

Décision n° 2021-011 du 11 février 2021

relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables à l'aéroport de Marseille-Provence à compter du 1^{er} avril 2021

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

Saisie d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables à l'aéroport de Marseille-Provence pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022 par la société Aéroport de Marseille-Provence (ci-après la « société AMP »), le 28 janvier 2021, le dossier ayant été déclaré recevable le même jour ;

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, L. 6327-1 et L. 6327-2 ;

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

Vu l'arrêté du 26 février 1981 modifié fixant les conditions d'établissement et de perception des redevances d'usage des installations aménagées pour la réception des passagers et des marchandises sur les aéroports de France métropolitaine et d'outre-mer ;

Vu l'arrêté du 16 septembre 2005 modifié relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes ;

Vu 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 ;

Vu la décision du Conseil d'État du 28 janvier 2021¹ ;

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 par l'Autorité de régulation des transports des demandes d'homologation de tarifs des redevances aéroportuaires ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2020-087 du 28 décembre 2020 par laquelle l'Autorité s'est opposée à l'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables à l'aéroport de Marseille-Provence pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022, à l'exception de la redevance destinée à financer l'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite ;

¹ CE, 28 janvier 2021, *Syndicat des compagnies aériennes autonomes et autres*, req. n°436166.

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

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 11 février 2021 ;

1. CONTEXTE

1.1. Faits et procédure

1.1.1. L'aéroport de Marseille-Provence

1. L'exploitation de l'aérodrome de Marseille-Marignane a été concédée à la chambre de commerce et d'industrie de Marseille en vertu du décret du 22 juillet 1987 portant concession de l'aménagement, de l'entretien et de l'exploitation dudit aérodrome. Par arrêté du 14 mai 2014, le transfert de la concession de l'aérodrome, renommé Marseille-Provence, à la société AMP a été autorisé. En vertu de l'avenant n°1 à la convention de concession, en date du 17 septembre 2014 et approuvé par arrêté du 20 mars 2015, la concession est accordée à la société AMP.
2. La société AMP est une société anonyme dont le capital est détenu à 60 % par l'État, à 25 % par la chambre de commerce et d'industrie de Marseille, et à 15 % par différentes collectivités territoriales (région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, département des Bouches-du-Rhône, métropole d'Aix-Marseille-Provence et commune de Vitrolles).
3. En 2019, l'aéroport Marseille-Provence a accueilli plus de 10,1 millions de passagers et 59,6 tonnes de fret y ont transité.

1.1.2. La première saisine de l'Autorité pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022

4. La société AMP a saisi l'Autorité d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables à l'aéroport de Marseille-Provence pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022 par un dossier réceptionné le 30 novembre 2020 qui a été déclaré recevable le même jour.
5. Par sa décision n° 2020-087 du 28 décembre 2020, l'Autorité s'est opposée à l'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires, à l'exception de la redevance destinée à financer l'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite, qui, elle, a été homologuée.

1.1.3. La seconde saisine de l'Autorité pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022

6. À la suite de la décision n° 2020-087 du 28 décembre 2020 susvisée, la société AMP a saisi l'Autorité d'une nouvelle demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables à l'aéroport de Marseille-Provence pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022. Le dossier a été réceptionné le 28 janvier 2021 et déclaré recevable le même jour.

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

1.2.1. Le droit de l'Union européenne : la directive 2009/12/CE du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires

7. 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 État membre.
8. 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* ».
9. En règle générale, aux termes de la directive, les redevances aéroportuaires sont fixées par les entités gestionnaires d'aéroport qui, conformément au droit communautaire, s'abstiennent de toute discrimination entre les usagers. Ces derniers sont consultés par les gestionnaires d'aéroport sur les projets d'évolution du système ou du niveau des redevances.
10. 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. En vue de la consultation, l'entité gestionnaire fournit aux usagers d'aéroport ou à leurs représentants les informations sur les éléments servant de base à la détermination du système ou du niveau de toutes les redevances perçues par elle dans chaque aéroport, requises par l'article 7 de la directive.
11. Le paragraphe 5 de l'article 6 laisse la possibilité aux États 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.
12. 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 États 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.

