

**Fédération Nationale de l'Aviation
et de ses Métiers**

22 avenue Franklin Delano Roosevelt,

75008 Paris

L'

Autorité de régulation des transports
11, place des Cinq Martyrs du Lycée
Buffon
CS 30054 75675 Paris

Paris, le 29 juillet 2026

Objet : Consultation publique relative aux éléments pris en considération par l'Autorité lorsqu'elle est amenée à rendre un avis conforme sur la poursuite d'un contrat de régulation économique en application du cinquième alinéa de l'article L. 6325-2 du code des transports

Monsieur le Président,

Mesdames, Messieurs, les membres du collège,

Par le présent, nous vous prions de bien vouloir trouver la position des compagnies aériennes adhérentes de la Fédération nationale de l'Aviation et de ses Métiers (ci-après « *FNAM* ») relative à la consultation publique concernant la poursuite d'un contrat de régulation économique en application du cinquième alinéa de l'article L. 6325-2 du code des transports.

Résumé exécutif

La FNAM salue l'initiative de l'Autorité de consulter sur les éléments à prendre en considération lorsqu'elle est amenée à rendre un avis conforme sur la poursuite d'un contrat de régulation économique (ci-après « *CRE* ») en application du cinquième alinéa de l'article L. 6325-2 du code des transports.

La FNAM considère que les présentes lignes directrices doivent constituer le cadre de référence pour l'appréciation de la poursuite d'un CRE au-delà de sa cinquième année.

Elles préciseront utilement les conditions d'application du mécanisme légal de la poursuite du CRE, institué comme contrepartie à l'allongement exceptionnel de sa durée, que le contrat fasse l'objet d'une révision ou non.

Nous rappelons que ce mécanisme est destiné à empêcher la poursuite d'un contrat devenu substantiellement déséquilibré.

Dès lors, les stipulations propres à chaque CRE relatives aux mécanismes d'ajustement, aux clauses de révision, aux clauses de sortie ou à la modification substantielle de son équilibre économique doivent être évaluées et, le cas échéant, encadrées à la lumière de cette doctrine, et ne devraient pouvoir en restreindre la portée.

Surtout, ces clauses contractuelles spécifiques ne sauraient être contraires aux dispositions du cinquième alinéa de l'article L. 6325-2 du code des transports qui sont d'ordre public, au risque de contrevenir aux prérogatives de l'ART et au caractère effectif de l'avis conforme de l'Autorité sur la poursuite du CRE au-delà de cinq ans.

Les stipulations du contrat doivent donc être rédigées de manière cohérente avec la doctrine retenue par l'Autorité, afin que l'avis conforme de l'ART au bout de quatre ans, constitue un mécanisme de préservation de l'équilibre du CRE et non une garantie de maintien de la rémunération prévisionnelle de l'exploitant.

Enfin, l'existence de la clause dite de « *revoyure* » entraînant souvent la possibilité d'une révision ou d'une résiliation, ainsi que l'ensemble des protections contractuelles accordées à l'exploitant ont une incidence directe sur son profil de risque.

Elles doivent, à ce titre, être pleinement prises en compte dans la détermination du coût moyen pondéré du capital et ne pas contrevenir à l'état actuel du droit.

Le niveau de rémunération doit correspondre au risque résiduel effectivement supporté par l'exploitant, après prise en compte de l'ensemble des mécanismes de protection dont il bénéficie.

Question n° 1

« Partagez-vous l'orientation de l'Autorité consistant à ne pas retenir de définition normative et chiffrée d'une modification substantielle ? À défaut, quel chiffrage, selon vous, devrait-il être retenu pour caractériser une modification "substantielle" ou le caractère "significatif" de l'incidence de la modification sur les éléments sur lesquels elle s'est initialement prononcée ? ».

La FNAM partage l'analyse selon laquelle le caractère substantiel d'une modification ne saurait être apprécié à partir d'un seuil unique, automatique et indistinctement applicable à l'ensemble des aéroports, des projets industriels et des éléments économiques du contrat.

Une définition normative et chiffrée présenterait notamment le risque de créer un effet de seuil et de considérer comme non substantielle une modification située immédiatement en deçà du niveau retenu, alors même que sa nature, sa durée ou ses conséquences pour les usagers pourraient être significatives.

La FNAM considère toutefois que l'absence de tout repère quantitatif rendrait l'exercice de l'appréciation de la notion de « *modification substantielle* » ou du caractère « *significatif* » de cette modification insuffisamment prévisible.

Une approche hybride pourrait être retenue, reposant sur :

- Une appréciation qualitative et globale de chaque situation ;
- Des repères sous forme d'indicateurs quantitatifs ou de seuils de vigilance.

