintenu, le taux de partage associé ne devrait pas pouvoir excéder 50% pour préserver le caractère incitatif du mécanisme.

En concentrant les mécanismes d'ajustement proposés sur l'efficacité opérationnelle des projets plutôt que leurs incertitudes fondamentales, VINCI Airports considère que l'objectif poursuivi serait atteint : inciter l'exploitant « à faire mieux » sans freiner ses démarches d'amélioration continue des performances et de la qualité du service public.

- **Concernant l'éventuel mécanisme de pénalité en cas de report ou de retard des investissements sur lequel l'Autorité s'interroge**

VINCI Airports estime qu'un tel système n'est pas pertinent compte tenu de l'existence de dispositifs déjà en place pour traiter ces situations.

En effet, le facteur INV1 neutralise déjà les risques de décalage de calendrier puisque les compagnies aériennes ne supportent pas les charges de capital associées aux investissements non réalisés ou retardés. Les usagers ne paient donc pas pour des équipements qui ne sont pas encore opérationnels.

L'enjeu pour les compagnies aériennes réside principalement dans les éventuelles conséquences d'un retard ou d'un report sur la qualité du service rendu.

Toutefois ces situations sont déjà couvertes par des mécanismes existants. Elles peuvent être sanctionnées pour non-respect des indicateurs de qualité à la fois au titre du CRE et du contrat de concession lui-même. Par ailleurs, certains contrats de concession, notamment dans le cadre d'un renouvellement impliquant un programme de travaux à réaliser, prévoient des obligations strictes de livraison des projets avec des pénalités de retard associées et autres sanctions pouvant aller jusqu'à la déchéance du concessionnaire.

Introduire des pénalités supplémentaires dans le cadre du mécanisme régulateur de l'ART reviendrait à pénaliser deux fois l'exploitant pour un même événement.

Cela aggraverait également le risque de confusion des rôles entre l'ART et le concédant : le contrôle des délais et de la qualité des investissements relève directement des prérogatives du concédant, et non de l'ART, dont le rôle est de garantir le juste niveau des redevances payées par les usagers.

3. Le facteur INV3 n'est pas incitatif

Bien que l'ART propose une approche basée sur une enveloppe globale annuelle d'investissements applicable aux « autres investissements », ce dispositif présente plusieurs difficultés qui limitent son efficacité et son caractère incitatif.

Comme indiqué ci-avant, la notion d'autres investissements n'est pas définie, ni dans son ampleur, ni dans sa nature. Il en va de même du niveau de documentation requis, bien qu'il soit supposé être plus léger que celui exigé pour les « grands projets ». Cette absence de précision rend l'application du mécanisme peu lisible et prévisible.

De plus, le postulat de l'ART repose sur l'idée que ces investissements, bien qu'agrégés dans une enveloppe globale annuelle, seraient entièrement maîtrisables et anticipables dès leur phase préparatoire. Une telle approche ignore la réalité économique des investissements courants qui sont soumis à des imprévus constants, dans la même logique que les grands projets couverts par le facteur INV2. Il est irréaliste de considérer qu'un exploitant sera en mesure de dépenser à l'euro près les montants initialement prévus, même dans le cadre d'une logique d'enveloppe.

Par ailleurs, la logique asymétrique dans le traitement des excédents et des économies réalisés par l'exploitant est désincitative et disproportionnée :

- Priver l'exploitant de tout bénéfice en cas de dépenses inférieures à l'enveloppe est contraire aux règles de régulation incitatives élémentaires, l'exploitant ne conservant aucun gain de productivité. Il ne sera pas enclin à rechercher des économies dans ces conditions.
- VINCI Airports souhaite rappeler que, si la volonté affichée de l'ART d'éviter une rente en cas de mauvais calibrage est en soi légitime, la présomption qui sous-tend INV3 n'est pas justifiée. Comme toute entreprise, les aéroports opèrent dans une logique économique d'investisseurs avisés en économie de marché, où chaque investissement doit générer des flux positifs. Une économie par rapport au prévisionnel traduit le plus souvent une amélioration de l'efficacité, non une rente indue, les sujets de qualité de service et de préservation de la valeur patrimoniale des infrastructures étant traités par d'autres mécanismes, comme indiqué ci-dessus.
- Faire supporter à l'exploitant l'intégralité du dépassement de l'enveloppe, même lorsque ce dépassement est lié à des aléas exogènes et non maîtrisables par l'exploitant, apparaît totalement disproportionné.

Plus généralement, VINCI Airports considère que la possibilité d'arbitrer annuellement les investissements qui est présentée par l'ART comme un avantage est en pratique très

limitée. L'asymétrie du mécanisme, qui restitue 100% des économies mais fait supporter 100% des dépassements, réduit fortement la capacité d'adaptation de l'exploitant aux besoins opérationnels réels et aux aléas inévitables des projets.

VINCI Airports estime donc que le facteur INV3 n'est pas pertinent et propose de ne conserver que INV1.

Si le facteur INV3 devait être maintenu, dans la lignée des propositions de l'UAF, VINCI Airports propose a minima d'intégrer dans ce facteur la même symétrie que celle prévue pour INV2. Un partage des risques symétrique est en effet le seul moyen de garantir un équilibre juste entre incitation et efficacité.

Enfin, le déclenchement du mécanisme dès le premier euro de dépassement de l'enveloppe, alors que le calendrier de réalisation des petits projets est souvent amené à être modifié, nous paraît trop pénalisante. Un droit à report de 15% à 20% de leur montant (correspondant à un décalage de 2 mois entre deux exercices) sans application de INV3 serait plus équilibré.

*

Compte-tenu de l'ensemble de ce qui précède, VINCI Airports considère que les adaptations suivantes sont nécessaires pour garantir un cadre réellement incitatif :

1. Définir précisément les catégories d'investissements (« grands projets » et autres investissements) visés par les mécanismes incitatifs : seuls les travaux capacitifs d'un montant égal ou supérieur à 15 millions d'euros prévisionnels devraient constituer des « grands projets ».
2. Supprimer le recours aux audits externes pour les grands projets : la DGAC, avec l'appui du STAC, est la seule entité à détenir simultanément l'expertise technique et la connaissance opérationnelle nécessaires pour instruire et valider les coûts et calendriers (APS, APD, PRO).
3. Supprimer les facteurs INV2 et INV3 : Le facteur INV1 suffit pour un cadre véritablement incitatif, sans effets pervers ni double pénalisation.
4. A défaut de supprimer les facteurs INV2 et INV3 :

Pour ce qui concerne les « grands projets » (combinaison INV1 et INV2) :

- Neutraliser les aléas exogènes (réglementaires, économiques, géopolitiques, opérationnels) avant l'application du facteur INV2 ;
- Assurer un partage des risques équilibré entre exploitants et usagers, avec un taux de partage plafonné à 50% ;

- Aucune pénalité de retard additionnelle compte tenu des mécanismes déjà en place au sein des CRE et des contrats de concession.

Pour ce qui concerne les autres investissements (combinaison INV1 et INV3) :

- Introduire une symétrie dans le partage des risques, similaire à celle proposée pour le facteur INV2 ;
- Prévoir un droit de report entre exercices de 15% à 20% sans déclenchement de INV3.

5. Confirmer l'intégration des immobilisations en cours dans la base d'actifs régulés et leur prise en compte pour l'établissement des redevances, au fil de la réalisation des projets d'investissement, sans attendre leur mise en service.