

Décision n° 2019-075 du 7 novembre 2019
relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu à compter du 1^{er} février 2020

L'Autorité de régulation des transports (ci-après « l'Autorité »),

Saisie d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu pour la période tarifaire du 1^{er} février 2020 au 31 octobre 2020 par la société des Aéroports de la Côte d'Azur, par courrier du 7 octobre 2019, le dossier ayant été déclaré recevable à la date du 10 octobre 2019 ;

Vu le règlement (CE) n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens ;

Vu la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires ;

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 6325-1 et L. 6327-1 et suivants ;

Vu le code de l'aviation civile, notamment ses articles R. 224-1 et suivants ;

Vu l'arrêté du 12 juillet 2018 relatif aux redevances pour services rendus sur les aéroports de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu ;

Vu la décision de l'Autorité de supervision indépendante n° 1904-D1 du 3 avril 2019 relative à la fixation des tarifs de redevances aéroportuaires et de leurs modulations applicables sur les aérodromes de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2019-058 du 1^{er} octobre 2019 relative aux éléments nécessaires à l'examen des demandes d'homologation tarifaire ;

Vu la demande d'avis adressée par la société des Aéroports de la Côte d'Azur à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) conformément à l'article R. 224-3-3 du code de l'aviation civile ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir entendu à leur demande les représentants de la société easyJet, du Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA), de la Chambre syndicale du transport aérien (CSTA), de la société Air France, de l'association internationale du transport aérien (IATA), de l'association des représentants des compagnies aériennes en France (BAR France) et des Aéroports de la Côte d'Azur (ACA) les 18, 23 et 29 octobre 2019 ;

Après en avoir délibéré le 7 novembre 2019 ;

1. CONTEXTE

1.1. Faits et procédure

1.1.1. Les aéroports de la Côte d'Azur

1. L'exploitation de l'aérodrome de Nice-Côte d'Azur a été concédée par l'État à la chambre de commerce et d'industrie des Alpes-Maritimes en 1955. La concession a été étendue à l'aérodrome de Cannes-Mandelieu en 1965. Elle a fait l'objet d'avenants successifs par voie d'arrêtés.
2. En application de la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports, la chambre de commerce et d'industrie de Nice Côte d'Azur a transféré en 2008 la concession de ces deux aérodromes à la société à directoire et conseil de surveillance Aéroports de la Côte d'Azur (ci-après la « société ACA »), dans laquelle elle est devenue actionnaire minoritaire. Cette concession a, au cours de cette même année, été prolongée jusqu'au 31 décembre 2044.
3. Comme l'autorisait l'article 191 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, l'État, qui participait à hauteur de 60 % au capital de la société ACA (aux côtés de la chambre de commerce et d'industrie de Nice Côte d'Azur, de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, du département des Alpes-Maritimes et de la Métropole Nice Côte d'Azur) a cédé ses parts au consortium « Azzurra Aeroporti » composé de Atlantia, Aeroporti di Roma et EDF Invest. Ce transfert a été acté par un arrêté du 28 octobre 2016.

1.1.2. Les périodes tarifaires antérieures au 31 octobre 2019

4. Les tarifs des redevances aéroportuaires pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2016 au 31 mars 2017 ont été homologués par une décision tacite de la direction du transport aérien de la direction générale de l'aviation civile alors compétente. Ces tarifs sont demeurés applicables pour la période du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2018 ainsi que pour la période tarifaire suivante en l'absence de saisine de l'Autorité de supervision indépendante créée par le décret n° 2016-825 du 23 juin 2016 relatif aux redevances aéroportuaires (ci-après « l'ASI »).
5. Saisie par le ministre chargé de l'aviation civile d'un projet de contrat de régulation économique (CRE) entre l'Etat et la société ACA, l'ASI a émis, dans son avis n° 1704-A1 du 6 juillet 2017, un avis favorable sous certaines réserves (inclure explicitement les parkings et ajouter les activités commerciales et de services situées en zone réservée dans le périmètre régulé, retenir une contribution du périmètre non régulé au périmètre régulé qui ne soit pas inférieure à 50 % du résultat de l'activité non régulée après rémunération du capital investi, prévoir d'appliquer dès la ou les deux premières années la baisse tarifaire prévue à environ 6,6 % hors inflation en cumulé sur la durée du contrat, etc.).
6. Le 12 juillet 2018, la ministre chargée des transports a édicté l'arrêté susvisé qui précise notamment les périmètres d'activités régulées / non régulées ainsi que la règle de plafonnement de l'évolution des

redevances pour les aérodromes de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu pour chaque période tarifaire annuelle à compter du 1^{er} novembre 2018.

7. La société ACA a saisi l'ASI pour l'homologation d'une proposition tarifaire pour la période du 1^{er} février 2019 au 31 octobre 2019 par un dossier réceptionné le 28 septembre 2018 qui a été déclaré recevable à la date du 16 novembre 2018. L'ASI n'a pas homologué cette proposition tarifaire (décision n° 1808-D1 du 12 décembre 2018).
8. La société ACA a saisi l'ASI d'un nouveau dossier tarifaire pour la même période le 11 janvier 2019. L'ASI n'a pas homologué cette nouvelle proposition tarifaire, à l'exception des tarifs de la redevance pour assistance aux personnes handicapées et aux personnes à mobilité réduite sur l'aérodrome de Nice-Côte d'Azur (décision n° 1808-D2 du 21 janvier 2019).
9. A l'issue de ces deux refus d'homologation et après consultation des parties intéressées, l'ASI a fait usage de la faculté, qui lui était offerte par l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile, de fixer les tarifs des redevances aéroportuaires pour la période du 15 mai 2019 au 31 octobre 2019 (décision n° 1904-D1 du 3 avril 2019).
10. Ces trois dernières décisions de l'ASI ainsi que l'arrêté du 12 juillet 2018 font actuellement l'objet de recours pendants devant le Conseil d'Etat.

1.1.3. La saisine de l'Autorité pour la période tarifaire du 1^{er} février 2020 au 31 octobre 2020

11. L'ordonnance n° 2019-761 du 24 juillet 2019 relative au régulateur des redevances aéroportuaires a confié à l'Autorité de régulation des transports, à compter du 1^{er} octobre 2019, la compétence d'homologuer les tarifs des redevances pour services rendus mentionnées à l'article L. 6325-1 et leurs modulations concernant les aérodromes dont le trafic annuel de la dernière année calendaire achevée dépasse cinq millions de passagers ainsi que pour les aérodromes faisant partie d'un système d'aérodromes au sens de l'article L. 6325-1 comprenant au moins un aérodrome dont le trafic de la dernière année calendaire achevée dépasse cinq millions de passagers.
12. La société ACA a saisi l'Autorité d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu pour la période tarifaire du 1^{er} février 2020 au 31 octobre 2020 par un dossier réceptionné le 7 octobre 2019 qui a été déclaré recevable le 10 octobre suivant.

1.2. Cadre juridique applicable à l'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires

1.2.1. Le droit de l'Union européenne

a. La directive 2009/12/CE du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires

13. La directive 2009/12/CE du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires établit des principes communs pour la perception de redevances aéroportuaires dans les aéroports communautaires. Elle s'applique à tout aéroport situé sur un territoire relevant du Traité, ouvert au trafic commercial et dont le trafic annuel dépasse cinq millions de mouvements de passagers, ainsi qu'à l'aéroport enregistrant le plus grand nombre de mouvements de passagers dans chaque Etat membre.
14. L'article 2, paragraphe 4, définit les redevances aéroportuaires comme un prélèvement effectué au profit de l'entité gestionnaire d'aéroport à la charge des usagers d'aéroport en contrepartie de l'utilisation des installations et des services qui sont fournis exclusivement par l'entité gestionnaire de

l'aéroport, et qui sont liés à l'atterrissage, au décollage, au balisage et au stationnement des aéronefs, ainsi qu'à la prise en charge des passagers et du fret.

15. L'article 6 de la directive encadre la consultation des usagers d'aéroport par l'entité gestionnaire d'aéroport. Cette consultation doit être mise en place au moins une fois par an en ce qui concerne l'application du système de redevances aéroportuaires, le niveau des redevances aéroportuaires et s'il y a lieu, la qualité du service fourni.
16. Le même article laisse la possibilité aux Etats membres de prévoir une procédure obligatoire en vertu de laquelle les redevances ou leur niveau maximal sont déterminés ou approuvés par une autorité de supervision indépendante.
17. Conformément à l'article 11 de la directive, l'autorité de supervision indépendante, en l'espèce l'Autorité depuis le 1^{er} octobre 2019, qui est chargée de veiller à la bonne application des mesures prises doit être indépendante. Les Etats membres garantissent l'indépendance de l'autorité de supervision indépendante en veillant à ce qu'elle soit juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante de toutes les entités gestionnaires d'aéroports et de tous les transporteurs aériens.

b. Le règlement (CE) n° 1107/2006 du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens

18. L'article 8 du règlement (CE) n° 1107/2006 prévoit que l'entité gestionnaire d'un aéroport peut, pour financer l'assistance spécifique due aux personnes handicapées et à mobilité réduite, percevoir sur une base non discriminatoire, une redevance spécifique auprès des usagers de l'aéroport.
19. Cette redevance spécifique doit être raisonnable, être calculée en fonction des coûts, être transparente et être établie par l'entité gestionnaire de l'aéroport en coopération avec les usagers de l'aéroport, par l'intermédiaire du comité des usagers de l'aéroport s'il en existe un ou de toute autre entité appropriée. L'entité gestionnaire tient une comptabilité séparée pour ses activités relatives à l'assistance fournie aux personnes handicapées et aux personnes à mobilité réduite et pour ses autres activités.

1.2.2. Le droit national

a. Les redevances pour services rendus

20. L'article L. 6325-1 du code des transports prévoit que les services publics aéroportuaires rendus sur les aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique donnent lieu à la perception de redevances pour services rendus fixées conformément à l'article L. 410-2 du code de commerce.
21. Il précise également que « le montant des redevances tient compte de la rémunération des capitaux investis sur un périmètre d'activités précisé par voie réglementaire pour chaque aérodrome, appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital estimé à partir du modèle d'évaluation des actifs financiers, des données financières de marché disponibles et des paramètres pris en compte pour les entreprises exerçant des activités comparables. Il peut tenir compte des dépenses, y compris futures, liées à la construction d'infrastructures ou d'installations nouvelles avant leur mise en service. / Il peut faire l'objet, pour des motifs d'intérêt général, de modulations limitées tendant à réduire ou compenser les atteintes à l'environnement, améliorer l'utilisation des infrastructures, favoriser la création de nouvelles liaisons ou répondre à des impératifs de continuité et d'aménagement du territoire. / Le produit global de ces redevances ne peut excéder le coût des services rendus sur l'aérodrome ou sur le système d'aérodromes desservant la même ville ou agglomération urbaine concerné, système défini au sens du présent chapitre comme un groupe d'aérodromes desservant la même ville ou agglomération urbaine, géré par un même exploitant et désigné comme tel par l'autorité compétente de l'Etat. / Les éléments financiers servant de base de calcul des tarifs des redevances prévues au

présent article sont déterminés à partir des états financiers, le cas échéant prévisionnels, établis conformément aux règles comptables françaises. »

22. L'article R. 224-1 du code de l'aviation civile dispose que « *les services publics aéroportuaires donnant lieu à la perception de redevances en application de l'article L. 6325-1 du code des transports sont les services rendus aux exploitants d'aéronefs et à leurs prestataires de services à l'occasion de l'usage de terrains, d'infrastructures, d'installations, de locaux et d'équipements aéroportuaires fournis par l'exploitant d'aérodrome, dans la mesure où cet usage est directement nécessaire, sur l'aérodrome, à l'exploitation des aéronefs ou à celle d'un service de transport aérien* ».
23. Les articles R. 224-2 et suivants du code de l'aviation civile définissent les redevances concernées et les modalités de leurs éventuelles modulations.

b. La procédure d'homologation des tarifs des redevances

24. La procédure d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires est prévue aux articles R. 224-3 et suivants du code de l'aviation civile : les tarifs des redevances sont fixés par l'exploitant de l'aérodrome, après consultation des usagers et notification à l'autorité compétente pour homologation.
25. L'Autorité valablement saisie dispose, conformément à l'article R. 224-3-4 du même code, d'un délai d'un mois à compter de la réception de la notification pour s'opposer, le cas échéant, aux tarifs qui lui sont soumis. L'exploitant d'aérodrome peut, dans le mois qui suit l'opposition de l'Autorité et sans nouvelle consultation des usagers, lui notifier de nouveaux tarifs et leurs éventuelles modulations. L'Autorité dispose alors d'un délai de vingt-et-un jours pour s'opposer à ces tarifs. Si l'Autorité ne s'y oppose pas, ceux-ci sont réputés homologués et deviennent exécutoires, sous réserve de l'accomplissement des modalités de publication.

c. Le rôle de l'Autorité lorsqu'elle est saisie d'une demande d'homologation tarifaire

26. Lorsqu'elle est saisie d'une demande d'homologation de tarifs, l'Autorité s'assure, conformément à l'article L. 6327-2 du code des transports :
 - « *du respect de la procédure de consultation des usagers fixée par voie réglementaire ;*
 - *que les tarifs et leurs modulations respectent les règles générales applicables aux redevances, qu'ils sont non discriminatoires et que leur évolution, par rapport aux tarifs en vigueur, est modérée ;*
 - *lorsqu'un contrat a été conclu en application de l'article L. 6325-2, du respect des conditions de l'évolution des tarifs prévues par le contrat ;*
 - *en l'absence de contrat pris en application de l'article L. 6325-2, que l'exploitant d'aérodrome reçoit une juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1, appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital calculé sur ce périmètre, et que le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus ».*

1.3. Contenu de la saisine

27. La société ACA a saisi l'Autorité d'une demande d'homologation d'une grille tarifaire pour la période tarifaire du 1^{er} février 2020 au 31 octobre 2020 qui a été établie sur la base des dispositions de l'arrêté du 12 juillet 2018 susvisé. Cette grille est identique à celle présentée lors de la commission consultative économique, le 17 juin 2019, sauf en ce qui concerne la date d'entrée en vigueur qui était alors prévue au 1^{er} novembre 2019.

28. La structure tarifaire est identique à celle en vigueur au 31 octobre 2019 telle que fixée par l'ASI dans sa décision du 3 avril 2019 susvisée.
29. La grille tarifaire soumise à l'Autorité pour la période du 1^{er} février 2020 au 31 octobre 2020 fait apparaître que chaque tarif unitaire de chaque redevance serait augmenté de 49 % par rapport aux tarifs en vigueur fixés par l'ASI, à l'exclusion des tarifs de la redevance pour l'utilisation des déposes bagages automatiques (DBA) qui diminue de 47%¹.
30. Les modulations tarifaires incitatives sont reconduites à l'identique à celles en vigueur au 31 octobre 2019 telle que fixées par l'ASI dans sa décision du 3 avril 2019 susvisée, exceptée pour celle relative au bonus pour développement de trafic. La proposition tarifaire soumise à homologation prévoit d'apprécier le montant de la réduction accordée à la redevance passager en pourcentage ([...]) et non plus en valeur ([...]).
31. Par ailleurs, la société ACA n'a pas présenté pour homologation les redevances relatives aux badges d'accès, ni les redevances domaniales. La grille tarifaire soumise ne fait pas davantage mention de la redevance d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite.
32. La proposition tarifaire retient une croissance du trafic pour la période de [0 - 5] %. Il en résulte un niveau des produits de redevances soumises à l'homologation par l'Autorité de près de [100 - 150] M€, un taux de retour sur les capitaux investis du périmètre régulé de [...] % pour l'année 2020, en deçà du niveau du coût moyen pondéré du capital retenu par la société ACA qui s'établit à [...] %.

2. ANALYSE

2.1. Sur le respect de la procédure de consultation des usagers

2.1.1. En ce qui concerne la réalisation de la consultation

33. L'article L. 6325-7 du code des transports dispose que, « [d]ans le cadre [des] consultations, les exploitants d'aérodromes transmettent aux usagers ou aux représentants d'usagers des informations sur les éléments servant de base à la détermination des tarifs des redevances et des informations permettant d'apprécier l'utilisation des infrastructures et des informations sur les programmes d'investissement ».
34. Le II de l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile dispose qu'« une consultation des usagers mentionnés au premier alinéa de l'article R. 224-1 est engagée au moins quatre mois avant l'entrée en vigueur de nouvelles conditions tarifaires. Elle s'effectue dans le cadre de la commission consultative économique de l'aérodrome, lorsque celui-ci en est doté ».
35. La société ACA a saisi l'Autorité d'une proposition de tarifs dont la date d'entrée en vigueur est fixée au 1^{er} février 2020 alors que celle présentée lors de la commission consultative économique (CoCoEco), qui s'est tenue le 17 juin dernier, était fixée au 1^{er} novembre 2019.
36. L'Autorité relève toutefois que le dossier dont elle a été saisie par la société ACA laisse inchangé le programme d'investissements présenté au cours de la commission consultative économique sur la période du 1^{er} novembre 2019 au 31 octobre 2020, ainsi que le niveau des prestations de service offertes aux usagers. Par ailleurs, la proposition de tarifs qui lui a été soumise est identique à celle présentée en CoCoEco hormis le décalage de la date d'entrée en vigueur des tarifs du 1^{er} novembre 2019 au 1^{er} février 2020 qui apparaît favorable aux usagers (les tarifs en vigueur au 31 octobre 2019 demeurant par la suite applicables conformément au III de l'article R. 224-3-4 du

¹ La redevance DBA représente environ [0 - 5] % du total des redevances soumises à l'homologation de l'Autorité.

code de l'aviation civile). Enfin, il y a lieu d'observer le contexte particulier de l'entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2019 des dispositions de l'ordonnance n° 2019-761 du 24 juillet 2019 relative au régulateur des redevances aéroportuaires confiant à l'Autorité la compétence d'homologation des tarifs des redevances.

37. Dans ces conditions, nonobstant le décalage d'entrée en vigueur entre les tarifs présentés au cours de la CoCoEco et ceux notifiés à l'Autorité, la consultation des usagers doit être regardée comme ayant été réalisée.

2.1.2. En ce qui concerne le contenu de la consultation

38. Le III de l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile dispose que « *[I]a commission est réunie au moins une fois par an pour émettre un avis sur les modalités d'établissement et d'application, sur l'aérodrome considéré, des redevances pour services rendus mentionnées à l'article R. 224-1 ainsi que sur les programmes d'investissements de l'aérodrome. La commission débat également sur les perspectives d'évolution de la qualité des services publics rendus par l'exploitant d'aérodrome. [...] Elle peut être consultée sur tout sujet relatif aux services rendus par l'exploitant d'aérodrome. / Les réunions de la commission donnent lieu à l'établissement d'un procès-verbal.* »
39. Le IV de l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile fixe une liste d'informations à porter à la connaissance des usagers, dans le cadre des consultations préalables à la fixation de nouveaux tarifs. Il s'agit des informations mentionnées :
- au sixième alinéa du I de l'article L. 6325-7 du code des transports : informations sur les éléments servant de base à la détermination des tarifs des redevances ; informations permettant d'apprécier l'utilisation des infrastructures ; informations sur les programmes d'investissement ;
 - au dernier alinéa de l'article R. 224-2-1 du code de l'aviation civile applicable dans l'hypothèse de dépenses futures liées à la construction de certaines infrastructures ou installations dont le début des travaux est prévu dans un délai maximal de cinq ans : la personne chargée de la fixation des tarifs des redevances identifie préalablement l'opération, précise son coût prévisionnel, la programmation des travaux correspondants et l'échéance de la mise en service. Elle réalise une étude sur l'impact économique prévisionnel d'un tel dispositif tarifaire pour les usagers et pour l'aérodrome ;
 - au dernier alinéa de l'article R. 224-2-2 du code de l'aviation civile : préalablement à l'introduction d'une modulation nouvelle ou au changement substantiel apporté à une modulation existante, la personne chargée de la fixation des tarifs des redevances précise l'objectif d'intérêt général recherché, fixe la période d'application de la modulation, définit les indicateurs de suivi correspondant à cet objectif et évalue l'impact prévisionnel de ces modulations sur les conditions d'usage de l'aérodrome.
40. En complément de ces éléments, l'arrêté du 16 janvier 2012 relatif à la transmission d'informations préalables à la fixation sur certains aérodromes des redevances mentionnées à l'article R. 224-1 du code de l'aviation civile précise les modalités de réunion de la commission consultative économique ainsi que les éléments à transmettre à ses membres.
41. Pour ce qui concerne la commission consultative économique qui s'est tenue le 17 juin 2019, il ressort des éléments du dossier que l'ensemble des éléments mentionnés précédemment a bien été fourni aux membres de la CoCoEco.
42. A cet égard, l'Autorité rappelle que l'organisation d'une consultation implique de mettre à disposition des personnes consultées une information claire et suffisante sur l'objet de la consultation et ses modalités afin de leur permettre de donner utilement leur opinion. Dans cette perspective, l'Autorité relève deux carences qui, si elles ne sont pas de nature à remettre en cause la régularité de la

procédure de consultation menée, doivent être traitées par la société ACA lors de la prochaine CoCoEco afin de permettre à cette dernière d'exercer pleinement son rôle consultatif.

43. En premier lieu, il ressort du procès-verbal dressé lors de la CoCoEco que certaines compagnies ont déploré que la présentation des prévisions de trafic et du programme d'investissements ait eu lieu après le vote sur la proposition tarifaire.
44. Or ledit procès-verbal présente les sujets de la façon suivante : [...] 4. programme d'investissements du périmètre régulé selon arrêté du 12 juillet 2018, 5. évolution de la capacité aéroportuaire, [...] 8. redevances pour services publics aéroportuaires, [...]. Cette numérotation laisse à penser que le programme d'investissements (point 4) a bien été présenté avant le point consacré aux redevances (point 8) alors qu'il est constant que tel n'a pas été le cas.
45. Dans ces conditions, l'Autorité invite la société ACA à retracer de manière fidèle et chronologique le déroulé de la réunion, notamment afin de lui permettre de s'assurer du bon déroulement de celle-ci et *in fine* du respect de la procédure de consultation. D'autre part, elle estime que, dès lors que la proposition tarifaire découle du programme d'investissements et des prévisions de trafic présentés par l'aéroport, le vote concernant celle-ci devrait systématiquement se tenir postérieurement à un échange sur les investissements projetés.
46. En second lieu, l'Autorité rappelle que, en ce qui concerne les nouvelles infrastructures, l'article 8 de la directive 2009/12/CE invite les Etats membres à veiller à ce que l'entité gestionnaire d'aéroport consulte les usagers d'aéroport avant la finalisation des plans relatifs aux nouveaux projets d'infrastructures. Par ailleurs, conformément à l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile, la commission consultative économique doit émettre un avis sur les programmes d'investissements.
47. A cet égard, il ressort du procès-verbal que, si elle a échangé sur les programmes d'investissement, la commission n'a pas émis formellement de vote et donc d'avis sur le programme d'investissements présentés par ACA pour la période 2020-2024 contrairement à ce que prévoient les dispositions précitées.
48. En outre, il résulte du procès-verbal que certains membres de la CoCoEco ont estimé ne pas disposer de suffisamment d'éléments relatifs à des projets d'infrastructures tels que les programmes de financement, les modalités de répartition entre les périmètres régulé et non régulé ainsi que les plans détaillés des infrastructures. Au cours des auditions des parties intéressées menées par l'Autorité, ce constat d'informations insuffisantes concernant les projets d'investissements a été exprimé à plusieurs reprises (sur l'absence de scénarios alternatifs, le manque de précisions sur la localisation/temporalité exactes, sur la réalisation des investissements précédemment prévus, sur l'utilisation des équipements actuels par compagnie, sur la destination de certaines enveloppes d'investissements, etc.). Sur ce point, l'exploitant de l'aéroport a répondu aux membres de la CoCoEco que certains éléments relatifs aux investissements ont été discutés avec les compagnies lors de réunions *ad hoc* (réunions AOC et/ou groupes de travail) et a précisé, en réponse à une mesure d'instruction adressée par l'Autorité, que « *sur tout sujet impliquant les compagnies aériennes et présentant des potentiels points de désaccord nous proposons l'organisation de groupes de travail réunissant les parties prenantes afin d'aboutir à des solutions validées par tous* ».
49. Si l'Autorité salue cette recherche de dialogue entre l'exploitant de l'aérodrome et les usagers, elle invite, d'une part, la société ACA à fournir aux usagers, qui sont les principaux financeurs de ces opérations à travers les redevances pour services rendus, les informations les plus précises sur les programmes d'investissement et, d'autre part, à solliciter l'émission d'un avis de la CoCoEco via un vote de ses membres.

2.2. Sur le respect des règles générales applicables aux redevances

2.2.1. En ce qui concerne le caractère modéré de l'évolution des tarifs des redevances

50. L'article L. 6327-2 du code des transports prévoit que, lorsqu'elle homologue les tarifs et leurs modulations, l'Autorité « s'assure [...] que les tarifs et leurs modulations respectent les règles générales applicables aux redevances, qu'ils sont non discriminatoires et que leur évolution, par rapport aux tarifs en vigueur, est modérée ».
51. Contrairement à ce que soutient la société ACA, il est constant que les tarifs en vigueur, au regard desquels doit être apprécié le caractère modéré de l'évolution proposée, sont, en l'état actuel du droit, ceux fixés par l'ASI dans sa décision du 3 avril 2019 susvisée qui s'appliquent pour la période du 15 mai 2019 au 31 octobre 2019 et qui, conformément à l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile, se poursuivent au-delà en l'absence de nouvelle homologation tarifaire.
52. Dans ces conditions, la grille tarifaire soumise à l'Autorité pour la période du 1^{er} février 2020 au 31 octobre 2020 fait apparaître que chaque tarif unitaire de chaque redevance serait augmenté de 49% par rapport aux tarifs en vigueur, à l'exclusion des tarifs de la redevance pour l'utilisation des déposes bagages automatiques (DBA) qui diminue de 47%².
53. Ces hausses très significatives des tarifs unitaires concernent les redevances les plus importantes, de sorte que l'évolution des tarifs, par rapport aux tarifs en vigueur, ne peut être regardée comme modérée.

2.2.2. En ce qui concerne la juste rémunération des capitaux investis

54. Le coût moyen pondéré des capitaux investis sur le périmètre régulé (CMPC) retenu par la société ACA s'élève à [...] %, la société ACA ayant indiqué qu'elle s'appuie sur les travaux d'un conseil principal, et que ces derniers étaient étayés par les travaux de trois autres sociétés de conseil.
55. L'Autorité n'étant compétente que depuis le 1^{er} octobre 2019, des travaux sont actuellement en cours en matière de CMPC applicable à l'homologation de tarifs des redevances aéroportuaires. L'Autorité souhaite souligner que :
 - l'avancée de ses travaux est soumise à consultation publique. Les réponses apportées par les différentes parties prenantes pourraient conduire l'Autorité à retenir une méthodologie différente de chiffrage de plusieurs paramètres ;
 - un travail sur la détermination du risque systématique et plus particulièrement du paramètre bêta est en cours de réalisation avec le soutien d'un consultant externe.
56. Dans l'attente des conclusions des travaux en cours, l'Autorité note toutefois que les formules de calcul du coût des fonds propres utilisées par les conseils de la société ACA n'apparaissent pas conformes aux dispositions de l'article L. 6325-1 du code des transports qui prévoient que « [l]e montant des redevances tient compte de la rémunération des capitaux investis sur un périmètre d'activités précisé par voie réglementaire pour chaque aéroport, appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital estimé à partir du modèle d'évaluation des actifs financiers [...] ». En effet, le modèle d'évaluation des actifs financiers (ou MEDAF) vise à mesurer l'exposition de l'actif au risque systématique de l'ensemble du marché via un unique paramètre spécifique, le bêta. Aussi, dans ce cadre, aucun autre paramètre spécifique, ni au cas d'espèce aucune prime spécifique, ne saurait valablement être retenu pour intégrer le risque marché. Par ailleurs, certains des paramètres et hypothèses retenus pour application à la période tarifaire du 1^{er} février 2020 au 31 octobre 2020 sont à mettre à jour ou manquent de

² La redevance DBA représente environ [0 - 5] % du total des redevances soumises à l'homologation de l'Autorité.

cohérence. A titre d'illustration, s'agissant des travaux du conseil sur lesquels la société ACA s'appuie à titre principal, et en particulier ceux de juillet 2018 utilisant la formule du MEDAF :

- Le taux d'impôt sur les sociétés retenu dans les travaux mis en avant par la société ACA n'est pas conforme aux dispositions légales (28,9 % au titre de l'année 2020³).
- La limite de déductibilité fiscale des charges financières de 75 % n'est pas applicable au cas particulier de la société ACA.
- La société ACA détermine un taux sans risque de [...] % à partir des moyennes sur 10 ans des obligations assimilables du Trésor (OAT) de maturité 10 ans et, dans le même temps, une prime de risque marché de [...] % estimée à partir des primes de risque marché anticipées telles qu'estimées par le conseil principal de la société ACA. Il découle de cela que la rentabilité du marché serait de [...] %, ce qui semble très élevé pour le marché français⁴.

57. La mise à jour à la date de complétude de la saisine du calcul de CMPC, utilisant valablement la formule du MEDAF, produit par la société ACA avec la correction des paramètres fiscaux (taux d'impôt sur les sociétés et absence de limite de déductibilité des charges financières), d'une part, et en retenant une prime de risque marché autour de [...] % comme le font la plupart des régulateurs qui utilisent pour la détermination du taux sans risque une moyenne à 10 ans des OAT 10 ans, d'autre part, conduirait à une baisse du CMPC de l'ordre de [150 ; 200] points de base (pbs) et ceci sans remettre en cause à ce stade l'hypothèse de bêta désendetté de [...] ⁵ retenu par la société.
58. Dans ces conditions, l'Autorité estime que le CMPC devrait être inférieur à celui proposé par la société ACA et qu'en conséquence, la rémunération des capitaux investis ne saurait être regardée comme juste au sens du II de l'article L. 6327-2 du code des transports.

2.2.3. En ce qui concerne le rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus

59. Dans le cadre de l'application de l'arrêté du 12 juillet 2018, la société ACA est soumise à un mécanisme de double caisse, comprenant un périmètre des activités régulées et un périmètre des activités non-régulées. Au sein du premier périmètre, il convient également de distinguer le périmètre des services publics aéroportuaires des autres prestations régulées.
60. Afin d'étudier le rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus pour la proposition tarifaire de la société ACA, l'Autorité a porté son attention dans un premier temps sur les mécanismes d'allocation des produits, charges et actifs entre les différents périmètres, avant d'étudier les projections de produits, charges et actifs pour la période tarifaire considérée.

a. Sur l'allocation des produits, charges et actifs

61. La mise en place d'un mécanisme de double caisse implique la mise en œuvre de travaux spécifiques et une attention particulière à la production d'une comptabilité analytique permettant de procéder à une allocation des produits, charges et actifs aux différents périmètres.
62. C'est dans ce cadre que l'ASI avait noté, lors de ses différents travaux portant sur les saisines pour homologation de la société ACA au cours de l'année 2019, la nécessité de pouvoir disposer des comptes de la société ACA mais également des modalités d'allocation des produits, charges et actifs entre les différents périmètres dans la comptabilité analytique de la société. Il ressort des travaux

³ Article 84 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018

⁴ A titre d'exemple, les trois autres consultants mandatés par l'Aéroport préconisent de retenir une rentabilité totale de [...] % et [...] % en fourchette basse et respectivement [...] %, [...] % et [...] % en fourchette haute.

⁵ Niveau qui semble également élevé, notamment par rapport aux dernières études publiées par d'autres régulateurs aéroportuaires : <https://www.aviationreg.ie/fileupload/2019/Draft%20Determination/2020-2024%20Draft%20Efficient%20Cost%20of%20Capital%20Study.pdf>

menés par l'ASI dans le cadre de sa décision n° 1904-D1 du 3 avril 2019 susvisée que « la DGAC a[vait] annoncé qu'un audit serait lancé [...] qui pourrait contribuer à la fiabilisation de la comptabilité d'ACA ».

63. La DGAC a effectivement mandaté un cabinet d'audit pour réaliser un audit de la comptabilité analytique de la société ACA. Cet audit a porté sur l'allocation des actifs, produits et charges pour l'exercice 2018.
64. L'ASI avait indiqué qu'il apparaissait nécessaire qu'elle puisse « être associée à la définition des spécifications de l'audit, à son pilotage, et ait un plein accès à ses résultats ». Dans le contexte particulier de l'entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2019 des dispositions de l'ordonnance n° 2019-761 du 24 juillet 2019 relative au régulateur des redevances aéroportuaires confiant à l'Autorité la compétence d'homologation des tarifs des redevances, l'Autorité n'a pu être associée ni à la définition des spécifications de l'audit, ni à son pilotage. L'Autorité a néanmoins eu communication d'un projet de rapport de l'audit réalisé. Il apparaît que ce rapport est, à la date de la présente décision, toujours en cours de revue contradictoire entre la société ACA, la DGAC et l'auditeur. Cependant, l'Autorité a obtenu dans le cadre de son instruction les commentaires formulés par la société ACA sur ce projet de rapport, ainsi qu'un courrier de la DGAC adressé à l'exploitant, formalisant ainsi les échanges contradictoires entre les parties. Tout ceci permet à l'Autorité d'exploiter l'ensemble des documents en tenant compte des commentaires de chacune des parties prenantes.
65. L'auditeur indique qu'il n'existe pas à proprement parler de référentiels de gestion mais uniquement deux documents décrivant le modèle analytique de la société ACA dans ses grandes lignes et une référence aux règles d'allocation proposées dans le projet de contrat de régulation économique 2017-2021. Dans son avis n° 1704-A1 du 6 juillet 2017 sur ce projet de contrat, lequel n'a pas été signé, l'ASI avait relevé notamment des faiblesses et des imprécisions dans la définition de la méthode d'allocation décrite.
66. Il ressort de comparaisons sectorielles qu'il est classiquement du ressort du régulateur de fixer les principes généraux attendus d'un système de comptabilité analytique support à la détermination des tarifs des redevances. Les principes généraux visent à assurer notamment la stabilité dans le temps, l'homogénéité, l'auditabilité, la non-discrimination, la traçabilité vis-à-vis de la comptabilité générale et la priorisation à l'imputation directe des produits, charges et actifs aux différents périmètres. Le régulateur doit également préciser les principes explicitement retenus pour l'allocation entre périmètres régulé et non régulé et en particulier le sort réservé aux actifs non utilisés. Sur cette base commune à l'ensemble des exploitants concernés, l'exploitant propose une application *in concreto* de l'ensemble de ces principes dans son référentiel de gestion. Une telle démarche permet alors à l'auditeur externe en charge de la vérification de la conformité du référentiel proposé de s'assurer de la correcte mise en œuvre par l'exploitant des principes généraux définis par le régulateur.
67. Au cas d'espèce, si l'auditeur souligne dans son rapport l'existence d'un modèle analytique « aisément lisible et auditable » ainsi que la « parfaite maîtrise du fonctionnement du modèle » de la part de l'équipe en charge du paramétrage au sein de l'exploitant et qui permet la comptabilisation des produits, charges et actifs selon une maille compatible avec les besoins de production des tarifs des redevances aéroportuaires, il souligne également les faiblesses de documentation, notamment l'absence d'un référentiel permettant d'assurer le suivi, la justification et la méthodologie de calcul des clés d'allocation.
68. L'Autorité relève par ailleurs que le modèle de comptabilité analytique proposé par la société ACA présente un faible niveau d'allocation directe des charges (inférieur à 50 % du montant des charges pour le périmètre régulé) et des actifs (environ 55 % de la valeur des actifs pour le périmètre régulé). Cette faible part d'allocation directe conduit à faire reposer une part significative des montants alloués de charges et d'actifs sur des clés de répartition, alors même que la faible qualité de la détermination, du suivi et de la documentation de ces clés est relevée par l'auditeur dans son rapport.

69. Sur la base du rapport de l'auditeur, il apparaît que, pour les éléments pour lesquels un chiffrage était possible, la correction de ces éléments pourrait avoir un impact conduisant à réduire le niveau des charges du périmètre régulé pour une valeur comprise entre [0 - 5] M€ et à réduire la base d'actifs régulés⁶ de ce périmètre d'une valeur comprise entre [0 - 5] M€ et [0 - 5] M€ - ce chiffrage incluant une hypothèse pour l'allocation des actifs et charges liés notamment aux voiries et accès.
70. En complément de ces éléments pour lesquels un chiffrage de l'impact a été proposé, l'auditeur s'interroge, à défaut de règles d'allocation clairement établies, sur les choix d'allocation de certains actifs et de leurs charges associées. Ainsi, les allocations des actifs et charges qui concernent notamment la navette, les surfaces relatives à un parcours client cheminant devant les commerces, l'intéressement et la participation ou les mesures incitatives posent question. D'autres actifs et charges, comme le tramway, sont alloués entre les périmètres selon une clé forfaitaire sans analyse de l'utilisation réelle de ces infrastructures.
71. Ainsi, l'Autorité invite d'une part, la société ACA à améliorer la documentation du modèle de comptabilité analytique, tant pour ce qui concerne les principes généraux retenus, que pour permettre d'assurer la traçabilité des hypothèses utilisées ou assurer un suivi des évolutions du modèle de comptabilité analytique au cours des années. En effet, la faiblesse de la documentation du modèle ne permettant pas de disposer de l'ensemble des clés d'allocation utilisées, il ne sera alors pas possible de capitaliser pour les exercices ultérieurs sur les nombreux mois de travaux réalisés par l'auditeur sur cet audit qui portait uniquement sur l'exercice 2018.
72. L'Autorité invite par ailleurs, dans le cadre de la finalisation de cet audit, la DGAC et la société ACA à prévoir une restitution des constats et un échange notamment avec les parties prenantes permettant une revue contrefactuelle opérationnelle par les utilisateurs au premier titre des infrastructures concernées des clés d'allocation retenues par la société ACA afin d'établir un référentiel pertinent, robuste et stable dans les plus brefs délais.

b. Sur les projections réalisées pour l'élaboration de la proposition tarifaire

73. La projection des charges retenues par la société ACA au titre du périmètre régulé pour l'élaboration de sa proposition tarifaire appelle différentes observations.
74. Tout d'abord, il apparaît, après neutralisation des effets de l'inflation, que l'élasticité de la croissance des charges au regard de la croissance du trafic est supérieure entre les années 2019 et 2020 à celle retenue entre les années 2018 et 2019. L'Autorité a procédé à une revue analytique détaillée de ces charges. Dans le détail, les projections de certains postes de charges présentent des croissances très significatives sans qu'un lien puisse être établi entre ces charges et une évolution du trafic. Pour certains postes, notamment les honoraires d'assistance qui comprennent notamment des honoraires de conseils, le choix de l'aéroport d'affecter tout ou partie de ces charges en forte hausse au périmètre régulé est discutable compte tenu de leur nature.
75. Il apparaît également que, dans le cadre de la projection des charges pour l'année 2020, la société ACA utilise un taux d'impôt sur les sociétés évalué à environ [30 - 40] % alors que les dispositions fiscales en vigueur à cette date conduiront la société à être soumise à un taux d'imposition évalué à 28,9 %. L'impact de cette modification conduit à une amélioration du résultat opérationnel du périmètre régulé.
76. Par ailleurs, il apparaît que la société ACA ne retient pas de manière explicite dans ses projections de charges des éventuels efforts de productivité comme le prévoient pourtant les dispositions de l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile : « les tarifs des redevances sont fixés en tenant compte des prévisions d'évolution du trafic de passagers et de marchandises sur l'aérodrome ou les aérodromes considérés ainsi que des [...] objectifs d'évolution des charges, tenant compte notamment de l'évolution de la qualité des services fournis aux usagers et de celle de la productivité de l'exploitant ».

⁶ Tel que défini par l'arrêté du 16 septembre 2005 modifié relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes

L'Autorité rappelle à l'exploitant la nécessité d'identifier de manière explicite dans le cadre de sa demande d'homologation la manière dont il tient compte de l'ensemble de ces dispositions.

77. Enfin, la proposition tarifaire soumise à l'homologation de l'Autorité retient une projection du trafic sur la base du nombre de passagers. Cette projection n'appelle pas de commentaires de la part de l'Autorité au regard de la variation constatée du trafic sur les précédents exercices et du niveau de trafic réalisé à fin septembre 2019.
78. Aussi, l'Autorité invite la société ACA à prendre en compte ces éléments pour l'élaboration de ses futures propositions tarifaires.
79. Il résulte de tout ce qui précède que, eu égard aux motifs relevés dans les parties 2.2.1, 2.2.2 et 2.2.3, tant pris isolément que globalement, l'Autorité ne peut homologuer les tarifs des redevances aéroportuaires qui lui ont été soumis.

DÉCIDE

L'Autorité s'oppose à l'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu pour la période tarifaire du 1^{er} février 2020 au 31 octobre 2020.

La présente décision sera notifiée à la société Aéroports de la Côte d'Azur et publiée sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté la présente décision le 7 novembre 2019.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Monsieur Philippe Richert, vice-président ; Mesdames Cécile George et Marie Picard ainsi que Monsieur Yann Pétel, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman