

Consultation publique

Détermination du cadre général dans lequel devront s'inscrire les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges pour les aéroports relevant du champ de compétence de l'Autorité de régulation des transports

Début : **25 mai 2021**

Fin : **30 juillet 2021**

Synthèse

La mise en place d'un système d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé et entre les activités relevant de ce périmètre est particulièrement cruciale dans le cadre de l'exercice des missions confiées à l'Autorité, et notamment dans le cadre de l'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires, que celles-ci interviennent dans le cadre de demandes annuelles ou dans le cadre de contrats de régulation économique. En effet, lorsque l'Autorité homologue les tarifs des redevances, elle doit notamment s'assurer que l'exploitant d'aérodrome reçoit une juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre d'activités régulé, appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital (CMPC) calculé sur ce périmètre, et que le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus.

Dans sa décision du 28 janvier 2021, le Conseil d'État a modifié le code de l'aviation civile pour sa partie qui donnait compétence au ministre chargé de l'aviation civile pour préciser par arrêté les modalités selon lesquelles il approuvait les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé. L'arrêté¹ pris en application de ces dispositions est en conséquence privé de sa base légale. Le Conseil d'État a précisé à cette occasion que l'intervention des usagers de l'aéroport et de l'Autorité de régulation des transports dans la détermination des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé résultait des dispositions combinées du code des transports et du code de l'aviation civile relatives à la procédure de fixation du montant des redevances.

Pour exercer la mission résultant de la décision du Conseil d'État, tout en assurant une visibilité suffisante aux acteurs du secteur, l'Autorité prévoit d'adopter, dans les meilleurs délais, une décision déterminant le cadre général dans lequel devront s'inscrire les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé et entre les activités relevant de ce périmètre. Dans ce cadre, la consultation publique faisant l'objet du présent document doit permettre d'exposer aux parties prenantes, outre le calendrier global envisagé, les enjeux de l'allocation des actifs, des produits et des charges dans un aéroport, et de recueillir leur avis sur les différentes propositions de l'Autorité.

¹ Arrêté du 15 octobre 2020.

Objet et modalités de la consultation publique

Le présent document vise à consulter l'ensemble des acteurs intéressés afin d'engager les démarches de concertation souhaitées par l'Autorité pour établir, dans les meilleurs délais, la décision fixant le cadre général dans lequel devront s'inscrire les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé et entre les activités relevant de ce périmètre.

Les personnes intéressées peuvent apporter toutes les observations qu'elles souhaitent sur les problématiques qui sont exposées dans le présent document.

Les observations sur le présent document, ainsi que toutes contributions qui apparaîtraient opportunes pour éclairer l'Autorité, peuvent être transmises jusqu'au 30 juillet 2021, par courriel, à l'adresse suivante : consultation.publique@autorite-transport.fr

Sauf demande contraire expressément formulée, l'Autorité, dans un souci de transparence, publiera l'intégralité des commentaires qui lui auront été transmis, à l'exclusion des parties couvertes par un secret protégé par la loi et, le cas échéant, sous réserve des passages que les contributeurs souhaiteraient garder confidentiels.

À cette fin, les contributeurs sont invités à indiquer précisément les éléments qu'ils considèrent couverts par un secret protégé par la loi.

Références

Directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires

Code des transports

- Chapitre V du titre II du livre III de la sixième partie de la partie législative (articles L. 6325-1 et suivants)
- Chapitre VII du titre II du livre III de la sixième partie de la partie législative (articles L. 6327-1 et suivants)

Code de l'aviation civile

- Chapitre IV du titre II du livre II de la partie réglementaire (articles R. 224-1 et suivants)

Arrêtés

- Arrêté du 16 septembre 2005 relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes, modifié
- 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 aéroportuaires²

Conseil d'État, 28 janvier 2021, SCARA et autres, req. n°436166

² Cet arrêté a été privé de sa base légale par la décision CE, 28 janvier 2021, SCARA et autres

Sommaire

1. IL REVIENT A L'AUTORITE D'INTERVENIR DANS LA DETERMINATION DES REGLES D'ALLOCATION DES ACTIFS, DES PRODUITS ET DES CHARGES AU PERIMETRE REGULE ET ENTRE LES ACTIVITES RELEVANT DE CE PERIMETRE	6
2. LES TRAVAUX QU'ENTEND MENER L'AUTORITE DOIVENT PERMETTRE DE DONNER DE LA STABILITE ET DE LA PREVISIBILITE A L'ENSEMBLE DES ACTEURS DU SECTEUR AEROPORTUAIRE	7
2.1. Les travaux qu'entend mener l'Autorité doivent s'appuyer sur des consultations publiques	7
2.2. De la détermination du cadre général dans lequel devront s'inscrire les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges, à l'établissement des comptes par les exploitants aéroportuaires : un processus qui nécessite l'intervention de toutes les parties prenantes	8
3. LA MISE EN PLACE D'UN SYSTEME D'ALLOCATION EST UN EXERCICE COMPLEXE, FORCEMENT IMPARFAIT ET FORTEMENT DEPENDANT DU REGIME DE CAISSE EN VIGUEUR	9
3.1. Le système d'allocation est un mécanisme essentiel de la régulation économique	9
3.2. Plusieurs méthodes d'allocation existent, sans qu'aucune ne soit parfaite	10
3.2.1. Définitions des coûts : approches comptables et économiques.....	10
3.2.2. De nombreuses méthodes s'appuient sur des coûts économiques, mais elles peuvent être complexes à mettre en œuvre.....	11
3.2.3. Les méthodes de répartition proportionnelles issues de la comptabilité analytique reposant sur les charges comptables sont les plus usuelles mais ne sont pas sans défauts	12
3.2.4. Aucune méthode n'est parfaite, mais en fonction des principes directeurs retenus, les arbitrages deviennent possibles	13
3.3. Les difficultés de mise en œuvre d'un système d'allocation sont renforcées dans le secteur aéroportuaire	13
3.3.1. Des enjeux liés à l'allocation dépendant des systèmes de caisse	13
3.3.2. Des enjeux liés au degré d'interdépendance des activités	14
3.3.3. Des enjeux qui ont fait l'objet de recommandations de la part du Forum de Thessalonique	15
4. LES ACTIVITES EXERCEES PAR L'EXPLOITANT AEROPORTUAIRE DOIVENT ETRE REPARTIES ENTRE LES DIFFERENTS PERIMETRES.....	16
5. LES REGLES DOIVENT REpondre A DE GRANDS PRINCIPES GENERAUX.....	17
5.1. Principes généraux	17

5.2. Déclinaison des principes généraux dans le secteur aéroportuaire.....	19
5.2.1. Définitions.....	19
5.2.2. Allocation des éléments affectables directement.....	20
5.2.3. Allocation des éléments affectables indirectement.....	20
5.2.4. Allocation des éléments non affectables.....	21
6. MODALITES D'APPLICATION CONCERNANT LE FORMAT, L'AUDITABILITE ET LES MESURES TRANSITOIRES.....	22
6.1. Format et audit des règles et des comptes établis.....	22
6.2. Mesures transitoires.....	23

1. IL REVIENT A L'AUTORITE D'INTERVENIR DANS LA DETERMINATION DES REGLES D'ALLOCATION DES ACTIFS, DES PRODUITS ET DES CHARGES AU PERIMETRE REGULE ET ENTRE LES ACTIVITES RELEVANT DE CE PERIMETRE

1. Dans sa décision du 28 janvier 2021, le Conseil d'État a annulé la dernière phrase du dernier alinéa de l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile, issue du 2° de l'article 5 du décret n° 2019-1016 du 3 octobre 2019 relatif aux redevances aéroportuaires et modifiant le code de l'aviation civile, qui donnait compétence au ministre chargé de l'aviation civile pour préciser, par arrêté, les modalités selon lesquelles il approuvait les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé, sur les Aéroports de Paris et les aérodromes appartenant à l'État. Le Conseil d'État a en effet considéré qu'« *[e]n confiant au ministre chargé de l'aviation civile un pouvoir de définition des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au « périmètre régulé », les dispositions réglementaires contestées restreign[aient] dans une mesure contraire aux objectifs de la directive la capacité de l'autorité de régulation à apprécier, de manière indépendante, la pertinence du niveau des redevances en cause.* »
2. L'arrêté du 15 octobre 2020, pris en application de ces dispositions, est en conséquence privé de sa base légale. Cet arrêté, outre la définition des principes généraux (en son article 2), précisait notamment les modalités de modification des règles d'allocation (en son article 4) et le format des règles d'allocation (en son article 5).
3. Le Conseil d'État a précisé, à cette occasion, que 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 résultait des dispositions combinées du code des transports et du code de l'aviation civile relatives à la procédure de fixation du montant des redevances.
4. Ainsi, il ressort du cadre législatif et réglementaire actuellement en vigueur que l'Autorité est compétente pour intervenir, en tant que régulateur économique, dans la détermination des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé, fixées par les exploitants des aéroports visés à l'article L. 6327-1 du code des transports³.
5. Le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances (ci-après « le projet de loi DDADUE »), déposé au Sénat le 14 avril 2021, tire notamment les conséquences au niveau législatif de la décision du Conseil d'État du 28 janvier 2021 en insérant un nouvel article dans le code des transports, qui réaffirme la compétence de l'Autorité reconnue par le Conseil d'État. Dans la version de ce texte issue de sa première lecture au Sénat, cet article prévoit que l'Autorité adopte une décision, publiée au Journal officiel de la République française, déterminant les principes, et leurs modalités d'application, auxquels obéissent les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé et entre les activités relevant de ce périmètre.

³ Il s'agit des aéroports dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers lors de l'une des cinq années civiles précédentes ainsi que des aérodromes faisant partie d'un système d'aérodromes comprenant au moins un aérodrome dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers lors de l'une des cinq années civiles précédentes.

2. LES TRAVAUX QU'ENTEND MENER L'AUTORITE DOIVENT PERMETTRE DE DONNER DE LA STABILITE ET DE LA PREVISIBILITE A L'ENSEMBLE DES ACTEURS DU SECTEUR AEROPORTUAIRE

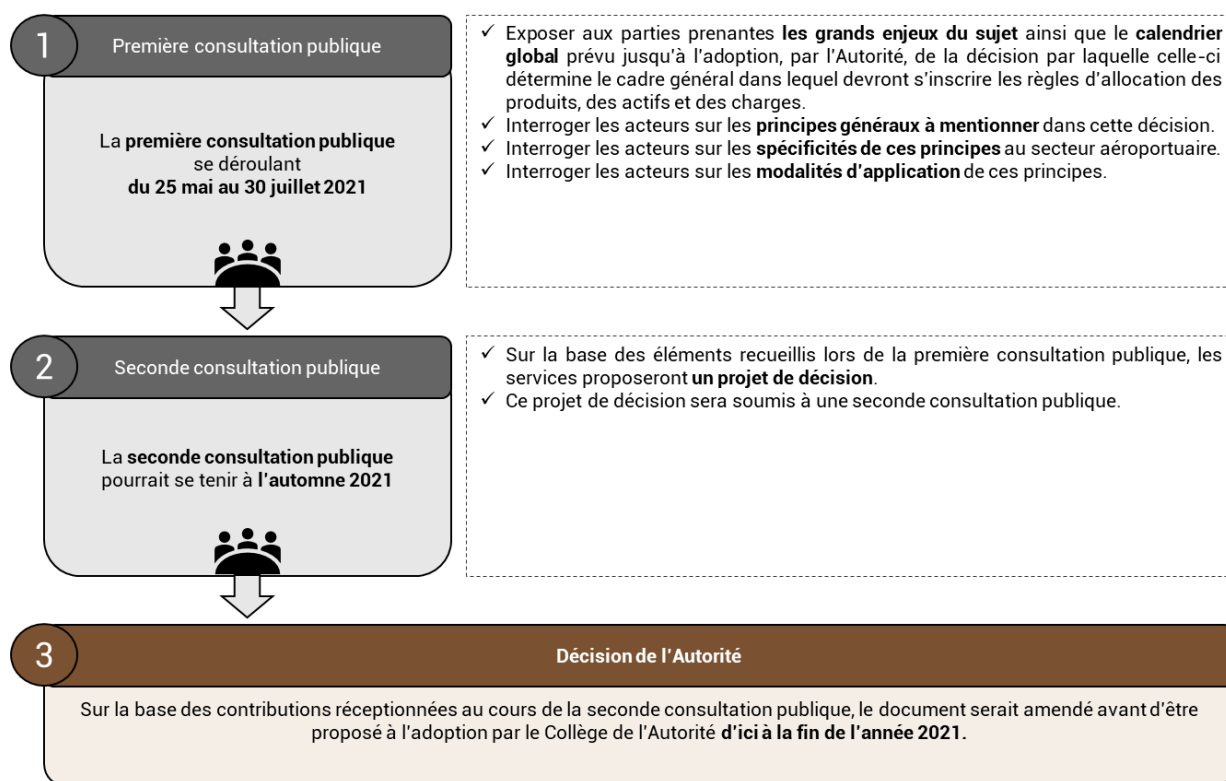
2.1. Les travaux qu'entend mener l'Autorité doivent s'appuyer sur des consultations publiques

6. Les travaux envisagés doivent permettre de donner de la stabilité et de la prévisibilité à l'ensemble des acteurs du secteur aéroportuaire quant au cadre général dans lequel devront s'inscrire les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges, en les associant à leur définition, conformément aux objectifs de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires (ci-après « la directive 2009/12/CE »).
7. Comme l'a rappelé le Conseil d'État dans sa décision du 28 janvier 2021, les usagers des aéroports doivent, conformément à la directive 2009/12/CE, intervenir dans la détermination des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges. Sans préjudice de ces interventions, l'Autorité propose d'associer l'ensemble des parties prenantes (usagers des infrastructures, exploitants aéroportuaires, ministère chargé de l'aviation civile) à la détermination du cadre général dans lequel devront s'inscrire les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges, dans un processus de consultation itératif, conformément aux valeurs de transparence et de dialogue de l'Autorité.
8. Dans ce cadre, la consultation publique faisant l'objet du présent document doit permettre d'exposer aux parties prenantes les enjeux de l'allocation des actifs, des produits et des charges dans un aéroport, ainsi que le calendrier global envisagé par l'Autorité pour exercer la compétence qui lui a été reconnue par le Conseil d'État. Cette première consultation publique permet également d'interroger les acteurs sur les éléments qui devront figurer dans cette décision, en tenant compte des spécificités du secteur aéroportuaire, telles que l'Autorité les identifie à date.
9. Sur la base des éléments recueillis lors de ces échanges, l'Autorité établira un projet de décision, qui sera soumis à une seconde consultation publique. Celle-ci pourrait se tenir à la fin de l'été ou au début de l'automne 2021.
10. Sur la base des contributions réceptionnées au cours de cette seconde consultation publique, l'Autorité adoptera alors sa décision. Cette décision correspond à une approche similaire à celles qui avaient déjà été retenues par l'Autorité dans les autres secteurs régulés : décision relative aux règles de séparation comptable applicables aux entreprises ferroviaires⁴, prise dans le cadre du pouvoir réglementaire supplétif reconnu à l'Autorité en la matière⁵, et décision relative aux règles tarifaires, à la procédure d'allocation des capacités et à la comptabilité propre des aménagements de transport routier⁶.
11. L'adoption de cette décision pourrait intervenir d'ici à la fin de l'année 2021.