Ces seuils ne devraient pas constituer des franchises en deçà desquelles aucune modification substantielle ne pourrait être caractérisée.

Leur franchissement devrait *a minima* déclencher un examen approfondi, sans exclure qu'une modification située en dessous du seuil soit néanmoins substantielle en raison de sa nature ou de ses effets.

La pratique contractuelle récente montre d'ailleurs que des critères chiffrés peuvent être utilisés pour objectiver des modifications importantes. Les CRE de Toulouse-Blagnac et de Marseille-Provence prévoient notamment des critères portant sur le niveau de réalisation des investissements et sur l'incidence de certaines évolutions sur le ROCE moyen pluriannuel, directement dans le contrat de régulation économique.

À titre de repères, pourraient notamment être examinés (ancien CRE ADP) :

- un écart significatif entre les investissements cumulés réalisés et les investissements initialement prévus ;
- un niveau de réalisation inférieur à 75 % de la trajectoire d'un projet majeur ;
- l'abandon ou le report au-delà du CRE d'un investissement structurant ;
- un écart significatif et durable de qualité de service ;

- un franchissement durable des hypothèses ou bandes de trafic ;
- un écart substantiel entre le ROCE moyen initial et le ROCE moyen actualisé.

La FNAM souligne néanmoins qu'un seuil financier portant sur le ROCE ne peut être apprécié à partir du seul ROCE réalisé à la date de la revoyure. En effet, certains mécanismes d'ajustement contractuels produisent leurs effets tarifaires avec un décalage pouvant atteindre deux années. Le ROCE observé au cours de la quatrième année peut donc ne pas refléter l'équilibre économique final du contrat.

L'Autorité devrait, à ce titre, distinguer :

- le ROCE observé avant ajustements ;
- le ROCE pro forma intégrant les ajustements contractuellement acquis, mais non encore répercutés dans les tarifs ;
- le ROCE résiduel réellement attendu après prise en compte des délais, des plafonds, des modalités d'apurement et du risque que certains ajustements ne puissent être intégralement apurés avant ou après la fin du CRE.

Les ajustements différés devraient également être appréciés en valeur actualisée, afin de tenir compte du coût financier et de l'effet de trésorerie lié au décalage entre la constatation d'un écart et sa répercussion tarifaire.

En conséquence, un éventuel seuil exprimé en points de base de ROCE devrait porter sur l'écart résiduel après application réaliste de l'ensemble des mécanismes d'ajustement, et non sur un indicateur comptable instantané.

Question n° 2

« L'interprétation faite de la notion de "modification substantielle" appelle-t-elle d'autres observations de votre part ? ».

La FNAM partage le principe d'une appréciation globale des modifications intervenues par rapport aux éléments prévisionnels du contrat et du projet industriel.

Cette appréciation devrait notamment prendre en compte :

- l'importance financière de la modification ;
- sa durée et son caractère persistant ;
- son caractère réversible ou irréversible ;
- son incidence sur les années restant à courir ;
- son effet cumulé avec d'autres écarts ;
- ses conséquences sur les tarifs, la capacité, la qualité de service et les conditions d'exploitation des compagnies aériennes ;

- la cause de l'écart et son caractère imputable ou non à la gestion de l'exploitant.

La FNAM considère en particulier qu'il convient de distinguer clairement deux catégories de gains.

D'une part, les véritables gains de productivité, résultant d'une amélioration de l'organisation, d'une gestion plus efficace des ressources ou d'une meilleure maîtrise des charges.

Conformément aux principes de la régulation incitative, l'exploitant doit pouvoir en conserver le bénéfice pendant une période limitée.

- D'autre part, les effets d'aubaine, qui ne résultent pas d'une amélioration de l'efficacité de l'exploitant.

Ces effets d'aubaine ne sauraient être assimilés à des gains de productivité devant rester intégralement acquis à l'exploitant.

La modification substantielle devrait également pouvoir résulter de l'addition de plusieurs écarts de moindre importance. Une succession de modifications individuellement limitées peut en effet entraîner, prise globalement, une évolution majeure de la consistance du projet industriel ou de l'équilibre économique du CRE.

Enfin, la FNAM considère que la notion de modification substantielle doit être appréciée en tenant compte des mécanismes déjà prévus par le contrat.

Un écart ne peut être considéré comme neutralisé par la seule existence théorique d'un compte d'ajustement : il convient de vérifier sa capacité réelle d'apurement, son calendrier, les plafonds applicables et son effet économique en valeur actualisée.

