

Autorité de régulation des transports
11, place des Cinq Martyrs du Lycée Buffon
Paris Cedex 14
France

Par e-mail

24 août 2026

Réponse d'IAG à l'évaluation à mi-parcours du contrat ART CRE 2027-2034

IAG souhaite faire part de ses observations sur la consultation engagée par l'ART concernant les critères devant être pris en compte par l'Autorité dans le cadre de l'émission d'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.

Tout d'abord, nous tenons à réitérer nos préoccupations concernant le recours à des périodes de régulation prolongées, même si l'ART a déjà accepté la durée proposée de 8 ans pour ce CRE. À notre avis, il est très difficile de prévoir l'évolution de la demande, les besoins en infrastructures ou le potentiel de gains d'efficacité sur une période prolongée. Ce risque est particulièrement marqué dans les situations d'asymétrie d'information, où l'entreprise réglementée peut être incitée à ne pas révéler son potentiel d'efficacité afin de conserver les bénéfices d'une surperformance sur une longue durée. Comme le reconnaît l'ART dans son document de consultation, la durée permettant d'équilibrer l'incitation à la réalisation de gains d'efficacité et leur répercussion sur les usagers se situe entre 4 et 6 ans.

Nous comprenons que ces périodes prolongées de CRE sont liées à des situations dans lesquelles les programmes d'investissement peuvent s'étendre sur une durée supérieure à la période standard de cinq ans. Toutefois, un cadre réglementaire stable devrait être capable de soutenir les investissements à long terme tout en appliquant les meilleures pratiques en matière de régulation économique, notamment un examen rigoureux de la portée et des coûts des investissements, des incitations efficaces à la réalisation des objectifs, un partage approprié des risques et une consultation significative des utilisateurs.

Nous craignons également que les périodes réglementaires prolongées ne soient utilisées par l'exploitant, d'une part, pour s'assurer d'une plus grande certitude quant à ses recettes et, d'autre part, comme un prétexte pour justifier un coût du capital plus élevé, au motif que cette durée plus longue engendre une incertitude supplémentaire. La rémunération de l'exploitant doit rester alignée sur les risques qu'il supporte effectivement, en tenant compte des mécanismes de facteurs d'ajustement et des autres protections prévues par le CRE.

Dans ce contexte, l'examen quadriennal constitue une garantie essentielle pour la prolongation proposée de la CRE. Il doit être suffisamment rigoureux pour déterminer si les fondements économiques et réglementaires sur lesquels la CRE a été approuvée ont été modifiés de manière significative et si le projet industriel continue de justifier la durée exceptionnelle du contrat. Cette révision ne doit pas se limiter à une comparaison mécanique par rapport à des seuils prédéterminés ou à un seul indicateur de rentabilité, mais doit évaluer la situation « dans son ensemble », en tenant compte de la nature, des causes, de l'effet cumulatif et des conséquences des changements identifiés.

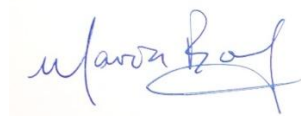
Nous sommes conscients que la « procédure de réexamen » de l'ART ne permettra pas de traiter toutes les questions que pourraient soulever des CRE à plus long terme, mais elle constitue actuellement la seule occasion de corriger les déséquilibres qui auraient pu se créer au cours des premières années du CRE. À ce titre, l'ART devrait consacrer des efforts importants à l'examen des aéroports lors de ces procédures afin de s'assurer qu'aucun gain indu ne soit conservé pendant le reste de la période du CRE.

Notre réponse au questionnaire de l'ART (ci-après) présente plusieurs réflexions sur la manière dont l'ART pourrait atteindre cet objectif. Elle repose sur les principes suivants:

- **Domaines dans lesquels des déséquilibres pourraient survenir** : l'ART devrait évaluer le CRE dans son ensemble, y compris la réalisation des investissements, la qualité du service, la capacité, la productivité, la maintenance, la répartition des coûts, les conditions de financement et le fonctionnement des facteurs d'ajustement. Le ROCE moyen est un indicateur important, mais il ne devrait pas constituer le seul critère d'évaluation, en particulier lorsqu'il peut masquer un manque de réalisation des investissements, une détérioration de la qualité du service ou d'autres modifications par rapport à l'accord réglementaire initial. Lorsque les conditions de financement sont jugées pertinentes, elles devraient être évaluées de manière symétrique.
- **Les informations nécessaires pour identifier ces déséquilibres** : une base de référence claire et suffisamment détaillée est essentielle pour permettre à l'ART d'effectuer une comparaison pertinente entre la situation au début de l'accord CRE et les performances constatées lors de l'examen quadriennal. Celle-ci doit inclure non seulement les prévisions initiales et les résultats attendus, mais aussi les hypothèses sous-jacentes
- **Le rôle de l'ART** : L'ART doit conserver une flexibilité suffisante pour identifier les modifications substantielles sans être contrainte par des seuils fixes. Son évaluation doit être menée de manière « globale », en tenant compte de la nature, des causes, de l'effet cumulatif et des conséquences des changements identifiés. Lorsqu'une CRE révisée est nécessaire, l'avis de l'ART doit identifier clairement les résultats réglementaires que les dispositions révisées doivent atteindre.
- **Comment les utilisateurs peuvent aider l'ART à s'acquitter de ses missions** : les usagers devraient recevoir des informations complètes, transparentes et communiquées en temps utile, et se voir offrir une véritable possibilité d'évaluer les écarts émergents et d'y réagir. Cela devrait s'appliquer tant lors de l'examen quadriennal que dans le cadre du processus de consultation annuel, afin que les problèmes importants puissent être identifiés à un stade précoce et que l'examen s'appuie sur une base factuelle solide.

Nous restons à la disposition de l'ART pour répondre à toute question qu'elle pourrait avoir concernant notre contribution.

Cordialement,



Maria Borg
Responsable de la réglementation aéroportuaire du groupe
International Airlines Group, S.A.

Réponse au questionnaire de l'ART

Question 1 :

Nous partageons l'avis de l'ART selon lequel il ne devrait pas exister de définition prédéterminée de ce qui constitue une « modification substantielle ». Nous convenons également qu'une telle conclusion ne peut être atteinte qu'après une analyse et une comparaison globales entre la situation de l'aéroport et les prévisions ainsi que les hypothèses ayant fondé le CRE à son lancement (hypothèses relatives aux coûts, à la qualité de service, au programme d'investissement et aux autres éléments pertinents), permettant ensuite à l'ART de porter une appréciation d'ensemble.

Si nous reconnaissons qu'une approche plus prescriptive pourrait offrir davantage de prévisibilité à l'exploitant régulé, nous ne considérons pas que cet avantage l'emporterait sur les risques potentiels liés à l'adoption de seuils fixes. Une telle approche pourrait favoriser des comportements d'optimisation réglementaire (« regulatory gaming »), l'exploitant cherchant principalement à maintenir chaque écart en dessous de seuils prédéfinis, sans traiter d'autres formes de déséquilibres non couvertes par ces critères.

Une approche moins prescriptive devrait au contraire encourager l'exploitant aéroportuaire à se concentrer sur l'obtention de résultats sous-tendant la CRE, notamment la qualité de service, les gains de productivité, la réalisation des investissements et la capacité, plutôt que sur le fait d'éviter l'intervention de l'autorité de régulation en restant dans des limites prédéterminées.

Cet aspect est d'autant plus important que le mécanisme de revue à quatre ans est mis en œuvre pour la première fois. Il n'est donc pas encore possible d'anticiper toutes les situations dans lesquelles un déséquilibre ou une modification substantielle pourrait survenir.

Le cas échéant, l'ART pourrait souhaiter établir une liste non exhaustive d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs pour orienter son évaluation. Les indicateurs chiffrés peuvent fournir des éléments utiles et aider l'ART à identifier les domaines nécessitant un examen plus approfondi, mais il ne faut pas leur attribuer de seuils de déclenchement automatiques ni les considérer comme déterminants. L'ART doit conserver la flexibilité nécessaire pour évaluer l'ensemble des circonstances pertinentes et rendre un jugement global fondé sur la nature, l'ampleur, l'effet cumulatif et les conséquences des changements identifiés.

Question 2

Nous considérons que l'approche proposée par l'ART est tournée vers l'avenir. Néanmoins, les performances de l'opérateur au cours des quatre premières années, y compris la nature et les causes de tout écart par rapport aux hypothèses initiales et aux résultats attendus, devraient éclairer l'évaluation de l'ART quant à la possibilité de maintenir le CRE inchangé et, le cas échéant, quant aux modifications requises pour le reste de la durée du contrat.

Nous reconnaissons également que les écarts entre les prévisions et les résultats réels peuvent être corrigés, au moins en partie, grâce aux facteurs d'ajustement finalisés inclus dans le CRE et appliqués annuellement. Ces mécanismes peuvent, par exemple, ajuster les tarifs futurs afin de refléter les écarts liés à la réalisation des investissements, à la qualité du service, au trafic ou à d'autres éléments pertinents, conformément au CRE final. Leur efficacité devrait dès lors faire partie intégrante de l'appréciation globale menée par l'ART dans le cadre de la revue à quatre ans.

Il convient de noter que les facteurs d'ajustement proposés et révisés par ADP font encore l'objet d'une consultation auprès des usagers et que nous nous réservons le droit de formuler des observations à leur sujet lors du deuxième cycle du CoCoEco.

Enfin, pour pouvoir évaluer un changement substantiel, il est également nécessaire de disposer d'une « base de référence » très bien définie. En d'autres termes, le plan d'affaires initial doit contenir suffisamment d'informations sur les hypothèses sous-jacentes aux prévisions afin de permettre ensuite d'évaluer correctement les écarts.

Par exemple, les informations relatives aux projets d'investissement devraient au moins inclure le périmètre, les coûts, les dates de livraison, les résultats associés (par exemple, une description quantitative de l'augmentation de capacité attendue, des économies de coûts d'exploitation, des améliorations de qualité, etc.), ainsi que la durée de vie des actifs (pour permettre la comparaison des calculs d'amortissement), entre autres. Ce n'est qu'en disposant d'une base de référence bien établie que l'ART sera en mesure d'évaluer pleinement les changements.

Question 3

Nous tenons tout d'abord à préciser que nous estimons que l'ART devrait se voir conférer les pouvoirs appropriés pour évaluer l'adéquation de la portée et du coût proposés du programme d'investissements. Ce programme a un impact significatif sur le niveau des redevances aéroportuaires et nous considérons donc que les fonctions de l'ART sont fortement limitées par son incapacité à influencer un élément aussi important de la base de coûts.

Nous reconnaissons que, dans le cadre réglementaire français actuel, le choix et le bien-fondé du projet industriel sont en dernier ressort convenus entre l'exploitant aéroportuaire et l'État. Toutefois, cela ne devrait pas limiter la capacité de l'ART à examiner rigoureusement le coût, la maturité, le calendrier et la mise en œuvre du programme d'investissement, ses conséquences pour les usagers et les redevances, ainsi que la question de savoir si le projet industriel continue de justifier la durée exceptionnelle de la CRE. Le rôle statutaire de l'ART consiste notamment à évaluer l'adéquation d'une durée supérieure à cinq ans au projet industriel et, lors de l'examen de la CRE, à déterminer une rémunération équitable au regard du programme d'investissement, des objectifs de qualité de service et de l'évolution des coûts.

Sous réserve de cette observation, nous considérons que l'approche proposée par l'ART pour déterminer si les modifications apportées au projet industriel sont substantielles est appropriée. Dans le prolongement de notre réponse à la question 2, cette évaluation nécessite une base de référence bien établie concernant les investissements, les écarts de périmètre, les délais de réalisation, les coûts et les résultats attendus.

Nous notons toutefois que l'ART n'a pas l'intention de prendre en compte les modifications substantielles lorsque celles-ci ont fait l'objet d'une consultation des usagers (dernier point de la liste de l'exemple illustratif « l'Autorité n'entend pas considérer comme une modification substantielle du projet industriel, celle qui résulterait d'adaptations techniques concertées avec les usagers afin de répondre à leurs besoins opérationnels survenus en cours de CRE. »). À cet égard, il serait important que l'ART précise ce qu'elle entend par « concertations avec les usagers ». Les discussions relatives aux modifications du programme d'investissement que l'aéroport met en œuvre sans l'accord explicite d'une large majorité des usagers ne peuvent être ignorées par l'ART et doivent faire partie du champ de la revue. À cet égard, nous demandons à l'ART de modifier le paragraphe en remplaçant « concertées » par « concertées et approuvées par une large majorité des usagers », ou de supprimer purement et simplement ce paragraphe.

Question 4

Nous estimons que les paramètres proposés par l'ART sont appropriés et devraient faire partie de l'examen quadriennal. Toutefois, il est important que l'examen ne se concentre pas uniquement sur l'évolution des « trajectoires » globales des coûts et des investissements. Nous estimons qu'il est essentiel que les hypothèses sous-jacentes à ces trajectoires revêtent autant d'importance que les chiffres des coûts eux-mêmes. Ce n'est qu'en comprenant les hypothèses qui sous-tendent ces éléments que l'ART sera en mesure d'évaluer s'il existe ou non des écarts et de déterminer si ceux-ci constituent ou contribuent à une modification substantielle.

Par exemple, les variations de l'amortissement pourraient être liées à des changements dans le profil d'investissement, à une surperformance ou à une sous-performance des investissements, à des modifications de la « durée de vie » supposée d'un actif, ou à une combinaison de ces trois facteurs. Chaque explication pourrait conduire l'ART à des conclusions différentes.

Un autre exemple pourrait concerner la manière dont un aéroport traite les coûts de « réparation et maintenance » (dans le cadre des charges d'exploitation). Il est possible qu'un aéroport décide de réduire les coûts de maintenance pour compenser des inefficacités générées ailleurs. Cela se ferait au détriment des usagers, car le retard pris dans la maintenance entraînerait des augmentations de coûts significatives après la CRE (c'est-à-dire une maintenance de « rattrapage »). Une fois encore, l'ART doit comprendre les hypothèses qui sous-tendent les prévisions afin de pouvoir ensuite procéder à une évaluation appropriée des changements.

Par ailleurs, nous proposons également que l'ART inclue expressément la méthodologie de répartition des coûts et des actifs entre les périmètres réglementés et non réglementés parmi les éléments à examiner afin de garantir la conformité avec ses principes. Comme cela a été longuement débattu, toute modification de la méthodologie ou de son application pourrait conduire à des conclusions erronées.

Enfin, bien que nous comprenions les arguments en faveur du maintien du rendement autorisé du capital sur la période, il peut également exister des circonstances exceptionnelles justifiant une révision. Par exemple, l'évolution des taux d'inflation pourrait avoir des répercussions sur le coût du financement. Cela pourrait être lié à des changements significatifs de certains paramètres du CMPC par rapport aux hypothèses initiales (par exemple, des hausses substantielles du taux sans risque, l'accès à des conditions d'endettement favorables non disponibles sur les marchés normaux, telles que des subventions (y compris les subventions Européens) ou la dette publique, entre autres). Une fois encore, une révision du CMPC ne devrait pas constituer une « règle », mais une exception à celle-ci.

Les changements dans les conditions de financement peuvent rester pertinents pour l'évaluation par l'ART de la situation financière globale de l'exploitant aéroportuaire, des causes des écarts par rapport aux prévisions initiales, et de la question de savoir si la répartition des risques et la rémunération prévues par le CRE restent correctement alignées.

Il est important de noter que toute prise en compte des conditions de financement doit être symétrique. Si des évolutions défavorables des conditions de financement sont considérées comme pertinentes pour l'évaluation de l'équilibre économique du CRE, les évolutions favorables doivent également être prises en compte. L'exploitant aéroportuaire ne devrait pas bénéficier d'une protection contre les évolutions défavorables tout en conservant intégralement l'avantage des évolutions favorables lorsque cela contribuerait à une rémunération excessive sur la durée restante du CRE.

Question 5

Bien que l'examen des écarts de rendement des capitaux engagés (ROCE) constitue un bon point de départ, nous estimons qu'il ne devrait pas s'agir du seul critère permettant d'évaluer les changements substantiels.

Une comparaison des ROCE déclarés peut ne pas permettre, à elle seule, d'identifier la cause sous-jacente d'une divergence ni de révéler toutes les formes de déséquilibre. L'autorité de régulation des transports (ART) devrait donc analyser les facteurs à l'origine des variations des bases de coûts, des recettes et du trafic afin de pouvoir déterminer s'il y a eu un changement substantiel.

Par exemple :

- L'entreprise réglementée aurait pu « compenser » son inefficacité en réduisant les niveaux de service ou en reportant les investissements d'équipement (c'est-à-dire en rognant sur les coûts), au détriment des utilisateurs.
- L'entreprise réglementée aurait pu modifier ses pratiques d'imputation des coûts, ce qui aurait pu induire l'ART en erreur dans son analyse de l'évolution des coûts
- L'entreprise réglementée aurait pu retarder les investissements visant à réduire les coûts (rejetant ainsi implicitement le risque lié au trafic sur les utilisateurs)

Dans certains de ces cas, l'ART pourrait alors procéder à des ajustements des bases de coûts et effectuer la comparaison entre le ROCE et le WACC qu'elle propose de réaliser, mais pas toujours. C'est pourquoi nous estimons que, bien que l'analyse du ROCE soit importante, elle ne devrait pas être la seule.

Par ailleurs, nous constatons que l'ART propose d'utiliser le ROCE «moyen » pour évaluer s'il existe des changements substantiels par rapport aux projections initiales. Nous suggérons que ces comparaisons soient effectuées sur une base neutre en termes de valeur actuelle nette (VAN).

Question 6

Nous soutenons le rôle proposé par l'ART consistant à identifier les situations dans lesquelles le CRE est devenu sensiblement déséquilibré et, en particulier, celles où le maintien des dispositions existantes entraînerait une rémunération excessive pour l'exploitant de l'aéroport au détriment des usagers.

Nous reconnaissons qu'en vertu de l'article L. 6325-2 du Code des transports, la responsabilité de réviser ou de mettre fin au CRE relève de l'État et de l'exploitant aéroportuaire. Même s'il serait préférable que ces pouvoirs soient directement confiés au régulateur, cette même disposition prévoit que l'ART rende un avis conforme sur le projet de CRE révisé. L'ART joue dès lors un rôle essentiel pour garantir que toute révision proposée réponde pleinement aux modifications substantielles identifiées dans le cadre de son examen.

Dans son avis, l'ART devrait préciser les mesures réglementaires qu'elle juge nécessaires pour rétablir l'équilibre économique approprié de la CRE pour la période restante.

Question 7

Nous soutenons pleinement la proposition de l'ART selon laquelle les utilisateurs doivent être consultés par l'exploitant avant que celui-ci ne mène sa procédure de réexamen. Nous soutenons également pleinement le point de vue de l'ART selon lequel les utilisateurs devraient avoir pleinement accès aux informations leur permettant d'évaluer les changements apportés au projet industriel, tout écart par rapport aux prévisions ainsi que les ajustements effectués conformément aux dispositions contractuelles.

À cet égard, les usagers devraient au minimum disposer :

- L'ensemble complet des prévisions initiales, y compris les hypothèses sous-jacentes, concernant le trafic, les coûts d'exploitation, les coûts d'investissement, l'amortissement, le coût du capital, le parc d'actifs, les principes de répartition des coûts, les recettes non aéronautiques, les investissements (portée, coûts, échelonnement, résultats attendus, durée de vie prévue, etc.), les taux d'imposition retenus, les hypothèses d'inflation, les hypothèses de gains d'efficacité attendus, etc.
- Des comparaisons entre les chiffres réels et les prévisions initiales (pour toutes les composantes des recettes et de la base de coûts, telles que décrites ci-dessus), accompagnées d'explications sur les écarts
- Les détails des dispositions du contrat relatives aux ajustements, ainsi que l'accès à toutes les informations permettant de calculer ces ajustements.
- Prévisions, y compris la description des hypothèses sous-jacentes, pour les années restantes de la période de régulation, accompagnées d'explications sur les écarts par rapport aux projections initiales.

Les utilisateurs doivent disposer d'un délai suffisant pour examiner ces informations, demander des éclaircissements et formuler des commentaires écrits. La consultation doit offrir une véritable possibilité d'influencer le processus et ne doit pas se limiter à la simple présentation, par l'opérateur, d'une évaluation achevée ou d'une conclusion privilégiée.

Le procès-verbal de la consultation doit consigner fidèlement les points de vue des utilisateurs, y compris les points d'accord et de désaccord, les informations demandées mais non fournies, ainsi que toute modification apportée à la suite de la consultation. Les utilisateurs doivent avoir la possibilité de formuler des commentaires sur le projet de procès-verbal avant sa finalisation.

Bien que nous notions que l'ART indique que la législation exige la consultation des utilisateurs sur les écarts après quatre ans de mise en œuvre de la CRE, cela ne devrait pas signifier que les utilisateurs doivent attendre quatre ans pour constater comment les écarts (le cas échéant) se produisent à un moment donné au cours de la CRE. Les écarts (et les explications qui les sous-tendent) devraient être communiqués lors des consultations annuelles. Cela permettrait d'identifier les problèmes plus tôt et de disposer d'une base factuelle solide pour l'examen quadriennal.