⁴ Décision n° 2017-101 du 27 septembre 2017, homologuée par la ministre auprès du ministre d'État de la transition écologique et solidaire, chargée des transports le 4 décembre 2017 et publiée au Journal officiel de la République française le 10 décembre 2017.

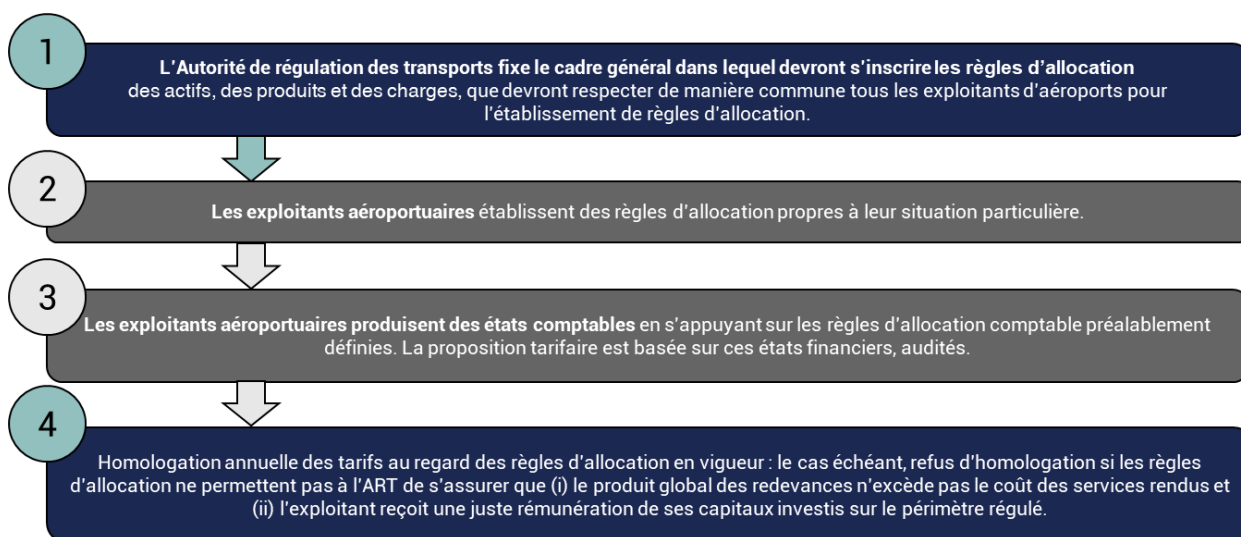
⁵ Article L. 2132-5 du code des transports.

⁶ Décision n° 2017-116 du 4 octobre 2017



2.2. De la détermination du cadre général dans lequel devront s'inscrire les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges, à l'établissement des comptes par les exploitants aéroportuaires : un processus qui nécessite l'intervention de toutes les parties prenantes

12. Pour exercer sa compétence tout en assurant une visibilité suffisante aux acteurs du secteur, l'Autorité prévoit que le processus conduisant à l'établissement des comptes par les exploitants aéroportuaires soit conduit selon deux principes fondamentaux : le principe de subsidiarité, qui implique que l'action soit réalisée par l'entité la plus concernée, et le principe de transparence, qui implique de donner une visibilité suffisante aux acteurs du secteur. Les étapes de ce processus seraient les suivantes.
13. Dans un premier temps, et comme évoqué ci-dessus, l'Autorité de régulation des transports adopterait une décision déterminant le cadre général dans lequel devront s'inscrire les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges.
14. Dans un deuxième temps, et dans une logique de subsidiarité, les exploitants aéroportuaires établiraient, sur la base de cette décision, les règles d'allocation propres à leur situation particulière.
15. Ensuite, chaque exploitant, dans le cadre de sa demande annuelle d'homologation d'une proposition tarifaire, établirait des états comptables concernant le(s) dernier(s) exercice(s) clos ainsi que les projections prévisionnelles sur l'ensemble des exercices permettant de couvrir la période tarifaire soumise à l'homologation, en respectant les règles d'allocation retenues.



16. L'Autorité aurait ainsi vocation à intervenir au début du processus (détermination du cadre général dans lequel devront s'inscrire les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges par une décision) et à la fin (décision d'homologation de la proposition tarifaire formulée par l'exploitant, qui implique, conformément à la décision rendue par le Conseil d'État, que l'Autorité vérifie notamment les règles d'allocation appliquées par l'aéroport).

Question 1

Le dispositif exposé ci-dessus vous semble-t-il pertinent ? Sinon, pouvez-vous détailler les évolutions que vous jugeriez utile d'y apporter ?

3. LA MISE EN PLACE D'UN SYSTEME D'ALLOCATION EST UN EXERCICE COMPLEXE, FORCEMENT IMPARFAIT ET FORTEMENT DEPENDANT DU REGIME DE CAISSE EN VIGUEUR

3.1. Le système d'allocation est un mécanisme essentiel de la régulation économique

17. Dans tous les marchés régulés, l'allocation ou la séparation comptable est nécessaire dès lors que des activités régulées cohabitent avec des activités non régulées au sein d'une même entité juridique. L'allocation comptable est un outil qui peut permettre au régulateur d'atteindre plusieurs objectifs. Tout d'abord, elle permet d'éviter les distorsions de concurrence que généreraient des discriminations tarifaires et des subventions croisées. Ensuite, elle peut également constituer la première étape de la tarification des activités régulées, en permettant de déterminer avec précision la base d'actifs régulés ainsi que la base de charges utiles à la production du service régulé. Pour finir, en fournissant de l'information financière, elle contribue aux échanges entre les opérateurs et les usagers. Elle participe ainsi à trois piliers socles de l'action de l'Autorité : développer et maintenir un cadre concurrentiel équitable, veiller à l'instauration de tarifications fournissant des signaux économiques pertinents et cohérents, et réduire les asymétries d'information.
18. Un système d'allocation doit garantir que les actifs, les produits et les charges alloués aux diverses activités composant le système reflètent une certaine réalité économique. Allouer des coûts, c'est-

à-dire séparer les coûts des services d'une activité A de ceux liés à une activité B, est une étape cruciale pour réguler ces activités. Elle est en particulier nécessaire pour mesurer correctement la rentabilité d'une activité et pour comparer sa performance par rapport à une autre activité. Dans le contexte aéroportuaire, le régulateur s'appuiera notamment sur les coûts identifiés au travers de ce mécanisme d'allocation pour homologuer les tarifs des redevances aéroportuaires.

19. Dans une logique de régulation, un système d'allocation peut chercher à atteindre plusieurs objectifs, ces derniers n'étant pas toujours conciliables. Il n'existe en effet pas de système d'allocation des coûts idéal *a priori* : une bonne allocation de coûts doit, avant tout, être en adéquation avec les objectifs de régulation fixés. Un régulateur va en premier lieu rechercher l'efficacité économique et donc les signaux économiques pertinents : il s'assure du fonctionnement optimal du marché régulé. Mais il pourra aussi apprécier le système allocation au regard de critères qui peuvent sortir du strict cadre économique. Pour finir, il tiendra compte des aspects pratiques de mise en œuvre : un système d'allocation peut nécessiter des données qui peuvent être difficile à estimer pour certains marchés ou alors nécessiter des travaux analytiques disproportionnés par rapport aux enjeux.

3.2. Plusieurs méthodes d'allocation existent, sans qu'aucune ne soit parfaite

3.2.1. Définitions des coûts : approches comptables et économiques

20. Par nature, il existe de nombreuses méthodes pour bâtir un système d'allocation des coûts. Certaines méthodes reposent sur les données comptables disponibles. D'autres méthodes reposent sur des *coûts économiques*, c'est à dire des grandeurs qui ne sont pas directement mesurables d'un point de vue comptable. Il s'agit, par exemple, des coûts marginaux, des coûts incrémentaux et des coûts de fourniture isolée de chacune des activités. Pour finir, certaines méthodes s'appuient sur des valeurs reflétant la propension à payer des usagers, typiquement l'élasticité de la demande par rapport au prix.
21. Le coût incrémental correspond au coût qu'encourrait un opérateur pour pouvoir exercer une activité, compte tenu de l'existence préalable d'autres activités. Le coût de fourniture isolée correspond au coût qu'encourrait un opérateur efficace s'il réalisait une activité de manière autonome.

Le schéma ci-dessous illustre les différences entre l'approche comptable (en nuances de bleu), reposant sur l'identification de coûts directement attribuables et de coûts communs, et l'approche économique, reposant sur les notions de coût incrémental (en gris) et de coût de fourniture isolée (en rouge).

Approche comptable



DA n : coût directement attribuable à l'activité n (directisation)

Approche économique

Coûts de fourniture isolée, qu'encourrait un **opérateur efficace s'il réalisait chaque activité n seule**



Coûts incrémentaux, qu'encourrait un opérateur pour servir une activité n compte tenu de l'existence au préalable de l'autre activité



22. Le coût incrémental (en gris) qui serait encouru pour pouvoir servir l'activité 2, compte tenu de l'existence préalable de l'activité 1, correspond à la différence entre le coût réel (en bleu) de l'opérateur qui exercerait les deux activités et le coût de fourniture isolée (en rouge) de l'activité 1 qu'encourrait l'opérateur efficace s'il exerçait seulement l'activité 1.
23. Pour des arguments relevant à la fois de l'efficacité économique et de l'équité, il est généralement admis que chaque activité doit se voir imputer une part de coûts égale au moins à son coût incrémental, et au plus à son coût de fourniture isolée.

3.2.2. De nombreuses méthodes s'appuient sur des coûts économiques, mais elles peuvent être complexes à mettre en œuvre

24. De nombreuses méthodes d'allocation s'appuient sur des coûts économiques. Elles peuvent schématiquement être regroupées en deux grandes familles.
 - a. Les méthodes s'appuyant sur des principes de tarification
25. Tout d'abord, il existe des méthodes s'appuyant sur des principes de tarification, en particulier la méthode de Ramsey-Boiteux. Ces méthodes cherchent à atteindre, en prenant en compte un certain nombre de contraintes, un optimum socio-économique et sont donc parfaitement cohérentes avec un objectif d'efficacité économique. Elles doivent cependant être appliquées dans leur domaine de pertinence.
26. Le principal atout de ces méthodes est de s'appuyer sur la propension à payer des usagers en plus des coûts économiques, seule approche parfaitement rigoureuse pour maximiser l'efficacité économique de l'allocation, mais c'est aussi leur principale faiblesse. Tout d'abord, cela peut

aboutir à des situations peu lisibles : deux usagers ne se voient pas imputer le même coût pour le même service s'ils n'ont pas la même propension à payer. Ensuite cela requiert de mesurer une élasticité-prix de la demande, ce qui n'est pas toujours aisé sur certains marchés. C'est singulièrement le cas dans le secteur aéroportuaire, puisque cela revient à isoler l'effet du montant des redevances dans les décisions de planification de vol des compagnies.

b. Les méthodes s'appuyant uniquement sur les caractéristiques de l'offre

27. Ensuite, il existe des méthodes s'appuyant uniquement sur les caractéristiques de l'offre et, en particulier, sur les coûts économiques. Elles cherchent, en premier lieu, à allouer des coûts aux activités qui soient supérieurs à leur coût incrémental et inférieurs à leur coût de fourniture isolée. Il s'agit, en quelque sorte, de répartir le bénéfice des synergies entre activités. Puisque, sauf à s'appuyer sur des caractéristiques fines de la demande, il n'existe pas de méthode univoque pour procéder à cette répartition, elles sont particulièrement nombreuses. On peut, par exemple, citer les méthodes proportionnelles, notamment celles de Moriarity ou Louderback, les méthodes issues de la théorie des jeux coopératifs, ou encore les méthodes séquentielles.
28. Ces méthodes présentent trois limites. Sur le plan théorique, elles sont moins fondées que les précédentes. Ensuite, le choix parmi l'une ou l'autre est essentiellement dicté par des critères subjectifs et donc contestables, aucune n'étant fondamentalement supérieure aux autres. Pour finir, il n'est pas toujours facile pour un opérateur de déterminer le coût de fourniture isolée de ses activités alors qu'il s'agit de l'entrant fondamental de ces approches. C'est en particulier le cas dans le secteur aéroportuaire, où la détermination des coûts de fourniture isolée de chaque activité peut difficilement se faire sans construire un modèle de coût.
29. Afin de contourner ces difficultés de mise en œuvre, une autre approche consiste à bâtir un système d'allocation s'appuyant uniquement sur les charges comptables (coûts directs et coûts communs).

3.2.3. Les méthodes de répartition proportionnelles issues de la comptabilité analytique reposant sur les charges comptables sont les plus usuelles mais ne sont pas sans défauts

30. Les méthodes les plus largement répandues sont les méthodes proportionnelles, qui consistent à répartir les coûts selon une ou plusieurs clés de répartition proportionnelle. Schématiquement, celles-ci peuvent être classées en deux catégories : la méthode de l'*Activity Based Costing* (ABC), et les méthodes dites de *Fully Distributed Cost* (FDC).
 - **La méthode de l'*Activity Based Costing* (ABC)** consiste, dans un premier temps, à imputer à chaque activité l'intégralité des coûts qui lui sont directement attribuables, puis, dans un second temps, à répartir les coûts communs entre les activités en fonction d'inducteurs de coûts. Par exemple, des inducteurs utilisés peuvent être des surfaces, des temps de travail, des trafics, etc.
 - **Dans la méthode dite de *Fully Distributed Cost* (FDC)**, les coûts directement attribuables à chaque activité lui sont imputés intégralement, et les coûts communs sont répartis en fonction de clés qui ne sont pas représentatives de l'utilisation de l'infrastructure par les activités, comme, par exemple, le chiffre d'affaires, ou le montant des coûts déjà affectés.
31. Si ces méthodes présentent l'avantage de reposer sur des principes simples et lisibles, elles peuvent toutefois, en pratique, conduire, pour la méthode ABC, à des modèles de coûts complexes, du fait du grand nombre de clés d'allocation utilisées et, pour la méthode FDC, à des résultats peu

satisfaisants si les coûts directs sont très faibles et que l'allocation de la majeure partie des coûts repose sur une allocation avec des clés peu représentatives de l'utilisation de l'infrastructure.

32. Par ailleurs, l'allocation d'éléments à proportion des chiffres d'affaires respectifs des différentes activités est souvent utilisée en comptabilité analytique quand il n'existe pas d'inducteurs de coûts pertinents. Elle suppose naturellement que les utilisateurs réalisent déjà du chiffre d'affaires en utilisant l'infrastructure, ou qu'ils aient au moins une estimation du chiffre d'affaires réalisable. N'étant pas orientée vers les coûts, cette méthode d'allocation revêt une part d'arbitraire.
33. Enfin, les méthodes de répartition proportionnelles issues de la comptabilité analytique sont des méthodes fondées sur les charges comptables. Or, il convient d'emblée de souligner qu'une approche purement comptable ne peut pas prendre en compte les externalités économiques, par exemple celles induites par l'interdépendance des demandes pour chacune des activités.

3.2.4. Aucune méthode n'est parfaite, mais en fonction des principes directeurs retenus, les arbitrages deviennent possibles

34. Il existe donc une grande diversité de méthodes disponibles présentant leurs avantages et leurs inconvénients. En retenir une plutôt qu'une autre nécessite d'arbitrer entre plusieurs objectifs de régulation qui, tout en pouvant être simultanément souhaitables, sont en général irréconciliables. Afin de déterminer la meilleure méthode d'allocation dans une situation donnée, il convient donc, en premier lieu, de fixer les principes directeurs qu'elle devrait respecter, puis de sélectionner la ou les méthodes dont les propriétés sont le plus en adéquation avec ces principes.
35. Par ailleurs, la méthodologie à retenir dépend de la situation de l'aéroport et des moyens humains et techniques à sa disposition, dans le respect des principes généraux applicables à toute méthode d'allocation. En pratique, la détermination des activités et des clés d'allocation peut être difficile à établir, et les données nécessaires pour effectuer l'allocation peuvent être difficiles à collecter.
36. Enfin, consciente du coût financier qu'implique un système d'allocation comptable, l'Autorité recommande que le coût de mise en œuvre et de fonctionnement d'un système d'allocation soit raisonnable par rapport à l'objectif de régulation.

3.3. Les difficultés de mise en œuvre d'un système d'allocation sont renforcées dans le secteur aéroportuaire

37. L'exercice d'allocation dans le secteur aéroportuaire présente des spécificités liées au modèle économique des aéroports. Les aéroports génèrent des revenus en fournissant des services aux compagnies aériennes en contrepartie de redevances aéroportuaires, mais aussi en proposant des prestations commerciales, comme la gestion des parcs de stationnement automobiles ou la location d'espaces commerciaux dans l'aéroport. Ces activités ne sont pas sans lien : des accès routiers aux parcs de stationnement automobiles, en passant par la sécurité, les « activités » d'un aéroport sont étroitement imbriquées.

3.3.1. Des enjeux liés à l'allocation dépendant des systèmes de caisse

a. Des enjeux assez limités dans le cas d'une caisse unique

38. Dans le modèle d'une caisse unique, l'ensemble des activités exercées dans l'aéroport participe au calcul des redevances aéroportuaires. En pratique, la caisse unique requiert d'un aéroport l'utilisation de ses bénéfices commerciaux pour réduire le montant des coûts aéronautiques

imputables aux compagnies aériennes. Les redevances aéroportuaires ne s'appuient pas uniquement sur le coût des services aéronautiques, mais sur ce coût diminué des bénéfices commerciaux.

39. Il convient de relever que les activités non aéronautiques ne sont pas elles-mêmes régulées, mais plutôt qu'elles entrent dans le champ de considération de l'Autorité dans le cadre de l'homologation des tarifs des redevances des services aéronautiques qui sont payées par les usagers de l'aéroport.
40. Les enjeux d'allocation comptable dans les systèmes de caisse unique sont ainsi assez limités, dans le sens où la plupart des coûts et revenus d'un aéroport sont globalement considérés lors de l'examen du niveau des redevances aéroportuaires.

b. Des enjeux forts pour les aéroports en caisse double et en caisse aménagée

41. Dans le modèle de caisse double, seuls les coûts associés aux activités aéronautiques sont pris en compte lors de l'établissement des redevances aéroportuaires, les coûts et les revenus associés aux activités non aéronautiques étant exclus, sauf dans le cas d'une caisse aménagée, où ils peuvent être partiellement pris en compte.
42. Dès lors, dans le cas des structures de caisse double et de caisse aménagée, l'exercice d'allocation des coûts présente un enjeu majeur. En effet, l'allocation doit permettre de s'assurer que les usagers des services aéronautiques paient une redevance qui reflète le service rendu. Si ce n'était pas le cas, on pourrait considérer que les redevances sont artificiellement élevées : une allocation des coûts qui favoriserait ainsi les activités commerciales au détriment des activités aéronautiques permettrait à l'aéroport de se constituer une rente indue, car elle aboutirait à faire subventionner l'activité commerciale par le périmètre régulé, et à faire couvrir par les usagers une charge supplémentaire qu'ils ne devraient pas supporter.
43. Dans ce contexte, l'exercice d'allocation doit permettre de répondre à cet enjeu, qui est particulièrement complexe, dans le secteur aéroportuaire, puisqu'une grande partie des coûts et des actifs sont partagés du fait de la forte imbrication des activités.
44. En France, dans le champ de compétence de l'Autorité, trois gestionnaires d'aéroports présentent des mécanismes de caisse aménagée à ce jour : il s'agit des Aéroports de Paris (ADP), des Aéroports de la Côte d'Azur (ACA) et de l'aéroport de Bâle-Mulhouse.

3.3.2. Des enjeux liés au degré d'interdépendance des activités

a. De nombreux coûts communs à répartir dans un aéroport

45. Des accès routiers au stationnement des voitures, en passant par la vente au détail et le reste des opérations réalisées dans un aéroport, les activités d'un aéroport sont étroitement imbriquées. L'exercice d'allocation dans un aéroport consiste ainsi à répartir des éléments d'actifs, de produits et de charges à des activités qui présentent une forte imbrication. Cela soulève une première difficulté majeure. En effet, cet exercice est d'autant plus compliqué qu'une grande partie des actifs et des charges d'un aéroport est partagée entre plusieurs activités, et qu'il s'agit de répartir ces actifs et ces charges alors qu'ils sont communs aux diverses activités. Par exemple, les charges et les actifs relatifs aux accès à l'aéroport sont communs et partagés par diverses activités, en ce sens que ces accès sont empruntés à la fois par des clients des activités aéronautiques et par des clients des activités commerciales. Il en est de même pour les surfaces communes en aérogare, utilisées par diverses catégories de clients.

b. De nombreuses externalités croisées entre activités à considérer dans un aéroport

46. Les fortes interdépendances économiques entre les activités soulèvent une deuxième difficulté majeure. En effet, il existe des externalités croisées entre les activités d'un aéroport qui peuvent avoir des conséquences en matière de bonne allocation des coûts.
47. Tout d'abord, il est indéniable qu'il existe une externalité positive de la demande de services aéroportuaires sur la demande d'espaces commerciaux. En d'autres termes, l'activité économique des espaces commerciaux est étroitement dépendante du trafic de passagers généré par la présence des compagnies aériennes. Les exploitants d'espaces commerciaux ont donc intérêt à ce que le trafic aérien soit le plus important possible.
48. Même si l'effet est vraisemblablement ténu, on peut concevoir que l'effet inverse existe. En effet, un aéroport ne proposant aucun service autre que ceux strictement nécessaires à l'embarquement et au débarquement des passagers serait, de fait, entièrement dépourvu de services, c'est-à-dire de places de stationnement, boutiques ou services de restauration. Un tel aéroport attirerait vraisemblablement un nombre de voyageurs inférieur, ne serait-ce que du fait de l'accessibilité plus limitée ou de la concurrence qui existe entre hubs.
49. Il existe donc des externalités croisées – qui peuvent être fortement asymétriques – entre les catégories de clients des différentes activités. Or, il n'est pas possible de les prendre en compte dans un système d'allocation s'appuyant uniquement sur des données comptables. Ce travail nécessite *a minima* un ajustement fondé sur une estimation fiable de ces externalités.