Question n° 3

« L'interprétation faite de la notion d'évolution du projet industriel appelle-t-elle des observations de votre part ? »

La FNAM partage l'orientation selon laquelle l'évolution du projet industriel ne doit pas être appréciée au regard du seul montant global des investissements.

L'enveloppe financière totale peut en effet demeurer inchangée alors que la nature, le calendrier, les fonctionnalités ou l'intérêt des projets pour les usagers ont été profondément modifiés. La réalisation de dépenses d'un montant équivalent ne garantit donc pas que le projet industriel initialement présenté aux usagers a effectivement été réalisé.

L'analyse devrait porter, pour chaque opération structurante, sur :

- le coût initial, le coût actualisé et les dépenses effectivement engagées ;
- les dates prévisionnelles et effectives de mise en service ;
- les capacités et fonctionnalités promises puis effectivement livrées ;
- les conséquences/performances sur les conditions d'exploitation ;

- l'incidence sur la qualité de service ;
- l'incidence sur la base d'actifs régulés et les charges de capital ;
- les éventuelles subventions, participations de tiers ou économies réalisées.

Pourraient notamment constituer une modification substantielle :

- l'abandon total ou partiel d'un projet structurant ;
- le report de sa mise en service au-delà de la durée du CRE ;
- la substitution d'un projet par une opération de moindre utilité pour les usagers ;
- la réduction des capacités ou des fonctionnalités attendues ;
- une modification importante du phasage des travaux ;
- des fermetures ou perturbations d'exploitation significativement plus longues que prévu ;
- une diminution durable de la qualité de service ;
- une modification importante de l'articulation entre plusieurs opérations interdépendantes ;
- une transformation du projet ayant pour effet de réduire significativement le risque industriel initialement supporté par l'exploitant.

La FNAM partage également le principe selon lequel certaines adaptations techniques concertées avec les usagers ne devraient pas être automatiquement qualifiées de modifications substantielles. Cette exclusion ne devrait toutefois s'appliquer que si trois conditions cumulatives sont réunies :

- les usagers ont été consultés de manière suffisamment précoce et sur la base d'informations complètes dans le cadre des Cocoécos ;
- l'adaptation répond effectivement à leurs besoins opérationnels ;
- elle ne dégrade ni les fonctionnalités, ni la qualité de service, ni l'équilibre économique du contrat.

Le simple fait qu'une adaptation ait été présentée aux usagers ne saurait suffire à la faire échapper à l'examen de la revoyure.

Question n° 4

« Cette liste appelle-t-elle des observations de votre part ? En particulier, quelle lecture faites-vous de la portée du septième alinéa de l'article L. 6325-2 du code des transports au stade de la revoyure ? Les conditions de financement et le niveau de CMPC devraient-ils y

être intégrés selon vous ? Identifiez-vous d'autres éléments prévisionnels qui mériteraient d'être pris en compte par l'Autorité ? ».

La FNAM considère que la liste proposée par l'Autorité constitue une base pertinente, mais qu'elle doit être complétée afin de permettre une appréciation exhaustive de l'équilibre économique du contrat.

Au-delà du trafic, des recettes extra-aéronautiques, des dépenses d'investissement, des charges opérationnelles, de l'impôt et de l'inflation, l'analyse devrait notamment porter sur la composition du trafic, les recettes unitaires, la base d'actifs régulés, les dates effectives de mise en service, les amortissements, les subventions et participations de tiers, les trajectoires de productivité, les résultats de qualité de service ainsi que les comptes d'ajustement et leur capacité réelle d'apurement.

- **Prise en compte des conditions de financement et du CMPC**

La FNAM considère que les conditions de financement et le niveau du coût moyen pondéré du capital doivent pleinement entrer dans le champ de la revoyure.

Le CMPC constitue en effet une hypothèse structurante de l'équilibre économique et financier du contrat : il détermine directement la rémunération accordée à l'exploitant et, par conséquent, le niveau des redevances acquittées par les usagers.

Cette question est particulièrement importante dans le cadre de contrats pouvant atteindre huit ou dix années, au cours desquelles les conditions de marché, le coût normatif de la dette, le taux sans risque, le profil de risque de l'exploitant et la consistance du projet industriel peuvent évoluer de manière substantielle.

L'obtention de subventions ou de garanties publiques, le report ou l'abandon de certains investissements, la diminution des besoins de financement ou la réduction du risque de construction peuvent ainsi rendre le niveau initial du CMPC sensiblement déconnecté du risque réellement supporté.

