

RÉPONSE DE L'UAF A LA CONSULTATION PUBLIQUE DE L'AUTORITE DE REGULATION DES TRANSPORTS

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'ART

Ce document constitue la réponse de l'Union des Aéroports Français (UAF) à la consultation publique de l'Autorité de Régulation des Transports (ART) portant sur la 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'ART.¹ Elle représente la réponse commune des aéroports régulés par l'ART et membres de l'UAF.

L'UAF s'est appuyée sur Frontier Economics pour rédiger sa réponse.

Remarques transverses

L'UAF salue la possibilité de pouvoir réagir aux travaux menés par l'ART concernant le développement des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges, travaux qui représentent un pilier structurant pour la pertinence économique des redevances aéronautiques régulées mais également pour la compétitivité des exploitants aéroportuaires dans leurs activités aéronautiques et extra-aéronautiques.

Des règles transparentes et une mise en œuvre pragmatique sont indispensables au bon fonctionnement de la régulation comme l'indique l'ART dans l'introduction de la consultation.

Cependant, l'UAF regrette un manque de précision sur certains principes généraux qui gouverneront les règles d'allocation ainsi que sur les exigences en matière d'analyses et d'informations additionnelles que l'ART pourra demander auprès des aéroports dans le cadre de l'homologation des tarifs. Ces observations liminaires sont davantage détaillées dans la suite de ce document de réponse.

De façon générale, l'UAF souhaite attirer l'attention sur plusieurs éléments transverses structurants pour la définition de règles d'allocation pertinentes :

¹ « 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 », Autorité de Régulation des Transports, 25 mai 2021

- Les règles d'allocation ainsi que les modalités de leur mise en œuvre doivent trouver un juste équilibre entre une allocation suffisamment granulaire pour la détermination de signaux économiques efficaces pour garantir un niveau d'utilisation optimal de l'infrastructure d'une part, et la complexité et le coût financier et administratif pour les exploitants d'aéroports d'autre part. **La proportionnalité du dispositif doit impérativement faire partie des principes conducteurs du projet de décision de l'ART.**
- **S'appuyer sur les éléments existants et notamment sur la comptabilité analytique des aéroports permettra d'atteindre cet équilibre.** En particulier, les exploitants souhaitent rappeler que les opérations sont largement imputées à la source de façon directe dans la mesure du possible, ce qui s'aligne donc parfaitement avec les exigences du régulateur.
- La nécessité de prendre en compte et de respecter les spécificités de chaque aéroport va au-delà des questions de l'allocation des produits, charges et actifs entre les seules activités régulées, et s'applique aussi aux différences de régimes de caisse qui peuvent exister entre aéroports en vertu du cadre législatif et réglementaire. Ainsi, **les règles d'allocation doivent rester « neutres » vis-à-vis des régimes de caisse prédéfinis et ne pas remettre en cause l'intérêt économique du régime et des périmètres de régulation déterminés par l'Etat.**
- Enfin, l'objectif recherché pour toute modification de ces éléments et notamment toute **demande de l'ART d'extension des affectations directes devront être clairement précisés et justifiés**, afin d'éviter un glissement vers une méthode finalement disproportionnée au regard des moyens humains et techniques des aéroports ainsi que des objectifs de la régulation.

De façon générale, la faculté évoquée par l'ART de réaliser des modifications, sous couvert de vouloir rétablir une réalité économique non parfaitement reflétée par les états comptables, ne devra en aucun cas remettre en question les périmètres de régulation tels que définis par le concédant.²

Pour la suite des travaux, l'UAF demande à l'ART d'intégrer ces éléments dans son projet de décision et espère que celui-ci précisera davantage la méthodologie du régulateur ainsi que la finalité du dispositif envisagé.

Réponses par question

**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 ?**

L'ART propose deux dispositifs différents. Le premier dispositif détaille la démarche proposée pour l'établissement de la future décision de l'Autorité portant sur les règles d'allocation des produits, charges et actifs qui seront applicables aux aéroports régulés. Le deuxième dispositif décrit le processus de mise en œuvre

² De fait, la possibilité de modification ex-post des comptes de résultats après déversement analytique semble sans objet car la question de la répartition des activités par périmètre est justement déjà prise en charge par le concédant au travers de la définition du périmètre de régulation.

des règles d'allocation pour l'homologation annuelle des tarifs des redevances régulées des aéroports.

En ce qui concerne la **démarche pour la détermination des règles d'allocation**, l'UAF considère que la consultation en cours (« première consultation publique ») reste trop vague sur les objectifs et les approches que l'ART souhaite retenir pour la définition et la mise en œuvre des règles :

- Partant, l'UAF considère que l'objectif affiché d' « interrogation des acteurs sur les spécificités des principes généraux et des modalités d'application de ces principes » sera difficilement atteignable au-delà du recueil de remarques générales telles que celles qui sont formulées dans la suite de ce document. Une discussion détaillée de la pertinence du cadre proposé n'est pas réalisable à ce stade.
- En conséquence, une attention particulière devra être apportée au niveau de précision et de transparence du projet de décision dont il est prévu qu'il sera mis en consultation publique à l'automne 2021. Notamment, le périmètre des analyses additionnelles et de l'audit que l'ART semble exiger, au-delà des éléments existants, sera à clarifier afin de permettre une appréciation fondée du caractère proportionnel et raisonnable de l'approche par les parties prenantes.

En ce qui concerne le **processus de mise en œuvre des règles d'allocation pour l'homologation annuelle** des tarifs des redevances régulées, l'UAF a deux remarques additionnelles :

- L'approche proposée semble uniquement traiter la question des homologations annuelles sans évoquer les Contrats de Régulation Economique (CRE). Pourtant, la nature pluriannuelle des CRE crée des enjeux additionnels pour le mécanisme d'allocation (par ex. prévisions sur toute la période du CRE, traitement des écarts entre prévu et réalisé, etc.).
- En conséquence, l'interaction entre les règles d'allocation et les CRE, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre de l'allocation des produits, charges et actifs, mérite être clarifiée par le régulateur – notamment dans le contexte du paragraphe 15 du document de consultation qui exige « *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* », ce qui représente une exigence lourde pour les exploitants.
- De plus, comme discuté plus en détail dans le cadre de la réponse à la question 12, le périmètre de l'audit, ainsi que les échéances pressenties, ne sont pas suffisamment clairs et méritent d'être davantage détaillés.

Question 2 – Avez-vous des remarques sur les différents modèles d'allocation présentés par l'Autorité dans cette section ?

L'UAF partage l'analyse de l'ART quant au fait que le mécanisme d'allocation est structurant pour la régulation des redevances du service public aéronautique (SPA). Également, le diagnostic des avantages et inconvénients de chaque modèle par le régulateur semble pertinent au regard des objectifs de la régulation.

En effet, les outils et méthodes décrites par le régulateur (coût de fourniture isolée, coût incrémental, Ramsey-Boiteux, Activity-based costing, appui sur la comptabilité analytique existante d'un opérateur régulé) sont largement répandus en domaine régulé et leurs difficultés d'application empirique, par ex. au regard de l'objectivation des externalités qui peuvent exister entre activités ainsi que la complexité des analyses nécessaires, sont bien reconnus.

Ainsi, en ce qui concerne le choix de la méthode la plus pertinente, l'UAF souligne l'importance du constat de l'ART que « *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* » et de sa recommandation « *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

L'UAF considère néanmoins que **la proportionnalité du mécanisme retenu doit impérativement constituer un des principes généraux** du cadre méthodologique des règles d'allocation en consultation.

En outre, l'UAF rappelle que les règles d'allocation des produits, charges et actifs qui seront définies in fine **ne doivent pas impacter la définition des différents régimes de caisse qui existent pour les aéroports régulés français**. Le régime de caisse fixe les relations entre produits et charges des activités aéronautiques et certaines activités extra-aéronautiques, en fonction notamment des externalités croisées qui peuvent exister entre les différentes activités d'un aéroport ainsi qu'en fonction d'autres considérations. Une fois ces relations fixées, les règles d'allocation doivent servir l'application neutre des lignes de démarcation entre caisses. Elles ne sauraient en aucun cas venir impacter la contribution relative des périmètres régulés et non-régulés au résultat de l'aéroport via la prise en compte des externalités entre activités, car ce serait redondant avec l'arbitrage préalable du législateur et de l'administration concernant le régime de caisse qui reflète déjà ces externalités.

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 ?

L'UAF confirme le diagnostic de l'ART « *qu'un système d'allocation basé sur la comptabilité analytique de l'opérateur permet d'assurer un bon rapport coût-efficacité dans la mise en œuvre du système d'allocation* » car il s'appuie principalement sur les outils et informations qui existent d'ores et déjà au sein de chaque aéroport. Une approche basée sur l'existant est la plus à même d'assurer une mise en œuvre efficace et proportionnelle des règles d'allocation. ⁴

L'UAF note que l'ART souhaite par la suite réaliser des « *ajustements [...] afin de représenter au mieux la réalité économique* ». ⁵

En l'absence de plus de précision sur la magnitude des ajustements envisagés, du besoin en analyses et en informations additionnelles, et sur la marge de manœuvre que s'accorde l'ART quant à la charge de preuve qu'elle exigera dans

³ Paragraphes 35 et 36

⁴ Paragraphe 52

⁵ Paragraphe 51

ce contexte, l'UAF ne peut pas se prononcer. L'UAF rappelle simplement que tout ajustement additionnel risque de remettre en cause le rapport coût-efficacité pourtant mis en avant par le régulateur pour motiver l'appui sur la comptabilité de gestion pour l'allocation. Les ajustements pourraient également affaiblir la stabilité, la transparence et la traçabilité de l'allocation dans le temps car ils représentent des modifications « manuelles » et a posteriori des systèmes financiers existants des exploitants des aéroports concernés.

Ceci est d'autant plus vrai et pertinent dès lors que la comptabilité analytique des aéroports donne la priorité à l'imputation directe entre activités des produits, charges et actifs et que la granularité des lignes retenues en comptabilité reflète d'ores et déjà l'optimisation de l'arbitrage entre la faisabilité de l'allocation directe et les coûts administratifs et financiers de sa mise en œuvre.

Ainsi, la possibilité de modification ex-post des comptes de résultats après déversement analytique semble sans objet car la question de la répartition des activités par périmètre est justement déjà prise en charge par le concédant au travers de la définition du périmètre de régulation.

En conséquence, l'UAF demande à l'ART de **clarifier le périmètre des ajustements envisagés, ainsi que leurs objectifs et la charge de preuve nécessaire pour établir leur pertinence (au regard de la proportionnalité et du principe de pragmatisme pourtant affichés comme objectifs par le régulateur, et afin d'éviter tout contournement du régime de caisse défini par l'Etat).**

Question 4 – Partagez-vous l'analyse de l'Autorité sur les périmètres concernés ?

Comme indiqué ci-dessus, l'UAF rappelle que **les règles d'allocation ne doivent pas devenir un outil pouvant remettre en cause l'intérêt économique** des différents régimes de caisse.

Ainsi, un changement de caisse ou de périmètre régulé ne doit pas être l'occasion de réviser les règles d'allocation des actifs. Le cadre de régulation et les règles d'allocation doivent continuer à être déterminés indépendamment.

En outre, comme l'évoque l'Autorité, certaines activités sont spécifiques, notamment du fait de leur financement par des taxes (TAP, TNSA). Cette situation présente un risque d'injonctions contradictoires de la part des différentes administrations concernant l'allocation des charges relatives à ces activités. L'UAF appelle donc à la coordination entre administrations afin d'éviter cet écueil.

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 ?

L'UAF considère que les principes généraux proposés par l'ART sont raisonnables. Cependant, l'UAF regrette l'absence du principe de proportionnalité, pourtant affiché auparavant comme un des objectifs du régulateur.

Afin de s'assurer de la mise en place de règles et d'un système d'allocation pertinents au regard des moyens humains et techniques ainsi que des spécificités de chaque aéroport, **l'UAF demande à l'ART de retenir également ce principe pour la détermination du cadre général des règles d'allocation.**

L'UAF note que la proportionnalité viendra influencer sur la mise en œuvre des autres principes listés par le régulateur. A titre illustratif, l'UAF partage le constat du régulateur autour de la nécessité de pouvoir tracer et réconcilier les comptes suite à l'allocation avec la comptabilité générale mais exige, au regard du besoin en proportionnalité, que cette traçabilité soit mise en œuvre à partir des niveaux de résultats prédéfinis, et dans la mesure du possible, déjà existants au sein de chaque aéroport.

Question 6 – Quelle pondération associée à chaque principe général vous semble correctement refléter vos attentes au regard des objectifs recherchés ?

Comme indiqué dans la réponse à la question précédente, l'ensemble des critères listés semblent raisonnables, en y ajoutant la proportionnalité, pour la définition du cadre général des règles d'allocation.

Sur cette base, **l'UAF s'interroge sur la pertinence d'une pondération des critères entre eux**, d'autant plus que l'ART ne donne aucun élément quant à l'objectif de cette pondération pour la suite de ses travaux et/ou pour les avis qu'elle sera amenée à émettre sur l'application des règles d'allocation.

En conséquence, l'UAF considère, à minima sur la base du niveau de transparence actuel du régulateur, qu'une pondération des principes n'est pas appropriée et demande à l'ART de clarifier l'utilisation qu'elle souhaiterait en faire.

Si néanmoins le régulateur choisissait d'accorder une importance différenciée à chaque principe pour son projet de décision (par exemple sur la base des réponses d'autres parties prenantes), l'UAF rappelle que cette pondération ne devrait en aucun cas servir de justification à des décisions qui iraient à l'encontre des principes supposément moins importants dans le futur.

Questions 7 et 8 – Eléments affectables directement (Cette approche appelle-t-elle des commentaires de votre part ?) et indirectement (Partagez-vous les analyses de l'Autorité concernant l'allocation des éléments affectables indirectement ?)

L'UAF partage le constat de l'importance accordée à l'imputation directe et au développement des clés d'allocation pertinentes, efficaces et équitables pour l'allocation indirecte. En effet, l'allocation directe a toujours été une priorité des exploitants dans la mesure où l'information permettant cette affectation peut être facilement disponible et robuste.

En conséquence, la granularité des lignes dans la comptabilité analytique représente l'optimisation de cette approche, laissant en allocation indirecte uniquement les éléments pour lesquels l'équilibre coût-bénéfice d'une allocation directe ne justifie pas la réalisation d'analyses complexes et longues nécessaires à cette fin.

Ainsi, le besoin « d'imputation directe additionnelle » affiché par l'ART semble peu justifié et est incohérent avec le principe d'appui sur la comptabilité analytique des aéroports, car il remettrait en cause la granularité des charges pour avoir davantage de charges avec imputation directe.

Au regard de cette approche disproportionnée, **l'UAF demande à l'ART de clarifier le périmètre et la charge de preuve nécessaire pour la réalisation d'analyses additionnelles en confirmant l'appui prédominant sur les éléments existants détenus par les aéroports.**

Dans ce contexte, il est également important de reconnaître l'impact des spécificités de chaque aéroport qui peuvent entraîner des niveaux de taux d'affectation directe différents car ils dépendent du système d'information financière propre à chaque exploitant.

Question 9 – Cette approche appelle-t-elle des commentaires de votre part ?

L'UAF n'a pas de remarques particulières sur l'allocation des éléments non affectables.

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 ?

L'UAF partage l'idée de l'importance d'une documentation transparente pour les règles d'allocation des produits, charges et actifs utilisées par chaque aéroport qui pourrait d'ailleurs inclure la description des périmètres d'activité concernés.

Cependant, l'UAF note que toute transposition de la documentation, par exemple d'un format et degré de détail propre à l'exploitant vers un format prédéfini et prescriptif développé par l'ART, devra être évitée afin de garantir la proportionnalité de la mise en œuvre du système d'allocation et de s'assurer de tenir compte des spécificités de chaque aéroport.

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 ?

L'UAF partage l'idée de l'importance d'un format homogène et lisible des comptes pour toutes les activités d'un exploitant.

Cependant, l'UAF note que toute transposition des comptes, par exemple d'un format propre à l'exploitant vers un format prédéfini par l'ART, devra être évitée afin de garantir la proportionnalité de la mise en œuvre du système d'allocation et de s'assurer de tenir compte des spécificités de chaque aéroport.

De même l'UAF note l'exigence par l'ART d'« une documentation exhaustive des unités d'œuvre et clés d'affectation retenues présentant la manière de les identifier et une évaluation de leur pertinence établie par l'exploitant ».

Au regard du besoin en proportionnalité de la mise en œuvre des règles d'allocation, l'UAF considère qu'un inventaire des actifs, produits et charges avec

une brève description de leurs règles d'allocation par activité et la quantification de l'impact de l'allocation par activité semble en effet être pertinente dans la mesure où elle s'appuie le plus possible sur les éléments existants disponibles auprès des aéroports, **mais devra être limitée aux principaux actifs, produits et charges.**

Question 12 - Les recommandations relatives à l'audit des règles et des comptes appellent-elles des remarques de votre part ?

L'UAF comprend que l'ART exige qu'un audit de la correcte application des règles d'allocation ainsi que des clés de répartition (en cas d'allocation indirecte) dans le processus soit systématiquement mis en œuvre par les aéroports en amont de chaque homologation tarifaire.

Or, plusieurs audits financiers réguliers des activités des aéroports sont d'ores et déjà réalisés, portant par exemple sur la certification des comptes ou la bonne application des dispositions des contrats de concession.

En l'absence d'éléments précis sur le périmètre de l'audit dans le document de consultation, l'UAF rappelle que la mise en œuvre de l'allocation devra s'assurer de la proportionnalité au regard du coût temporel et financier, ce qui s'applique aussi aux éventuels audits nécessaires.

Ainsi, l'UAF demande que tout audit exigé dans le cadre de l'allocation des produits, charges et actifs s'appuie le plus possible sur les enseignements des audits déjà réalisés aujourd'hui et que l'ART précise son projet de décision en conséquence.

Question 13 - Faut-il selon vous que la décision de l'Autorité prévoie des mesures transitoires ? Si oui, lesquelles ?

L'UAF considère que la mise en place de mesures transitoires peut faciliter la transition vers les nouvelles règles d'allocation pour les aéroports. Cependant, dès lors que l'approche retenue in fine sera pragmatique et proportionnée, les évolutions pourraient être plus limitées afin d'éviter le coût additionnel qu'elles entraîneraient pour l'aéroport et in fine pour l'utilisateur de l'infrastructure.

Dans la conception des mesures transitoires, il semble alors opportun que l'ART considère

- Le contexte sectoriel actuel exceptionnel et ses impacts sur les effectifs disponibles et les délais nécessaires pour la mise en place des évolutions demandées, en particulier au regard des autres enjeux opérationnels et réglementaires auxquels font face les aéroports actuellement.
- Le besoin d'anticipation des éventuelles modifications par les exploitants dans l'élaboration des demandes futures d'homologation tarifaire sur la base des nouvelles règles d'allocation. Ainsi, un système de comptabilité analytique est long à mettre en place, est fortement dépendant du système d'information financier et de la structure de la donnée comptable. Il ne peut donc pas être remis en question ou modifié sans impact majeur sur le fonctionnement de l'entreprise.

En conséquence, l'UAF souligne l'importance de la précision et de la transparence dont fera preuve le régulateur quant aux règles d'allocation et aux dispositions autour de leur mise en œuvre.