3.3.3. Des enjeux qui ont fait l'objet de recommandations de la part du Forum de Thessalonique

50. La question de la méthode d'allocation à privilégier dans le cadre d'un système d'allocation dans le contexte aéroportuaire a fait l'objet d'un papier du Forum de Thessalonique, publié en janvier 2021⁷, qui définit un cadre méthodologique pour l'allocation des charges des aéroports. Le Forum met en avant les méthodes issues de la comptabilité analytique, qui sont en pratique les plus répandues dans le secteur. En effet, les aéroports (en caisse double ou aménagée) répartissent généralement leurs coûts selon une ou plusieurs clés de répartition proportionnelles, en ayant recours à la fois à des méthodes ABC et FDC, en fonction des informations disponibles et des systèmes d'informations mis en place pour affecter les coûts entre les activités.
51. Le Forum de Thessalonique rappelle aussi les fortes interdépendances économiques qui existent entre les activités d'un aéroport et propose que les méthodes de répartition proportionnelles issues de la comptabilité analytique soient ajustées. Dès lors que l'approche comptable est inadaptée ou insuffisante pour tenir compte des externalités entre activités, des ajustements semblent nécessaires afin de représenter au mieux la réalité économique. En effet, les interdépendances économiques réelles entre activités, mesurées par les externalités positives qui en résultent, doivent être prises en compte dans le système, sous peine de fausser la réalité économique. Or, les méthodes reposant sur une approche purement comptable ne sont pas les plus pertinentes pour ce faire. La prise en compte des interdépendances peut alors passer par plusieurs dispositifs, par exemple via des ajustements de clés s'appuyant sur des estimations économétriques ou des mécanismes de contribution financière des activités d'un périmètre vers les activités d'un autre périmètre.
52. Malgré les faiblesses des méthodes issues de la comptabilité analytique pour prendre en compte les interdépendances économiques entre activités, le principal intérêt de l'utilisation de ces

⁷ *Airport Till Structure and Cost Allocation*, Thessaloniki Forum of Airport Charges Regulators, January 2021, <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=40590&no=2>

méthodes est qu'elles ne diffèrent guère, en nature, des méthodes ordinaires de contrôle des coûts de gestion. Le travail d'allocation peut donc, par exemple, être réalisé par les services de contrôle de gestion des aéroports. En ce sens, l'Autorité reconnaît qu'un système d'allocation basé sur la comptabilité de gestion de l'opérateur permet d'assurer un bon rapport coût-efficacité dans la mise en œuvre du système d'allocation. L'Autorité propose donc que le système d'allocation s'appuie sur la comptabilité de gestion de l'opérateur, laquelle pourrait, le cas échéant, être ajustée afin de prendre en compte des besoins de régulation que la seule approche comptable ne permettrait pas.

Question 2

Avez-vous des remarques sur les différents modèles d'allocation présentés par l'Autorité dans cette section ?

Question 3

Un modèle d'allocation qui s'appuie sur la comptabilité analytique en vigueur de l'opérateur, ajustée le cas échéant pour répondre aux besoins de la régulation, vous semble-t-il pertinent ?

4. LES ACTIVITES EXERCEES PAR L'EXPLOITANT AEROPORTUAIRE DOIVENT ETRE REPARTIES ENTRE LES DIFFERENTS PERIMETRES

53. Il est essentiel que les périmètres et activités auxquels est appliqué le mécanisme d'allocation comptable soient clairement identifiés et définis. L'importante imbrication des activités d'un aéroport conduisant à ce que le montant des coûts communs à répartir est significatif rend l'exercice complexe.
54. Il ressort du cadre législatif et réglementaire actuellement en vigueur que, pour les aéroports relevant du champ de compétence de l'Autorité, le périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1 du code des transports, également appelé « périmètre régulé », est défini à l'article 1^{er} de l'arrêté du 16 septembre 2005 relatif aux redevances pour services rendus pour les aérodromes, modifié notamment par l'arrêté du 17 décembre 2009 concernant les Aéroports de Paris, par l'arrêté du 12 juillet 2018 pour les aéroports de Nice-Côte d'Azur et Cannes Mandelieu, ainsi que par l'arrêté du 28 mars 2021 concernant l'aéroport de Bâle-Mulhouse.
55. Les aéroports concédés par l'État qui ne font pas l'objet de dispositions particulières définissant un système de caisse aménagée sont en caisse simple.
56. Quel que soit le régime de caisse retenu, caisse unique ou caisse double, pour les aéroports entrant dans le champ de compétence de l'Autorité, certaines activités exercées par les exploitants aéroportuaires font l'objet d'un traitement particulier, en raison de leur nature. Il s'agit notamment :
 - des activités d'assistance en escale autres que celles mentionnées à l'article R. 216-6 du code de l'aviation civile,

- des activités dont les financements relèvent des articles 1609 quatervicies et 1609 quatervicies A du code général des impôts, et
 - des activités sans rapport avec le ou les aérodromes concernés.
57. L'Autorité considère que l'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé et entre les activités de ce périmètre doit être applicable, de façon homogène, à l'ensemble des activités exercées par l'exploitant aéroportuaire, du fait notamment des charges communes devant être réparties entre toutes les activités.
58. L'Autorité considère en outre que l'allocation des actifs, des produits et des charges doit permettre de distinguer les activités relatives aux services publics aéroportuaires des autres activités du périmètre régulé.
59. Enfin, il apparaît que, lorsqu'elle est amenée à homologuer une proposition tarifaire, l'Autorité doit notamment s'assurer que « *le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus* »⁸. Cette vérification est faite au global pour l'ensemble des redevances composant les services publics aéroportuaires et non redevance par redevance. Cependant, l'Autorité doit également s'assurer⁹ que la compensation entre les différentes redevances est limitée. Pour ce faire, il apparaît nécessaire que l'allocation retenue permette d'identifier les coûts relatifs à chacune des catégories de redevances, conformément au 3° de l'article R. 224-2 du code de l'aviation civile.

Question 4

Partagez-vous l'analyse de l'Autorité sur les périmètres concernés ?

5. LES REGLES DOIVENT REpondre A DE GRANDS PRINCIPES GENERAUX

5.1. Principes généraux

60. Les principes généraux auxquels doivent obéir les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé et entre les activités relevant de ce périmètre sont les suivants :
- **Stabilité dans le temps** : les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges doivent rester stables dans le temps, sauf évolution des circonstances de droit ou de fait qui justifient leur réexamen.

Cela signifie que les règles d'allocation comptable doivent, dans la mesure du possible, rester stables année après année. Le respect de ce principe permet notamment de garantir une comparabilité des comptes établis conformément à ces règles. Toutefois, si des

⁸ Article L. 6327-2 du code des transports.

⁹ CE, 1^{er} juin 2018, req. n°409929, « *Considérant en deuxième lieu que le dernier alinéa de l'article L. 6325-1 du code des transports dispose que : " Le produit global [des redevances aéroportuaires] 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 " ; que ces dispositions permettent de retenir un tarif de redevance qui ne soit pas strictement proportionné au coût du service correspondant dès lors, d'une part, que le produit global des redevances n'excède pas le coût des prestations servies et, d'autre part, que la compensation entre les différentes redevances est limitée ; ».*

modifications devaient intervenir pour répondre à des motifs légitimes, l'exploitant devrait justifier les modifications et leurs impacts sur les comptes établis. En cas de modifications des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges, l'exploitant aéroportuaire devrait produire, pour chaque modification, une note descriptive justifiant le caractère nécessaire de la modification ainsi que l'impact de cette modification prise isolément sur les comptes ainsi établis (comptes proforma).

- **Priorité à l'imputation directe** : Les actifs, les produits et les charges pour lesquels il existe une relation d'allocation immédiate et unique à une activité sont directement alloués à l'activité concernée. Les actifs, les produits et les charges pour lesquels il n'existe pas de relation d'allocation immédiate et unique à une activité sont indirectement alloués aux différentes activités selon des règles d'allocation susceptibles de les répartir au plus près de leur utilisation ou de leur consommation réelle par les différentes activités. Les charges ne peuvent être réparties proportionnellement aux charges déjà allouées qu'en dernier ressort.
- **Transparence** : les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges doivent permettre une identification claire et objective des allocations à chaque activité.

Le principe de transparence exige une justification systématique des choix retenus pour les allocations incluant la définition de la base à laquelle s'applique la clé retenue ainsi que la méthodologie de détermination de la clé retenue. Par ailleurs, la consultation des parties prenantes s'inscrit pleinement dans le cadre du principe de transparence.

- **Homogénéité** : les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges doivent être appliquées de manière homogène sur l'ensemble des activités de l'aéroport.

Cela signifie que les règles d'allocation doivent être identiques sur l'ensemble des périmètres des activités de l'exploitant aéroportuaire.

- **Non-discrimination** : les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges n'avantagent pas une activité par rapport à une autre.

Par exemple, le mode d'affectation des actifs et des charges relatifs aux accès (voiries, bases taxis, navettes, gares ferroviaires, gares routières, etc.) ne doit pas permettre d'allouer intégralement ces éléments au périmètre régulé, dans la mesure où les diverses voies d'accès peuvent être empruntées par les clients des commerces ou les salariés de la plateforme. Il en va de même pour les surfaces communes en aérogare, qui doivent être allouées tant au périmètre régulé qu'au périmètre non régulé, dans la mesure où elles sont nécessaires tant à l'acheminement des voyageurs vers les avions qu'à celui des clients vers les commerces.

- **Auditabilité** : les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges ainsi que leur application pour la production des comptes doivent être auditables par un tiers externe à l'opérateur. La rédaction des règles et méthodes doit être telle que la démarche d'audit puisse être réalisée dans un délai et à un coût raisonnables.

L'exploitant doit ainsi tenir à la disposition de tout tiers externe (auditeur et autorité de régulation notamment) une documentation claire et compréhensible relative à l'établissement de la comptabilité analytique, par exemple en mettant à la disposition des tiers externes un référentiel décrivant notamment, pour les clés d'allocation, les modalités de détermination et calcul des clés, les sources des données utilisées et leur localisation dans l'organisation. De même, à titre d'illustration, l'exploitant pourrait mettre à disposition

des tiers externes un état de suivi permettant le référencement exhaustif des surfaces par catégorie, ou bien un outil de reporting des temps.

- **Réconciliation et traçabilité** : les comptes établis en application des règles d'allocation doivent pouvoir être réconciliés avec la comptabilité générale de l'opérateur en normes françaises et les données issues des divers systèmes d'information doivent pouvoir être sourcées et traçables.

L'exploitant doit ainsi être en mesure de réconcilier, selon un format similaire, ses projections d'actifs, de produits et de charges avec les comptes établis.

Question 5

Partagez-vous l'analyse de l'Autorité sur les principes généraux à respecter ? D'autres principes généraux vous semblent-ils devoir être ajoutés pour répondre aux objectifs exposés précédemment ?

61. Il apparaît important d'identifier le poids relatif qu'il est possible de donner à chacun de ces principes. Le tableau ci-dessous recense les principes généraux identifiés à ce stade par l'Autorité et exposés précédemment, auxquels sont associés un niveau de pondération.

Principes	Pondération
Stabilité dans le temps	[1 à 5 (cf. note de bas de page)]
Priorité à l'imputation directe	[]
Transparence	[]
Homogénéité	[]
Non-discrimination	[]
Auditabilité	[]
Réconciliation et traçabilité	[]
Autres [A préciser]	[]

Question 6

Quelle pondération associée à chaque principe général vous semble correctement refléter vos attentes au regard des objectifs recherchés ?

5.2. Déclinaison des principes généraux dans le secteur aéroportuaire

5.2.1. Définitions

62. Selon la position la plus généralement admise pour les besoins de la régulation, tous les éléments d'actifs, de produits et de charges doivent être imputés selon qu'ils sont :

- **affectables directement** : il existe une relation d'affectation immédiate et unique entre un élément d'actif, de produit ou de charge et la production des activités, services ou produits analysés ;
- **affectables indirectement** : il existe une relation d'affectation entre l'élément d'actif, de produit ou de charge et la production des activités, services ou produits analysés qui nécessite l'utilisation d'unités d'œuvre en lien avec l'activité, le service ou produit analysé pour son affectation intégrale ;
- **non affectables** : il n'existe pas de relation d'affectation susceptible d'être établie. Ce type d'affectation concerne communément les frais de structure.

5.2.2. Allocation des éléments affectables directement

63. En application du principe de priorité à l'imputation directe, l'Autorité recommande que la directisation soit systématiquement réalisée sur la base d'assiettes de coûts identifiées aux mailles les plus fines possibles. Dans un secteur où les coûts communs sont nombreux, les opérateurs devraient chercher à identifier et directiser des assiettes de charges à la maille la plus fine possible. En d'autres termes, la priorité donnée à l'imputation directe pour affecter des assiettes les plus fines possibles consiste à réduire autant que possible la part de coûts communs à répartir dans un second temps et, par là même, à limiter l'utilisation de clés de répartition nécessaires pour affecter des assiettes de charges non affectables directement. Il est par exemple possible qu'une équipe support (RH, juridique, etc.) puisse être, dans une première approche, considérée comme non affectable, alors même qu'au sein de cette équipe plusieurs personnes ne travailleraient exclusivement qu'au service d'une activité spécifique, rendant dès lors leur affectation directe à cette activité pertinente.
64. Les éléments d'actifs, de produits et de charges affectables directement doivent ainsi être imputés dans les comptes des activités utilisatrices qui en ont une utilisation exclusive. Ces éléments affectables directement sont ceux qui peuvent être imputés sans ambiguïté et entièrement à des activités spécifiques.

Question 7

Cette approche appelle-t-elle des commentaires de votre part ?

5.2.3. Allocation des éléments affectables indirectement

65. Après une imputation directe des éléments identifiés à la maille la plus fine possible, l'exercice d'allocation comptable amène ensuite à s'interroger sur l'allocation des actifs, des produits et des charges communs ou partagés, concourant tout à la fois à la réalisation de services entrant dans plusieurs activités. Par exemple, les surfaces communes en aérogare (hall public, espace de circulation, blocs sanitaires, etc.) concourent concomitamment à la réalisation de services régulés nécessaires aux activités aéronautiques (accueil et orientation des passagers, etc.) comme de services non régulés tels que les commerces (bars, restaurants, boutiques, loueurs de véhicules, distributeurs bancaires, bureaux de change, etc.) et doivent, dès lors, être traités comme des éléments communs à plusieurs activités. De même, les accès (voiries et parkings, gares, navettes, etc.) qui concourent concomitamment à la réalisation de services régulés et non régulés sont un autre exemple d'éléments à traiter comme des éléments communs à plusieurs activités.

66. Les actifs, les produits et les charges qui ne peuvent pas être imputés directement requièrent une allocation selon une méthode d'imputation équitable et objective.
67. Le choix des clés et unités d'œuvre utilisées pour l'allocation est donc fondamental. En effet, pour respecter les objectifs d'efficacité et d'équité, il est nécessaire que les unités d'œuvre utilisées pour le partage de coûts correspondent aux inducteurs de coûts effectifs de l'infrastructure. La détermination des inducteurs de coûts effectifs nécessite un travail important d'analyse des coûts et les inducteurs sont plus ou moins complexes. Des clés de répartition pertinentes, équitables et non discriminatoires doivent tenir compte de la nature des charges concernées afin de les répartir au plus près de l'utilisation réelle des activités, sur la base de critères pertinents d'utilisation en fonction de l'actif, ou de la nature des produits et des charges (par exemple : temps de main d'œuvre effectivement réalisés, recettes réalisées, etc.). Utiliser le bon inducteur de coût pour répartir ce coût est donc essentiel.
68. Cependant cette considération simple se heurte parfois aux réalités pratiques et à la difficulté d'identifier une clé pertinente. En pratique, la détermination des clés de répartition peut être un exercice difficile en raison du manque de moyens technique et de l'insuffisance des systèmes d'informations disponibles. Des données fiables ne peuvent, par exemple, pas toujours être collectées. En outre, force est de constater que les clés d'allocation utilisées dans les méthodes proportionnelles ne sont pas toujours pertinentes. L'utilisation d'une clé d'allocation surfacique peut, par exemple, conduire à ce que des activités génèrent des revenus à un coût nul (ex : publicité sur les différents équipements). En outre, les clés utilisées sont souvent davantage représentatives de l'utilisation des moyens de production que de leur dimensionnement : ainsi, par exemple, les allocations retenues pour la répartition des coûts des aérogares sont souvent basées sur les surfaces des bâtiments (représentatives de l'utilisation) plutôt que des volumes (représentatifs du dimensionnement). Cela peut conduire à imputer à une activité un coût qui ne correspond pas à ses besoins.
69. L'Autorité sera donc vigilante à ce que les clés et unités d'œuvre utilisées soient pertinentes et reposent systématiquement sur des choix justifiés et autant que possible sur des données chiffrées mises à jour régulièrement.
70. En application du principe de transparence, une documentation exhaustive des unités d'œuvre et clés d'affectation retenues présentant la manière de les identifier et une évaluation de leur pertinence pourrait être établie par l'exploitant. Ainsi, la répartition d'un actif devrait, par exemple, comporter le principe, la clé et le résultat d'allocation afin d'en apprécier la pertinence. Il semble notamment important que chaque exploitant liste, chaque année, les clés retenues et leurs valeurs en présentant la variation entre l'année en cours et l'année précédente et en expliquant les principaux écarts. Des réajustements seront nécessaires en cas de clés non pertinentes ou discriminatoires qui conduiraient à des allocations biaisées et à des résultats faussés au regard de la réalité économique.

Question 8

Partagez-vous les analyses de l'Autorité concernant l'allocation des éléments affectables indirectement ?

5.2.4. Allocation des éléments non affectables

71. Dans le schéma proposé, dans un premier temps, les éléments d'actifs, de produits et de charges identifiés à la maille la plus fine et affectables directement sont imputés, en priorité, dans les

comptes des différentes activités utilisatrices. Dans un deuxième temps, les éléments d'actifs, de produits et de charges affectables indirectement sont imputés aux activités selon une méthode d'imputation équitable et objective.

72. S'agissant de l'allocation des éléments non affectables, l'Autorité recommande de réduire autant que possible l'utilisation de clés de type EPMU (*Equi-Proportionate Mark-Up*) afin de renforcer la robustesse du système d'allocation. La clé de type EPMU, qui répartit les charges résiduelles sur la base des charges déjà allouées, est une clé de dernier recours. Des alternatives à la clé EPMU devraient être recherchées autant que possible afin que les exploitants aéroportuaires trouvent des clés qui permettent une allocation plus directe et pertinente. Des alternatives à l'allocation par une clé prorata toutes charges devraient donc être identifiées et utilisées s'agissant de la répartition des frais de support et frais généraux.

Question 9

Cette approche appelle-t-elle des commentaires de votre part ?

6. MODALITES D'APPLICATION CONCERNANT LE FORMAT, L'AUDITABILITE ET LES MESURES TRANSITOIRES

6.1. Format et audit des règles et des comptes établis

73. En application du principe de transparence, les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges doivent être claires pour toutes les parties (régulateur, usagers, auditeurs, etc.), afin que ces parties puissent formuler leur avis et appréhender la manière dont les règles sont appliquées. En particulier, les informations transmises et les explications formulées par les exploitants aéroportuaires concernant les méthodes d'allocation doivent être suffisamment complètes, détaillées et claires pour permettre aux tiers externes de bien comprendre les implications des méthodes utilisées afin, notamment, d'être en mesure d'identifier des éventuelles pistes d'amélioration.
74. L'Autorité recommande que les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges soient établies sur la base d'un document descriptif dont le format et les informations requises pourraient être déterminés de manière homogène pour tous les aéroports.

Question 10

Les recommandations relatives au format des règles appellent-elles des remarques de votre part ? Quelles sont les informations qui vous paraissent devoir être transmises dans les règles ?

75. En application du principe de transparence, afin d'améliorer la lisibilité et l'utilité des comptes établis en application des règles d'allocation, mais également afin de simplifier la production de ces comptes pour les exploitants aéroportuaires, l'Autorité recommande que le format des comptes soit homogène pour toutes les activités et comprenne notamment un état des actifs, des

produits et des charges ainsi que des annexes dont le contenu pourrait être déterminé par l'Autorité dans sa décision.

Question 11

Les recommandations relatives au format des comptes appellent-elles des remarques de votre part ? Quelles sont les informations qui vous paraissent devoir être transmises dans les comptes ?

76. En application du principe d'auditabilité, il importe à tout le moins que les exploitants aéroportuaires fassent auditer par un tiers externe la correcte application de ces règles dans le cadre de l'établissement des états comptables. Cet audit devrait porter également sur la pertinence et l'évaluation des clés de répartition retenues.
 77. L'attestation de conformité établie par l'auditeur sera transmise à l'Autorité lorsque l'exploitant lui soumettra une demande d'homologation tarifaire annuelle.
-

Question 12

Les recommandations relatives à l'audit des règles et des comptes appellent-elles des remarques de votre part ?

6.2. Mesures transitoires

78. Selon la décision du Conseil d'État du 28 janvier 2021, il ressort du cadre législatif et réglementaire actuellement en vigueur que l'Autorité est compétente pour intervenir dès à présent, en tant que régulateur économique, dans la détermination des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges.
79. L'Autorité observe néanmoins que tous les exploitants aéroportuaires entrant dans son champ de compétence établissent déjà une comptabilité analytique et que certains ont vu leurs règles d'allocation approuvées par les autorités alors compétentes (notamment la DGAC).
80. En conséquence, dans un souci de stabilité et de sécurité juridique, l'Autorité estime que la mise en œuvre de règles établies conformément aux principes fixés dans sa décision à venir pourrait nécessiter une période transitoire. Elle relève en outre que le fait que sa décision ne serait adoptée que dans les prochains mois ne doit pas empêcher les exploitants concernés de lui soumettre de nouveaux tarifs pour les périodes tarifaires à venir.
81. Dans ce contexte, l'Autorité pourrait prévoir que :
 - pour les exploitants dont les règles ont été approuvées par les autorités alors compétentes, ces règles continuent à s'appliquer pour une période donnée et à la condition qu'elles ne soient pas modifiées substantiellement ;
 - pour les exploitants dont les règles d'allocation n'auraient pas été approuvées formellement par le passé, l'Autorité pourrait prévoir un délai dans lequel ces règles pourraient lui être présentées dans le cadre des homologations annuelles ainsi que les dispositions transitoires à retenir pour la période intermédiaire.

Question 13

Faut-il selon vous que la décision de l'Autorité prévoie des mesures transitoires ? Si oui, lesquelles ?

Question 14

Souhaitez-vous faire valoir des points d'attention complémentaires à l'Autorité ?