La disposition de l'article L. 6325-2 prévoyant que le niveau du CMPC ne peut être remis en cause pendant la période couverte par le contrat doit, selon la FNAM, être comprise comme une garantie de stabilité dans le cadre de l'exécution annuelle et normale d'un CRE d'une durée maximale de cinq années. Elle ne devrait pas faire obstacle à une réévaluation prospective dans le cadre de la procédure ad hoc exceptionnelle de « revoyure » et lorsqu'une évolution substantielle des conditions de financement ou du profil de risque a été établie.

Une telle réévaluation devrait intervenir uniquement en présence d'un écart significatif, durable et objectivement établi, pour la seule période restant à courir.

La comparaison devrait être réalisée entre le CMPC normatif initial et un CMPC normatif actualisé selon une méthodologie transparente et cohérente avec celle de l'Autorité, plutôt que sur le seul coût de financement effectivement obtenu par l'exploitant.

La FNAM souligne aussi la nécessité d'éviter les clauses qui permettraient aux parties aux contrats et notamment à l'exploitant de solliciter trop facilement du ministre chargé de l'Aviation civile la révision et en cas d'échec, la résiliation du contrat.

La définition d'une modification substantielle ou du caractère significatif de cette dernière doit éviter que l'exploitant ne supporte *in fine*, très peu voir aucun risque, ce qui est pourtant l'objectif d'un CRE allant au-delà de cinq ans : un « *price cap* » avec une durée dérogatoire supérieure à cinq ans ayant pour corolaire un risque accru supporté par l'exploitant d'aérodrome.

- **Réactualisation de la comptabilité analytique**

La FNAM considère également que les paramètres de comptabilité analytique ayant fondé l'équilibre initial du CRE doivent être réexaminés notamment lors de la « revoyure ». La répartition des surfaces, des actifs, des charges et des produits entre le périmètre régulé, le périmètre non régulé et, le cas échéant, le périmètre non régulé contributif exerce une incidence directe sur les coûts supportés par les usagers, la base d'actifs régulés et le ROCE.

Lorsque des écarts significatifs apparaissent par rapport aux hypothèses initiales, notamment à la suite de la réalisation d'investissements ayant modifié la configuration des terminaux, l'affectation des espaces, les flux de passagers ou le développement des activités commerciales, les clés de répartition doivent être actualisées pour la période restant à courir.

Cette actualisation ne devrait pas porter uniquement sur le nombre de mètres carrés, mais également sur l'usage effectif des espaces, leur contribution aux activités aéronautiques et commerciales ainsi que sur les coefficients appliqués aux zones communes ou mixtes.

Après la réalisation des investissements structurants modifiant la configuration ou l'usage des terminaux, l'exploitant devrait ainsi actualiser les plans de surfaces et procéder à un nouveau calcul. Ce recalcul devrait reposer sur la configuration réellement livrée et les usages constatés, en intégrant notamment les surfaces commerciales, les zones de circulation, les espaces de correspondance, les zones mixtes et les locaux opérationnels.

Les résultats actualisés devraient être comparés aux hypothèses retenues lors de la conclusion du CRE. Lorsqu'un écart significatif modifie sensiblement l'affectation des actifs, des charges, des produits ou le ROCE du périmètre régulé, il devrait être susceptible de constituer une modification substantielle justifiant une révision prospective du contrat.

Question n° 5

« L'utilisation du ROCE moyen sur la durée du CRE comme principal indicateur pour objectiver les écarts appelle-t-elle des observations de votre part ? ».

La FNAM approuve l'utilisation du ROCE moyen sur la durée totale du CRE comme indicateur central de l'équilibre économique du contrat. Cet indicateur ne doit toutefois pas être utilisé isolément, une moyenne calculée sur plusieurs années étant susceptible de masquer une sur-rémunération concentrée sur les dernières années du contrat, un décalage massif d'investissements, une dégradation durable de la qualité de service ou une situation très différente entre la période écoulée et celle restant à courir.

L'analyse devrait donc également présenter le ROCE année par année, le ROCE de la seule période restant à courir ainsi que l'écart cumulé de rémunération, exprimé en euros et en valeur actualisée. L'incidence sur la trajectoire tarifaire future devrait également être explicitée.

La FNAM souligne par ailleurs que les mécanismes d'ajustement peuvent produire leurs effets tarifaires avec un décalage pouvant atteindre deux années. À la date de la « revoyure », le ROCE constaté peut donc ne pas refléter l'équilibre économique final du CRE. Il conviendrait de distinguer le ROCE avant ajustements, le ROCE intégrant les ajustements contractuellement acquis mais non encore appliqués, puis le ROCE résiduel tenant compte de leur capacité effective d'apurement, de leur calendrier et des éventuels plafonds contractuels.

