

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

Contribution Air France

Introduction:

D'une manière générale, en matière de régulation économique des aéroports, les demandes d'Air France sont :

1. **Le maintien ou le retour des aéroports Français en caisse unique.** En effet :
 - Seule la caisse unique reflète le caractère interdépendant des activités extra-aéronautiques et des activités aéronautiques, les premières ne pouvant exister sans les dernières. Les Compagnies aériennes devraient pouvoir profiter des externalités positives des activités extra-aéronautiques de l'aéroport car elles y contribuent en assurant le trafic de la plateforme (par exemple pas d'activité commerciale sans les passagers des compagnies aériennes).
 - Le modèle de la caisse unique permet parfaitement aux aéroports d'augmenter les revenus commerciaux tout en diminuant le niveau des redevances pour les usagers, aucune évidence n'existe quant à l'affirmation que le modèle de caisse simple ne peut contribuer à ces deux objectifs.
 - La mise en place d'une caisse double complexifie la régulation économique des aéroports et nécessite l'élaboration et la mise en œuvre des règles coûteuses.
 - Ces règles et principes applicables doivent être définis de manière indépendante, transparente, faire l'objet d'une concertation avec les usagers et d'un contrôle régulier par une autorité compétente et indépendante, ce qui nécessite notamment des moyens humains et financiers pour l'ensemble des parties prenantes.
 - Le système de caisse double, en l'absence d'un cadre clair et transparent, incite à une sur-allocation des coûts aux activités aéronautiques pour maximiser les profits « non régulés » et incite à effectuer des investissements favorables au développement des revenus commerciaux, parfois au détriment de la performance opérationnelle et économique du périmètre régulé (ex. dimensionnement des aérogares pour accueillir des commerces non essentiels à l'activité aérienne ou complexifiant le traitement du passager). Des exemples de conclusions d'audits corroborent cette affirmation en France mais aussi dans d'autres pays Européens ou des systèmes de caisse double existent (ex. ADP en France ou AENA en Espagne).
 - A l'extrême, des investissements dont les coûts pourraient être considérés comme relevant du périmètre régulé et nécessiter des augmentations des redevances pourraient pourtant n'avoir pour unique objectif que de

développer les revenus extra aéronautiques de l'aéroport sans qu'aucun contrôle ne puisse être exercé par une autorité sur ce point, le régulateur n'étant pas compétent en matière d'investissement des aéroports.

2. A défaut, existence d'un régulateur indépendant en charge de « l'aménagement » du système de caisse, de la définition des périmètres régulé et non régulé des aéroports et de la fixation des règles qui régissent ces aménagements.
3. A défaut des deux points précédents, le régulateur doit, à minima, être en charge de la définition des principes régissant les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges entre le périmètre régulé et non régulé. Pour exercer ce rôle, il est fondamental que lui soit attribués l'ensemble des prérogatives et pouvoirs nécessaires à cette mission.

La question des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges est l'un des nombreux sujets relatifs à la régulation économique des aéroports à propos desquels Air France agit de manière constante pour obtenir une réelle amélioration des mécanismes en place et une plus grande transparence¹.

L'attribution de cette compétence à l'Autorité de Régulation des Transports (ART), même si nous la jugeons insuffisante au regard des points qui précèdent, est donc une avancée notable qui doit être saluée.

Air France souhaite toutefois souligner que la situation actuelle n'est pas encore parfaitement « stabilisée » à ce sujet et que si l'ART est désormais indiscutablement compétente pour la fixation des principes relatifs à ces règles, ceci doit être conforté par une mise en œuvre concrète, pratique et efficace dans les textes.

Tout manque de clarté et toute tentative de limiter la portée de cette nouvelle mission doivent être évités. Par exemple, les modalités de mise en œuvre des principes qu'elle aura à définir à l'issue du processus de consultation ou encore l'accès à toute information nécessaire à ses missions doivent être extensivement et sans ambiguïté accordés à l'ART.

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 ?

Le cadre prévu semble globalement pertinent, notamment la partie 2.1 relatives aux travaux qu'entend mener l'Autorité, appuyés sur des consultations publiques.

Concernant le 2.2 relatif au « 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 », si la détermination des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé doit se faire en collaboration avec le Régulateur mais aussi les usagers, le rôle et les prérogatives de ces derniers ne nous apparaissent pas clairement.

¹ EX. : Courrier adressé en 2019 par le Directeur Financier Air France à Mazars dans le cadre de l'élaboration du CRE4.

Question 2

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

S'il est évident que le système d'allocation est un mécanisme essentiel de la régulation économique, nous ne connaissons pas de système parfait qui puisse s'appliquer au secteur particulier et peu comparable des aéroports. En effet, les différentes infrastructures nécessaires aux activités aéronautiques et extra-aéronautiques sont très fortement imbriquées, générant une complexité importante de répartition des charges et des coûts en présence d'une caisse double ou aménagée.

Nous estimons également, d'une manière générale, que le contexte économique et les pouvoirs de marché des aéroports doivent également être pris en compte dans le choix des méthodes d'élaboration des tarifs régulés fondés sur les coûts.

Par ailleurs, dans le contexte de crise que nous traversons, le système de redevances perçues pour la fourniture du service public aéroportuaire doit conduire à **une plus grande performance des gestionnaires** et constituer un réel système **incitatif**.

Le ou les modèles retenus doivent donc contribuer à cet objectif de performance économique (sans toutefois dégrader la performance opérationnelle) et à corriger la forte asymétrie des externalités positives, auxquelles contribuent pourtant largement les Compagnies.

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 ?

Oui, si toutefois les règles appliquées et les éventuels ajustements répondent au principe de transparence et sont partagés et concertés avec les usagers.

Question 4

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

Nous partageons l'analyse de l'Autorité et nous insistons sur le fait que l'accès du Régulateur à l'ensemble des informations comptables et financières des différents secteurs d'activité de l'aéroport ne doit pas être restreint par exemple uniquement au périmètre régulé. Ceci constituerait une entrave à l'exercice des missions du Régulateur.

Par ailleurs, Air France considère que l'appréciation du coût du service rendu doit rester globale et non se faire redevance par redevance. Ceci complexifierait inutilement les analyses relatives au « coût du service rendu ».

De la même manière, toujours en raison de la forte imbrication des infrastructures aéroportuaires et de leur interdépendance, les coûts et les charges doivent être pris en compte globalement par aéroport ou réseau d'aéroport et non pas « découpés » infrastructure par infrastructure.

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 ?

Nous partageons l'analyse de l'Autorité sur les principes généraux à respecter et compléterions cette liste par la prise en compte des externalités positives générées par le trafic des Compagnies aériennes ainsi que la nécessaire performance économique des aéroports concernant le service public aéroportuaire.

Cette performance économique ne doit cependant pas se faire au détriment de la performance opérationnelle et/ou en reportant des coûts directement sur les compagnies, comme il a pu l'être constaté durant la crise du COVID.

Question 6

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

Pas de pondération à proposer mais une attention particulière aux notions de transparence, de performance économique et de protection des usagers face au pouvoir de marché des aéroports.

Question 7

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

Les éléments d'actifs, de produits et de charges affectables directement doivent effectivement l'être. Cependant, il nous semble que peu le sont et que nombre de ces éléments peuvent donner lieu à discussion.

Question 8

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

Concernant les éléments affectables indirectement, nous approuvons le fait que le choix des clés et unités d'œuvre utilisées pour l'allocation est fondamental.

A ce propos, nous ne sommes pas en faveur de l'utilisation de la clé d'allocation surfacique qui, si elle se veut simple, est en défaveur du périmètre régulé.

Nous sommes également favorables à 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.

Celle-ci devrait être compréhensible, consultée avec les usagers et ajustée si nécessaire. Toute modification devrait également donner lieu à une étude de sensibilité.

Question 9

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

Pas de commentaires particuliers.

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 ?

Pas de remarques particulières, un document descriptif dont le format et les informations requises pourraient être déterminés de manière homogène pour tous les aéroports semble préférable.

Nous sommes en accord avec la liste des informations proposée par IATA à ce sujet, ceux-ci ayant une expérience concrète du sujet dans d'autres pays.

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 ?

Nous sommes d'accord avec la proposition de l'autorité sur le format des comptes. Ceci devrait être fournis à la fois pour le « réalisé » mais également pour le « prévisionnel ». La stabilité du format dans le temps est aussi importante pour permettre le suivi et les comparaisons « prévisionnel » / « réalisé ».

Question 12

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

Quid en cas de non-conformité aux règles ? Les coûts de ces audits devraient demeurer à la charge des aéroports.

Question 13

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

Comme mentionné et documenté précédemment, le sujet des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges est un sujet de longue date. Il nous semble que la mise en conformité avec le cadre qui sera établi par le régulateur doit se faire sans délai après sa publication.

Question 14

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

Air France s'interroge, concernant l'intermodalité (déjà existante ou dans des projets futurs) : Comment les coûts sont ou peuvent être répartis avec les autres modes de transports qui bénéficient des infrastructures ou de leurs développements futurs. Il ne semble pas acceptable que les usagers aéronautiques seuls contribuent.

Nous sommes également favorables à une consultation spécifique sur les règles d'allocation, des produits et des charges, c'est-à-dire distincte des discussions tarifaires annuelles.