1.2.2. Le droit national

a. Les redevances pour services rendus

13. 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.

14. 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 aéroport, 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'aéroport ou sur le système d'aéroports desservant la même ville ou agglomération urbaine concerné, système défini au sens du présent chapitre comme un groupe d'aéroports desservant la même ville ou agglomération urbaine, géré par un même exploitant et désigné comme tel par l'autorité compétente de l'État. / 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 ».
15. 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'aéroport, dans la mesure où cet usage est directement nécessaire, sur l'aéroport, à l'exploitation des aéronefs ou à celle d'un service de transport aérien ».
16. 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. Le périmètre régulé

17. L'article L. 6325-1 du code des transports précité indique que le montant des redevances tient compte de la rémunération des capitaux investis sur un périmètre d'activités précisé par voie réglementaire pour chaque aéroport.
18. L'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile renvoie à un arrêté du ministre chargé de l'aviation civile le soin de fixer ce périmètre, ainsi que, le cas échéant, les modalités de prise en compte des profits dégagés par des activités de l'exploitant extérieures à ce périmètre.
19. Le II de l'article 1^{er} de l'arrêté du 16 septembre 2005 relatif aux redevances pour services rendus sur les aéroports fixe le périmètre des activités régulées applicable pour les aéroports de l'État concédés, à l'exception des aéroports de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu. Ce périmètre couvre les activités de service public objet de la concession ainsi que l'ensemble des autres activités exercées par le concessionnaire sur le domaine concédé, à l'exception : des activités d'assistance en escale, de certaines activités exercées par des entreprises liées au concessionnaire, des activités relevant de la taxe d'aéroport et de la taxe sur les nuisances sonores aériennes et des activités sans rapport avec le ou les aéroports concernés.

c. La procédure d'homologation des tarifs des redevances

20. 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. Cette notification est effectuée quatre mois au moins avant le début de chaque nouvelle période tarifaire annuelle, ce délai étant ramené à deux mois lorsqu'un contrat de régulation économique (CRE) a été conclu.
21. Aux termes de l'article L. 6327-1 du code des transports, l'Autorité de régulation des transports est compétente pour homologuer les tarifs des redevances pour services rendus mentionnées à l'article L. 6325-1 du même code et leurs modulations concernant « *les aérodromes dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers lors de l'une des cinq années civiles précédentes ainsi que pour les aérodromes faisant partie d'un système d'aérodromes au sens de l'article L. 6325-1 précité comprenant au moins un aérodrome dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers lors de l'une des cinq années civiles précédentes* ».
22. L'Autorité 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'est dans ce cadre qu'intervient la présente décision.

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

23. L'article L. 6327-2 du code des transports précise les missions de l'Autorité lorsqu'elle est saisie pour homologuer des tarifs et leurs modulations et prévoit que, dans ce cadre, elle s'assure :
 - « *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 ».*
24. Il résulte du III de l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile que, lorsque l'exploitant d'aérodrome notifie de nouveaux tarifs et leurs éventuelles modulations dans le mois qui suit l'opposition de l'Autorité, il n'est pas tenu de réaliser une nouvelle consultation des usagers. Dans ce cadre, l'Autorité n'a pas à s'assurer du respect de la procédure de consultation des usagers fixée par voie réglementaire.

1.3. Les périodes tarifaires antérieures

25. Les tarifs des redevances aéroportuaires et leurs modulations actuellement en vigueur ont été homologués par l'Autorité de supervision indépendante des redevances aéroportuaires (ci-après « l'ASI ») par sa décision n° 1809-D2 du 12 février 2019. Cette décision s'inscrit dans les circonstances de fait et de droit rappelées au paragraphe 26 de la décision n° 2020-087 du 28 décembre 2020 susvisée.

1.4. Contenu de la saisine pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022

26. À la suite de la décision n° 2020-087 du 28 décembre 2020 susvisée, la société AMP a saisi l'Autorité d'une nouvelle demande d'homologation des redevances aéroportuaires applicables pour la période du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022. La grille tarifaire soumise à homologation a été publiée sur le site internet de la société AMP le même jour.

1.4.1. Sur la structure tarifaire

27. La proposition de la société AMP prévoit deux évolutions relatives à la structure tarifaire par rapport à la grille tarifaire actuellement en vigueur telle qu'homologuée par l'ASI dans sa décision du 12 février 2019.
28. En premier lieu, la société AMP propose de supprimer le faisceau de facturation de la redevance par passager « UE hors Schengen » dans le terminal 1 et de renommer, pour plus de lisibilité, les deux faisceaux subsistant de manière homogène entre les terminaux 1 et 2.
29. En second lieu, la société AMP propose de modifier le délai de franchise pour les aéronefs stationnant sur les aires de trafic et de garage. La proposition de la société AMP consiste à réduire la franchise de stationnement de 60 minutes à 45 minutes sur les aires au contact et à conserver une franchise de 60 minutes sur les aires au large.
30. En ce qui concerne les modulations tarifaires actuellement en vigueur, à savoir (i) la modulation acoustique, (ii) l'aménagement de la redevance de stationnement de nuit, (iii) l'incitation à la création de nouvelles lignes et (iv) l'incitation au développement du trafic sur lignes existantes, la société AMP propose de les reconduire avec, pour certaines de ces modulations, des propositions de modifications en ce qui concerne leurs conditions d'application. La société AMP ne prévoit pas de nouvelles modulations tarifaires pour la période tarifaire soumise à homologation, et renonce ainsi à l'introduction de la mesure incitative à l'affectation d'aéronefs de dernière génération proposée lors de la CoCoEco du 10 novembre 2020.

1.4.2. Sur les tarifs des redevances

31. La société AMP propose une augmentation moyenne des tarifs des redevances aéroportuaires de +3,1 %.
32. Ces évolutions sont en moyenne de l'ordre de :
 - +1,5 % pour la redevance d'atterrissage ;
 - +2,2 % pour la redevance de stationnement ;
 - +3,7 % pour les tarifs de la redevance par passager relevant des faisceaux « Schengen » et « Non Schengen » sur le terminal 1 ;

- +1,5 % pour les tarifs de la redevance par passager relevant du faisceau « Schengen » sur le terminal 2 et +7,0 % pour les tarifs des redevances « Non Schengen » sur le même terminal ;
- +5,5 % pour les tarifs de la redevance balisage ;
- +3,95 % pour les tarifs de la redevance passerelle.

1.4.3. Sur les perspectives de trafic et rentabilité du périmètre régulé envisagées

33. Si la société AMP a présenté plusieurs scénarii d'évolution du trafic au cours de sa CoCoEco, elle avait initialement fondé sa proposition tarifaire sur une prévision de [5 - 9] millions de passagers correspondant ainsi à [50 - 90] % du trafic réalisé en 2019. Dans le cadre de la seconde proposition tarifaire soumise à l'homologation de l'Autorité, la société AMP prévoit, sur l'année civile 2021, un trafic de [4 - 8] millions de passagers correspondant ainsi à [40 - 80] % du trafic réalisé en 2019. Il en résulte un niveau des produits de redevances aéroportuaires soumises à homologation de l'Autorité de près de [25 - 50] millions d'euros et, par ailleurs, un niveau des produits issus des activités non aéronautiques du périmètre régulé de près de [35 - 60] millions d'euros pour la période tarifaire soumise à l'homologation. Sur le périmètre régulé et sur la même période, le taux de retour sur les capitaux investis (ci-après « ROCE ») est ainsi estimé par la société AMP à + [...] % et le niveau de coût moyen pondéré du capital (ci-après « CMPC ») supérieur à [...] %.
34. Au cours de l'instruction, la société AMP a transmis à l'Autorité de nouvelles estimations du trafic concernant la période tarifaire soumise à l'homologation, en prenant en compte l'évolution du contexte lié à la crise sanitaire. Celles-ci s'avèrent plus faibles que les prévisions ayant servi de base à la proposition tarifaire présentée à la CoCoEco et soumise à l'homologation de l'Autorité. En effet, le trafic prévisionnel pour la période tarifaire soumise à l'homologation atteindrait désormais, selon la société AMP, [3 - 6] millions de passagers, correspondant à [30 - 60] % du trafic réalisé en 2019. Ces nouvelles hypothèses de trafic conduiraient, selon la société AMP, à un niveau de ROCE révisé à - [...] % sur le périmètre régulé pour la période tarifaire soumise à homologation.