Une créance ou une dette inscrite dans un compte d'ajustement ne peut être considérée comme ayant intégralement rétabli l'équilibre du contrat lorsque son apurement est incertain, reporté au-delà du CRE ou limité par des plafonds tarifaires. Les effets du décalage doivent en outre être appréciés en valeur actualisée, une restitution tardive n'étant pas économiquement équivalente à une correction immédiate.

Enfin, le principe selon lequel les gains réalisés par l'exploitant avant la revoyure lui resteraient acquis doit être réservé aux véritables gains d'efficacité. Il ne devrait pas couvrir des rémunérations liées à des investissements non réalisés, à des prestations non fournies, à des informations initiales erronées ou à des effets d'aubaine sans lien avec la performance de l'exploitant.

Question n° 6

« La précision proposée de l'office de l'Autorité appelle-t-elle des observations de votre part ? ».

La FNAM partage l'analyse selon laquelle l'objet premier de l'avis conforme rendu par l'Autorité est d'éviter qu'un CRE générant une sur-rémunération de l'exploitant au détriment des usagers ne se poursuive au-delà de la durée de principe de cinq années.

Elle approuve également le fait que l'Autorité mette en évidence les modifications substantielles intervenues, dans un sens comme dans l'autre.

Cette symétrie dans l'analyse ne saurait toutefois être interprétée comme une garantie donnée à l'exploitant de retrouver systématiquement le niveau de ROCE initialement prévu.

La régulation incitative suppose que celui-ci supporte une part des risques liés à son activité, à ses choix de gestion et à la réalisation de son programme industriel. La revoyure ne doit donc pas constituer une assurance générale contre tout écart défavorable.

La FNAM rappelle aussi que dans le cadre de la mise en œuvre de l'alinéa 5 de l'article L. 6325-2 du code des transports, devraient être pris en compte les principes fixés par l'ART au visa de l'article L. 6327-3-1 du même code (règles d'allocation des produits, des actifs et des charges au périmètre d'activités).

Ainsi et y compris dans la rédaction des clauses de révision et éventuellement de résiliation, les deux étant souvent liées dans la rédaction des CRE, les parties au CRE doivent tenir compte de ces lignes directrices et des prérogatives de l'ART.

Question n° 7

« Les orientations de l'Autorité relatives à la consultation préalable des usagers — en particulier sa saisine pour avis conforme une fois établi le procès-verbal de cette consultation et les exigences tenant au caractère effectif de celle-ci — appellent-elles des observations de votre part ? ».

La FNAM approuve le principe selon lequel l'Autorité ne devrait être saisie qu'après l'achèvement de la consultation des usagers et l'établissement de son procès-verbal. Cette consultation ne doit toutefois pas constituer une simple formalité procédurale. Elle doit permettre aux usagers d'apprécier effectivement les évolutions du projet industriel, les investissements réalisés, les écarts par rapport aux prévisions initiales, les ajustements appliqués ou restant à appliquer ainsi que l'équilibre économique actualisé du CRE.

À cette fin, les documents structurants devraient être transmis dans un délai suffisant, qui ne saurait être inférieur à deux mois avant la réunion principale de consultation. Les données initiales, réalisées et actualisées devraient être présentées dans un format homogène et comparable. Les usagers devraient également disposer des modèles économiques et financiers sous une forme exploitable, des hypothèses et méthodes comptables, d'une analyse détaillée des investissements ainsi que, lorsque la configuration des terminaux a évolué, des plans de surfaces actualisés et des résultats du recalcul de comptabilité analytique.

La consultation doit permettre aux usagers de poser des questions écrites, d'obtenir des réponses précises et motivées et, si nécessaire, de solliciter des réunions techniques complémentaires. Le procès-verbal ne devrait pas se limiter à une synthèse établie par l'exploitant : il devrait faire apparaître les points d'accord et de désaccord et comporter en annexe les contributions écrites des usagers et les réponses apportées.

La confidentialité de certaines données peut justifier des modalités particulières d'accès, mais elle ne doit pas empêcher les représentants des usagers de disposer des informations nécessaires à l'analyse de l'équilibre économique du contrat.

Lorsque les documents transmis sont tardifs, incomplets ou insuffisamment détaillés, l'Autorité devrait pouvoir considérer sa saisine comme incomplète, demander des informations supplémentaires ou imposer une nouvelle consultation. Celle-ci doit enfin intervenir suffisamment tôt pour que les observations des usagers puissent réellement influencer la décision sur la poursuite ou la révision du CRE, et non lorsque les principales orientations auraient déjà été arrêtées entre l'État et l'exploitant.