2. ANALYSE

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

35. Le 10 novembre 2020, la société AMP a, conformément au II de l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile, soumis à l'avis de la commission consultative économique une proposition d'évolution des redevances aéroportuaires, à compter du 1^{er} avril 2021.
36. À la suite du refus d'homologation de cette proposition par l'Autorité dans sa décision n° 2020-087 du 28 décembre 2020 susvisée, la société AMP a saisi l'Autorité d'une nouvelle demande d'homologation pour la période du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022. Le jour même de la saisine, la société AMP a publié, sur son site internet, les grilles tarifaires soumises à homologation, conformément au III de l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile. Sur le même fondement, la société AMP a pu s'exonérer de procéder à une nouvelle consultation des usagers sur cette seconde proposition tarifaire.
37. Par conséquent, la réglementation n'imposant pas de nouvelle consultation des usagers sur cette seconde proposition tarifaire, l'Autorité n'a pas à s'assurer, dans le cadre de cette nouvelle saisine, du respect de la procédure de consultation des usagers fixée par voie réglementaire, tel que prévu par l'article L. 6327-2 du code des transports.

2.2. Sur la structure tarifaire proposée par la société AMP

2.2.1. Sur les faisceaux géographiques de la redevance par passager

38. Comme le permet l'article 2 de l'arrêté du 26 février 1981 susvisé, la grille tarifaire soumise à homologation prévoit, pour la redevance par passager, un tarif différencié pour les faisceaux géographiques « Schengen » et « Non Schengen ». Ainsi, la société AMP a supprimé le faisceau intermédiaire « UE hors Schengen », prévu auparavant pour le terminal 1, dont les destinations relèvent désormais du faisceau « Non Schengen ».
39. Dans sa décision n° 2020-087 du 28 décembre 2020 susvisée, l'Autorité recommandait que la société AMP, « dans un souci de transparence (...) d'une part, adapte les intitulés des faisceaux géographiques à leur restructuration, afin que les destinations concernées par chacun des faisceaux soient clairement identifiables, et, d'autre part, harmonise les intitulés desdits faisceaux pour chacun des terminaux ». L'Autorité relève que la société AMP a pris en considération ces recommandations, en adaptant et en harmonisant, sur les deux terminaux, les intitulés de chacun des faisceaux géographiques.
40. Pour ce qui concerne la différenciation tarifaire, l'Autorité réitère les recommandations détaillées au paragraphe 51 de sa décision n° 2020-087 du 28 décembre 2020 susvisée et invite la société AMP à poursuivre ses travaux concernant la justification de chacune des différenciations tarifaires basées sur les faisceaux géographiques.

2.2.2. Sur le maintien d'un tarif de redevance par passager spécifique applicable aux usagers du terminal 2

41. En application du 1^{er} de l'article R. 224-2 du code de l'aviation civile, la société AMP pratique des tarifs différenciés de la redevance par passager applicables, d'une part, aux usagers du terminal 1 et, d'autre part, aux usagers du terminal 2, en fonction des coûts d'investissement et d'exploitation afférents à ces aérogares et du niveau de qualité de service. Le terminal 2 offrant des prestations inférieures en termes de qualité de service, a été mis en service le 1^{er} août 2005. En 2021, la prévision, par la société AMP, du nombre de passagers au départ utilisant le terminal 2 s'établit à [0 - 2] millions pour un total de [2 - 5] millions, soit [0 - 40] % du trafic prévu en 2021.
42. Comme indiqué au paragraphe 54 de sa décision n° 2020-087 du 28 décembre 2020 susvisée, l'Autorité relève que les taux de couverture des charges par le produit de la redevance, fournis par la société AMP, sont proches sur les deux terminaux et qu'ainsi, les montants des redevances par passager du terminal 1 ne participent pas, à travers une sur-tarification, au financement de services rendus aux usagers du terminal 2.

2.2.3. Sur la modification de la franchise de stationnement sur les aires au contact

43. L'Autorité rappelle qu'en application de l'article 3 de l'arrêté du 22 juillet 1959 relatif aux conditions d'établissement et de perception des redevances de stationnement des aéronefs sur les aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique, l'exploitant aéroportuaire « fixe un délai de franchise durant lequel un aéronef peut, entre le moment de son atterrissage et celui de son décollage, stationner sur les aires de trafic sans acquitter la redevance de stationnement. Ce délai est compris entre quarante-cinq minutes et deux heures. Il peut varier, le cas échéant, suivant les heures de la journée pour tenir compte des variations dans la densité du trafic sur l'aérodrome considéré. Toutefois, pour les aires au contact, l'exploitant peut décider de ne pas accorder de délai de franchise, sur tout ou partie de la journée. »

44. Comme indiqué aux paragraphes 56 et 57 de sa décision n° 2020-087 du 28 décembre 2020 susvisée, au regard des éléments de justification apportés par la société AMP, l'Autorité ne s'oppose pas à la modification du délai de franchise de stationnement pour les aéronefs sur les aires au contact.

2.3. Sur le respect des règles applicables aux redevances aéroportuaires

45. Conformément aux articles R. 224-2 et R. 224-3-3 du code de l'aviation civile, l'analyse de l'Autorité porte sur les redevances principales, accessoires et leurs modulations ainsi que sur la redevance relative à l'assistance fournie aux personnes handicapées et à mobilité réduite.
46. Sont en particulier exclues de son champ de contrôle, en application du II de l'article 1 de l'arrêté du 16 septembre 2005 susvisé et de l'article R. 224-3-3 du code de l'aviation civile, la taxe d'aéroport, les redevances relatives aux prestations d'assistance en escale et les redevances accessoires correspondant à des services de nature particulière qui ne sont rendus qu'à certains usagers et qui peuvent être fixées contractuellement entre le gestionnaire d'aéroport et les compagnies aériennes.

2.3.1. En ce qui concerne les modulations tarifaires

47. Comme exposé au paragraphe 31 de la présente décision, la société AMP souhaite reconduire (i) la modulation acoustique, (ii) l'aménagement de la redevance de stationnement de nuit, (iii) l'incitation à la création de nouvelles lignes et (iv) l'incitation au développement du trafic sur lignes existantes, en modifiant certaines conditions d'application de ces modulations tarifaires.
48. Comme indiqué dans sa décision n° 2020-087 du 28 décembre 2020 susvisée, les évolutions proposées de ces modulations n'appellent pas de remarques de l'Autorité au regard des exigences de l'article R. 224-2-2 du code de l'aviation civile.

2.3.2. En ce qui concerne le caractère modéré de l'évolution des tarifs des redevances et de leurs modulations

49. Aux termes de l'article L. 6327-2 du code des transports, l'Autorité s'assure que l'évolution des tarifs, par rapport aux tarifs en vigueur, est modérée.
50. La société AMP propose une hausse différenciée des tarifs unitaires des redevances selon les niveaux précisés au paragraphe 32, correspondant à une augmentation moyenne des tarifs unitaires d'environ +3,1 %.
51. La modération tarifaire n'étant pas définie par les textes actuellement en vigueur, elle s'apprécie au cas par cas en tenant compte des circonstances particulières de chaque espèce dans lesquelles l'Autorité est amenée à se prononcer. Parmi les éléments à prendre en compte figurent notamment les projets prévus sur la plateforme, l'évolution du niveau de service rendu aux usagers, le système de caisse défini par arrêté, et l'avis des usagers.

52. L'Autorité relève que les décisions du juge administratif rendues en matière de redevances aéroportuaires portaient sur des niveaux de hausse compris entre 0 et 5 %, sans que ces décisions ne permettent de déterminer avec certitude quel niveau de hausse pourrait systématiquement être considéré comme modéré². En tout état de cause, le Conseil d'État, dans sa décision du 31 décembre 2019, a précisé que la règle de la modération tarifaire « *a pour seul objet de protéger les usagers d'une hausse excessive [des] tarifs* »³.
53. L'appréciation du caractère modéré de l'évolution s'effectuant au regard des circonstances particulières de chaque espèce, l'Autorité constate que la proposition tarifaire dont la société AMP l'a saisie intervient dans le contexte de la crise sanitaire et économique liée à l'épidémie de covid-19, qui revêt un caractère exceptionnel.
54. En réponse à la pandémie, de nombreux États dans le monde ont établi un confinement strict des populations et décidé la fermeture de leurs frontières. Le secteur du transport aérien a été directement et très durement touché. Sur l'ensemble de l'année 2020, selon l'Association internationale du transport aérien (IATA)⁴, le trafic passagers a diminué de 65,9 % par rapport à 2019. L'Europe a été particulièrement affectée, avec une baisse du trafic de 69,9 % sur un an et de 82,2 % sur le seul mois de décembre 2020, conséquence de la seconde vague épidémique. Selon des projections d'Eurocontrol publiées en novembre 2020, au niveau mondial, le transport aérien ne devrait pas retrouver son niveau de trafic d'avant-crise avant 2024 au moins, hypothèse « haute » s'appuyant sur la disponibilité d'un vaccin pour l'ensemble des passagers d'ici l'été 2021⁵.
55. Dans ce contexte, l'Autorité observe que l'ensemble des acteurs du secteur aérien (exploitants d'aéroport, compagnies aériennes, prestataires d'assistance en escale, notamment) est sévèrement touché, et a intérêt à favoriser une reprise rapide et durable du trafic aérien.
56. À cet égard, l'Autorité souligne que l'augmentation tarifaire proposée par la société AMP répond essentiellement à une baisse de trafic conjoncturelle, et non à une augmentation des charges visant à améliorer le service rendu.
57. Néanmoins, l'Autorité relève que la société AMP a proposé une évolution différenciée des redevances principales prenant en compte l'objectif de favoriser une reprise rapide et durable du trafic aérien. Il en résulte que les tarifs unitaires de la redevance par passager augmenteraient en moyenne de 3,68 %, alors que ceux de la redevance d'atterrissage et de la redevance de stationnement augmenteraient en moyenne de 2,12 %. Ce faisant, la société AMP indique souhaiter réduire l'impact de l'augmentation proposée sur les charges fixes des compagnies aériennes. Cette proposition revient à partager avec les compagnies aériennes le risque et les opportunités liés au remplissage des avions (*load factor*). Cette décision de la société AMP semble ainsi plutôt favorable à la reprise du trafic des compagnies.
58. Au surplus, l'Autorité ne peut que souligner l'effort consenti par la société AMP qui témoigne de sa volonté de favoriser, de concert avec les compagnies aériennes, une reprise rapide du trafic aérien.
59. Au regard de l'ensemble de ces éléments, l'Autorité considère que la hausse des tarifs proposée par la société AMP est modérée.

² CE, 1^{er} juin 2018, CSTA, req. n°409929 ; CE, 19 mars 2010, SCARA et autres, req. n°315403 ; CE, 19 mars 2010, SCARA et autres, req. n°305047 ; CE, 4 décembre 2017, Sté TwinJet, req. n°404781 ; CE, 25 avril 2007, FNAM, req. n°291976.

³ CE, 31 décembre 2019, SCARA et autres, req. n°424088.

⁴ IATA, Communiqué de presse du 3 février 2021.

⁵ Eurocontrol, *Five-year forecast*, 4 novembre 2020.

2.3.3. En ce qui concerne la juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé

60. Aux termes de l'article L.6327-2 du code des transports, l'Autorité s'assure, en l'absence de contrat conclu en application de l'article L. 6325-2 du même code, 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.
61. L'Autorité constate, tout d'abord, que la société AMP a, selon ses hypothèses, soumis une proposition tarifaire avec un taux de retour sur les capitaux investis sur le périmètre régulé fixé au II de l'article 1 de l'arrêté du 16 septembre 2005 inférieur au niveau de son estimation de CMPC.
62. En tout état de cause, il convient de rappeler que les dispositions des articles 39 et 74 du cahier des charges type applicable à la concession prévoient le versement d'une compensation, par le concédant, en cas de survenance d'un évènement relevant de l'imprévision ou de la force majeure, de nature à bouleverser l'équilibre économique de la concession. Si la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19 devait engendrer un tel bouleversement de l'équilibre économique de son contrat de concession, la société AMP serait bien fondée à se prévaloir de ces dispositions auprès de l'État, qui en apprécierait le bien-fondé, sous le contrôle du juge administratif. La société AMP a indiqué au cours de l'instruction avoir engagé des démarches en ce sens auprès de la direction générale de l'aviation civile (DGAC). Cette dernière a confirmé, au cours de l'instruction de la première saisine de l'Autorité par la société AMP, que de telles discussions avaient été amorcées, tout en indiquant que la question de la nécessité et, *a fortiori*, de la nature d'une telle compensation n'était pas tranchée à ce stade.

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

63. L'utilisation et l'analyse d'informations financières sur les différents périmètres imposent de disposer d'un référentiel de règles d'allocation des actifs, produits et charges, dont la pertinence et la correcte application dans les systèmes d'informations analytiques de la société ont été auditées par un tiers externe.
64. Pour la présente procédure d'homologation des tarifs des redevances pour la période tarifaire 2021, la société AMP a transmis une attestation établie par ses commissaires aux comptes sur les « situations analytiques établies dans le cadre du décret N°2007-244 du 23 février 2007 relatif aux aérodromes appartenant à l'État pour l'exercice clos le 31 décembre 2019 ». Cette attestation, qui n'appelle pas d'observations particulières de la part des auditeurs, porte sur la concordance des informations financières présentées par périmètre d'activité avec les systèmes de comptabilité analytique de la société AMP, mais ne se prononce pas sur les hypothèses retenues pour établir ladite comptabilité analytique.
65. L'arrêté du 15 octobre 2020⁶, par lequel le ministre en charge de l'aviation civile avait fixé les modalités d'approbation des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre d'activités pris en compte pour l'établissement des tarifs des redevances aéroportuaires, a été privé de base légale par la décision du Conseil d'État du 28 janvier 2021 susvisée, prononçant l'annulation de la dernière phrase du dernier alinéa de l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile.

⁶ Arrêté du 15 octobre 2020 relatif aux modalités d'approbation des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre d'activités pris en compte pour l'établissement des tarifs des redevances aéroportuaires.

66. Dans sa décision, le Conseil d'État a considéré que les dispositions combinées du code des transports et du code de l'aviation civile impliquent « *l'intervention des usagers de l'aéroport et de l'Autorité de régulation des transports dans la détermination des règles d'allocation des actifs, produits et charges au périmètre régulé* », ce qui n'a pu être mis en œuvre par l'Autorité dans le cadre de cette instruction, compte tenu notamment du caractère récent de cette décision.
67. Néanmoins, au cas particulier et dans la mesure où (i) la société AMP est, dans le cadre des dispositions de l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile et de l'arrêté du 16 septembre 2005 susvisé, soumise à un régime dit de « *caisse unique* » et où (ii) la présente saisine intervient dans un contexte de crise sanitaire impactant à la baisse le taux de couverture des redevances, l'éventuelle modification des règles d'allocation des actifs, produits et charges retenues par la société AMP ne saurait être susceptible de remettre en cause l'analyse de l'Autorité concernant le rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus.
68. L'Autorité a procédé à une analyse du rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus sur la base des informations transmises par la société AMP. Il en résulte que la société AMP respecte la règle selon laquelle le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus avec un taux de couverture des services publics aéroportuaires de [50 - 60] % selon la société AMP pour la période tarifaire soumise à l'homologation.

ÉMET LA DÉCISION SUIVANTE

L'Autorité homologue les tarifs des redevances aéroportuaires applicables à l'aéroport de Marseille-Provence pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022.

La présente décision sera notifiée à la société AMP et publiée sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté la présente décision le 11 février 2021.

Présents : Monsieur Bernard Roman, Président ; Monsieur Philippe Richert, vice-président ; Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Mesdames Marie Picard et Cécile George, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman