

## Consultation publique

**Projets de décision par laquelle l'Autorité de régulation des transports déterminera les principes auxquels obéissent les règles d'allocation des produits, des actifs et des charges pour les aéroports relevant de son champ de compétence et de lignes directrices relatives à l'interprétation et à la portée qui seront faites de ces principes par l'Autorité**

Début : **20 janvier 2022**

Fin : **25 février 2022**

### Objet et modalités de la consultation publique

Cette consultation publique s'inscrit dans la continuité de celle organisée du 25 mai 2021 au 30 juillet 2021, en réponse à laquelle les acteurs ayant apporté leur contribution se sont montrés dans l'ensemble favorables aux principes proposés par l'Autorité en ce qui concerne les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges.

Le cadre dans lequel s'inscrit l'action de l'Autorité a par la suite été stabilisé avec l'adoption de la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DDADUE) dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances, dont l'objet était notamment de tirer les conséquences au niveau législatif de la décision du Conseil d'État du 28 janvier 2021 et qui a notamment inséré, dans le code des transports, l'article L. 6237-3-1, aux termes duquel l'Autorité « *détermine les principes auxquels obéissent les règles d'allocation des produits, des actifs et des charges au périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1 et entre les activités relevant de ce périmètre, par une décision qui est publiée au Journal officiel* ».

Dans ces conditions, l'Autorité a procédé à des ajustements visant à prendre en considération la rédaction définitive de l'article L. 6327-3-1 du code des transports et les retours des différents acteurs dans le cadre de la première consultation publique.

Le présent document vise à consulter l'ensemble des acteurs intéressés sur le projet de décision que l'Autorité envisage d'adopter en application des dispositions de l'article L. 6327-3-1 du code des transports, par laquelle elle déterminera les principes auxquels obéissent les règles d'allocation des produits, des actifs et des charges au périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1 et entre les activités relevant de ce périmètre. Cette décision sera publiée au Journal officiel de la République française. En parallèle, et conformément à ses valeurs de transparence, l'Autorité entend publier des lignes directrices précisant l'interprétation et la portée de ces principes. La décision réglementaire devant être lue à l'aune de ces éléments, l'Autorité soumet également son projet de lignes directrices à la consultation.

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 25 février 2022, par courriel, à l'adresse suivante : [consultation.publique@autorite-transport.fr](mailto: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 et ceux qu'ils souhaitent garder confidentiels.

## 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 aéroportuaires<sup>1</sup>

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

LOI n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 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 (article 6)

---

<sup>1</sup> Cet arrêté a été privé de sa base légale par la décision CE, 28 janvier 2021, SCARA et autres.

## Sommaire

<b>1. IL REVIENT A L'AUTORITE DE DETERMINER LES PRINCIPES AUXQUELS OBEISSENT LES REGLES D'ALLOCATION DES ACTIFS, DES PRODUITS ET DES CHARGES AU PERIMETRE REGULE ET ENTRE LES ACTIVITES RELEVANT DE CE PERIMETRE .....</b>	<b>4</b>
<b>2. PROJETS DE DECISION REGLEMENTAIRE ET DE LIGNES DIRECTRICES QUE L'AUTORITE ENTEND ADOPTER.....</b>	<b>5</b>
2.1. Articulation entre la décision réglementaire et les lignes directrices.....	5
2.2. Projet de décision réglementaire.....	5
2.3. Projet de lignes directrices .....	6
2.3.1. Cadre introductif et objectifs guidant l'établissement des principes .....	6
2.3.2. Principes généraux régissant les règles d'allocation comptable .....	8
2.3.3. Déclinaisons des principes généraux concernant l'établissement et l'audit des règles d'allocation .....	9
2.3.4. Déclinaisons des principes généraux concernant le format et l'audit des états de restitution établis.....	13
2.3.5. Dispositions transitoires.....	14

## 1. IL REVIENT A L'AUTORITE DE DETERMINER LES PRINCIPES AUXQUELS OBEISSENT LES 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 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.* ». En effet, le Conseil d'État a rappelé qu'en vertu des dispositions combinées du code des transports et du code de l'aviation civile, les usagers et l'Autorité de régulation des transports doivent intervenir dans la détermination des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé.
2. L'arrêté du 15 octobre 2020, pris en application de ces dispositions, a en conséquence été 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. La loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DDADUE) dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances, dont l'objet est notamment de tirer les conséquences, au niveau législatif, de la décision du Conseil d'État du 28 janvier 2021, a notamment inséré, dans le code des transports, l'article L. 6237-3-1, qui prévoit que l'Autorité « *détermine les principes auxquels obéissent les règles d'allocation des produits, des actifs et des charges au périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1 et entre les activités relevant de ce périmètre, par une décision qui est publiée au Journal officiel* ».
4. Pour exercer la mission résultant de la décision du Conseil d'État et du projet de loi DDADUE, alors en discussion devant les assemblées, tout en assurant une visibilité suffisante aux acteurs du secteur, l'Autorité a, dès le mois de mai 2021, consulté 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, pour les aéroports relevant de sa compétence. À la clôture de cette consultation publique, en juillet 2021, l'Autorité a réceptionné neuf contributions écrites<sup>2</sup> de la part des acteurs du secteur.
5. Sur la base de ces réponses, et de la rédaction de l'article L. 6327-3-1 du code des transports dans sa version finalement adoptée par le Parlement, l'Autorité a élaboré un projet de décision accompagnée d'un projet de lignes directrices qu'elle envisage d'adopter et qu'elle soumet à la présente consultation publique afin de recueillir l'avis des parties prenantes pour éclairer sa réflexion.

---

<sup>2</sup> L'intégralité des réponses qui ont été transmises à l'Autorité dans le cadre de la consultation publique qu'elle a menée de mai à juillet 2021, à l'exception de celles dont les contributeurs ne l'y ont pas autorisée, sont disponibles sur le site internet de l'Autorité : <https://www.autorite-transport.fr/aeroportuaire/consultations-publiques-ressources-et-liens-utiles/>

## 2. PROJETS DE DECISION REGLEMENTAIRE ET DE LIGNES DIRECTRICES QUE L'AUTORITE ENTEND ADOPTER

### 2.1. Articulation entre la décision réglementaire et les lignes directrices

6. La présente consultation publique comprend deux parties. La première partie est un projet de décision réglementaire. Elle a une portée générale et impersonnelle, elle ne s'applique pas à une personne déterminée, mais à une pluralité de destinataires potentiels, désignés *in abstracto*, en l'espèce les exploitants des aéroports visés à l'article L. 6327-1 du code des transports. La décision réglementaire est opposable aux tiers et sera publiée au Journal officiel.
7. La seconde partie est un projet de lignes directrices, ayant vocation à éclairer les destinataires du texte réglementaire par une information objective et compréhensible sur la nature et la portée des mesures les intéressant.

### 2.2. Projet de décision réglementaire

**Article 1<sup>er</sup>** La présente décision détermine les principes auxquels obéissent les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1 du code des transports et entre les activités relevant de ce périmètre établies par les exploitants d'aéroports visés à l'article L. 6327-1 du code des transports.

**Article 2** Les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges obéissent aux principes généraux suivants, d'importance égale :

1. **Auditabilité** : les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges ainsi que leur application pour la production des états de restitution sont auditables par un tiers externe à l'exploitant aéroportuaire. 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.
2. **Homogénéité** : les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges sont appliquées de manière homogène entre le périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1 du code des transports et les autres activités de l'aéroport, d'une part, et entre les activités relevant du périmètre mentionné à l'article L. 6325-1 du code des transports, d'autre part.
3. **Non-discrimination** : les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges n'avantagent pas une activité par rapport à une autre.
4. **Pertinence** : les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges traduisent au mieux la réalité économique et financière des différentes activités et prennent en considération la nature des éléments alloués et de leur usage par les différentes activités.

5. 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.
6. Réconciliation et traçabilité : les états de restitution établis en application des règles d'allocation sont réconciliés avec la comptabilité générale de l'exploitant aéroportuaire en normes françaises et les données issues des divers systèmes d'information ou d'études externes sont tracées et documentées.
7. Stabilité dans le temps : les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges restent stables dans le temps, sauf évolution des circonstances de droit ou de fait qui justifient leur évolution.
8. Transparence : les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges (i) s'appuient sur des méthodologies objectives, (ii) permettent une identification claire des actifs, des produits et des charges alloués à chaque activité, (iii) permettent une évaluation de la pertinence des règles d'allocation et (iv) sont présentées aux usagers dans des conditions permettant leur intervention effective dans la détermination de ces règles.

### Article 3

Les articles 1 et 2 de la présente décision s'appliquent aux règles d'allocation des actifs, des produits et des charges des exploitants des aéroports visés à l'article L. 6327-1 du code des transports, pour les comptes des exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Ils s'appliquent ainsi aux notifications à l'Autorité de propositions tarifaires dans les conditions prévues à l'article R. 224-3-3 du code de l'aviation civile, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2022.

## 2.3. Projet de lignes directrices

### 2.3.1. Cadre introductif et objectifs guidant l'établissement des principes

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

8. La séparation comptable et l'allocation qui en résulte sont des mécanismes nécessaires quand, au sein d'une même entité juridique, des activités régulées cohabitent avec des activités non régulées. Séparer les activités régulées des activités non régulées peut permettre au régulateur d'atteindre plusieurs objectifs.
9. Tout d'abord, l'allocation doit constituer la première étape de la tarification des activités régulées. En effet, l'allocation comptable doit permettre d'identifier précisément la base d'actifs régulés et la base de charges du périmètre d'activités régulées, ce qui est fondamental dans le cadre de la détermination des tarifs des redevances aéroportuaires par l'exploitant aéroportuaire puis de leur homologation ou de leur fixation par l'Autorité. En effet, lorsque l'Autorité homologue les tarifs, elle doit s'assurer que l'exploitant reçoit une juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé et que le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus.

10. Ensuite, la séparation comptable permet, au sein du périmètre régulé, d'identifier les actifs, produits et charges propres aux différentes activités régulées fournies par l'exploitant en vue de leur tarification individuelle.
11. Enfin, et plus généralement, l'allocation comptable participe aux trois piliers socles de l'action de l'Autorité telles que précisées dans son document de référence<sup>3</sup> : (i) développer et maintenir un cadre concurrentiel équitable, (ii) veiller à l'instauration de tarifications fournissant des signaux économiques pertinents et cohérents et (iii) réduire les asymétries d'information.

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

12. De nombreuses méthodes d'allocation existent, sans toutefois qu'aucun système d'allocation soit *a priori* parfait. Ces méthodes d'allocation peuvent schématiquement être regroupées en trois catégories : (i) les approches fondées sur les charges comptables, lesquelles présentent l'avantage significatif d'être accessibles en lecture directe ; (ii) les approches s'appuyant uniquement sur les caractéristiques de l'offre et fondées sur des concepts de coûts économiques, comme les coûts marginaux, les coûts incrémentaux et les coûts de fourniture isolée, dont la détermination est souvent plus complexe que les charges comptables ; (iii) enfin, les approches fondées sur la demande, qui nécessitent par exemple le calcul de l'élasticité de la demande par rapport au prix. Les deux dernières méthodes s'avèrent, en pratique, difficiles à mettre en œuvre, parce qu'elles reposent sur des données d'entrée qui ne sont pas toujours évidentes à déterminer, telles que la détermination de coûts économiques ou d'élasticité-prix.
13. Pour contourner ces difficultés, les approches comptables sont, en pratique, les plus répandues. Si ces approches semblent assez faciles à mettre en œuvre, elles présentent toutefois le défaut majeur de ne pas prendre en compte les liens d'interdépendance entre les activités.
14. Force est de constater que chaque méthode présente ses avantages et ses inconvénients. En ce sens, l'Autorité rappelle qu'il n'existe *a priori* pas de méthode d'allocation idéale, mais plutôt qu'une bonne méthode d'allocation est celle qui correspond aux objectifs poursuivis et détaillés ci-dessus.
15. **Dans ce cadre, l'Autorité considère que le coût de mise en œuvre et de fonctionnement du système d'allocation doit être raisonnable par rapport à ces objectifs. Autrement dit, il est primordial d'assurer un bon rapport coût-efficacité du système.**

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

16. Il convient, à titre liminaire, de rappeler que les enjeux de l'exercice d'allocation sont plus forts pour les aéroports en caisse double ou aménagée qu'ils ne le sont pour les aéroports en caisse unique.
17. Ensuite, il convient d'insister sur le fait que l'exercice d'allocation est particulièrement difficile dans le contexte aéroportuaire, en raison du fort degré d'interdépendance des activités. En effet, les « activités » d'un aéroport présentent de fortes imbrications les unes avec les autres, ce qui entraîne deux conséquences complexifiant l'allocation. La première conséquence est qu'une grande partie des coûts et des actifs à répartir sont des actifs et coûts communs. La seconde conséquence est qu'il existe de nombreuses externalités croisées entre les différentes activités d'un aéroport, les bénéfices que retirent les commerces de la présence et de l'augmentation du trafic de passagers aériens en étant une illustration parmi d'autres.

---

<sup>3</sup> Consultable au lien suivant : [https://www.autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2021/02/0012-21\\_art\\_doc-reference-hd.pdf](https://www.autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2021/02/0012-21_art_doc-reference-hd.pdf)

18. À ce sujet, la question du modèle d'allocation à retenir a fait l'objet d'un papier du Forum de Thessalonique publié en janvier 2021<sup>4</sup>. L'Autorité partage le constat du Forum de Thessalonique selon lequel les méthodes issues de la comptabilité analytique basées sur les coûts comptables sont effectivement les plus répandues dans le secteur mais présentent des limites puisqu'elles ne rendent pas compte des fortes interdépendances économiques entre les activités.

### 2.3.2. Principes généraux régissant les règles d'allocation comptable

19. Les principes généraux sont d'importance égale et cumulativement applicables, l'ordre de leur énumération étant dépourvu d'effet.
20. Les principes généraux auxquels doivent obéir les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1 du code des transports (ci-après « périmètre régulé ») et entre les activités relevant de ce périmètre sont les suivants :
- **Auditabilité** : les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges ainsi que leur application pour la production des états de restitution doivent être auditables par tout tiers externe à l'exploitant aéroportuaire. La rédaction des règles doit être telle que la démarche d'audit puisse être réalisée dans un délai et à un coût raisonnables.
  - **Homogénéité** : les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges doivent être appliquées de manière homogène entre le périmètre régulé et le périmètre non régulé et entre les activités relevant du périmètre régulé.
  - **Non-discrimination** : les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges n'avantagent pas une activité par rapport à une autre.
  - **Pertinence** : les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges traduisent au mieux la réalité économique et financière des différentes activités, en prenant en considération la nature des éléments alloués et leur usage par les différentes activités.
  - **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.
  - **Réconciliation et traçabilité** : les états de restitution établis en application des règles d'allocation sont réconciliés avec la comptabilité générale de l'exploitant aéroportuaire en normes françaises et les données issues des divers systèmes d'information ou d'études externes sont tracées et documentées.
  - **Stabilité dans le temps** : les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges restent stables dans le temps, sauf évolution des circonstances de droit ou de fait qui justifient leur évolution.
  - **Transparence** : les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges doivent (i) s'appuyer sur des méthodologies objectives, (ii) permettre une identification claire des actifs, des produits et des charges alloués à chaque activité, (iii) permettre une évaluation de la pertinence des règles d'allocation et (iv) être présentées aux usagers dans des conditions assurant leur intervention effective dans la détermination de ces règles.

---

<sup>4</sup> *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>



### 2.3.3. Déclinaisons des principes généraux concernant l'établissement et l'audit des règles d'allocation

a. L'affectation des activités exercées par l'exploitant aéroportuaire entre différents périmètres est un préalable à l'exercice d'allocation

21. **En application du principe de pertinence, et sans remettre en cause les différents régimes de caisse, déterminés par le ministre chargé de l'aviation civile indépendamment du système d'allocation, il est essentiel que les périmètres et activités auxquels est appliqué le mécanisme d'allocation comptable soient clairement identifiés et définis.**
22. 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<sup>er</sup> de l'arrêté du 16 septembre 2005 relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes.
23. Les aéroports concédés par l'État qui ne font pas l'objet de dispositions réglementaires particulières définissant un système de caisse double ou aménagée sont en caisse unique.
24. Quel que soit le régime de caisse retenu, 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, et sont exclues du périmètre régulé. 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 quaterbicies et 1609 quatercicies A du code général des impôts ; et
  - des activités sans rapport avec le ou les aérodromes concernés.
25. **En application du principe d'homogénéité, les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé et entre les activités de ce périmètre devraient être appliquées 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. En tout état de cause, la bonne application des règles d'allocation au périmètre régulé et au sein de ce périmètre et la conformité de ces dernières aux principes régissant les règles d'allocation ne sauraient être entravées par les règles d'allocation susceptibles d'exister au sein du périmètre non régulé.**
26. **En outre, au sein du périmètre régulé, le principe de pertinence implique que l'allocation des actifs, des produits et des charges permette de distinguer les activités relatives aux services publics aéroportuaires des autres activités de ce périmètre, comme précisé à l'article L. 6327-3-1 du code des transports.**
27. **Enfin, en vertu du même principe, l'allocation retenue doit permettre d'identifier les coûts relatifs à chacune des catégories de redevances, conformément au 3<sup>o</sup> de l'article R. 224-2 du code de l'aviation civile.** En effet, pour homologuer une proposition tarifaire, l'Autorité doit notamment s'assurer que « *le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus* »<sup>5</sup>. Si cette vérification est réalisée au global pour l'ensemble des redevances composant les services

---

<sup>5</sup> Article L. 6327-2 du code des transports.

publics aéroportuaires et non redevance par redevance, l'Autorité doit également s'assurer<sup>6</sup> que les éventuelles compensations entre les différentes redevances sont limitées.

b. Allocation directe et indirecte des actifs, des produits et des charges

• Allocation des éléments affectables directement

28. **En application du principe de priorité à l'imputation directe, la directisation doit systématiquement être réalisée sur la base d'assiettes de coûts identifiées aux mailles les plus fines possibles.** 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.
29. Les éléments d'actifs, de produits et de charges affectables directement doivent ainsi être imputés dans les états de restitution des activités utilisatrices qui en ont une utilisation exclusive. Ces éléments affectables directement sont ceux pour lesquels il existe une relation d'affectation immédiate et unique.

• Allocation des éléments affectables indirectement

30. **Les actifs, les produits et les charges qui ne peuvent pas être imputés directement requièrent une allocation selon des règles conformes aux principes de pertinence et de non-discrimination.**
31. Dans ce cadre, les clés d'allocation sont construites de sorte à refléter au plus proche la réalité économique de l'utilisation, de la production ou de la consommation des éléments d'actif, de produits et de charges par les activités en fonction de leur nature et à ne pas favoriser une activité par rapport à une autre. Elles s'appuient sur des données objectives et auditable, calculées ou mesurées, et mises à jour régulièrement (études de flux, enquêtes, etc.).
32. **En vertu des principes de transparence et d'auditabilité,** les règles d'allocation détaillent de manière exhaustive les informations suivantes, lesquelles sont partagées avec les tiers externes à l'exploitant (auditeur, usagers et autorité de régulation, notamment) : la nature des clés, la méthodologie relative à leur détermination, leur pertinence économique, les sources et les dates des données utilisées, la fréquence de leurs mesures, les systèmes d'informations utilisés.
33. Seuls les éléments pour lesquels aucune clé pertinente et non discriminatoire capable de mesurer la consommation de ressources ou l'utilisation des infrastructures n'a été identifiée seront alloués selon une clé de type EPMU (*Equi-Proportionate Mark-Up*) ou une clé au chiffre d'affaires des activités concernées. Cette clé, qui répartit les charges résiduelles sur la base des charges déjà allouées, est une clé de dernier recours. Ce type de clés ne peut être utilisé que par défaut, quand aucune autre clé plus pertinente n'a pu être identifiée. 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.
34. **Enfin, si les clés d'allocation sont, en principe, fondées sur les charges comptables issues de la comptabilité analytique, cela doit être concilié avec le respect des principes de pertinence et de**

<sup>6</sup> CE, 1<sup>er</sup> 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'État" ; 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 ; ».*

**non-discrimination, ce qui peut impliquer de retenir une autre base pour l'établissement de la clé.** En effet, ainsi qu'il a été rappelé au paragraphe 17, les « activités » d'un aéroport sont fortement imbriquées. Dans ce contexte, l'utilisation d'une clé d'allocation surfacique peut, par exemple, conduire à ce que des activités génèrent des revenus à un coût nul (par exemple, pour ce qui concerne la publicité sur les différents équipements). Dès lors, afin d'assurer le respect des principes de pertinence et de non-discrimination, l'exploitant devra retenir une clé permettant d'avoir la représentation la plus pertinente de l'utilisation de l'actif. Cette clé pourrait en dernier ressort être basée sur le chiffre d'affaires. **En application des principes de transparence et d'auditabilité, l'exploitant devra apporter toutes les justifications nécessaires quant au choix de la clé.**

#### c. Implication des usagers dans l'établissement des règles d'allocation

35. Dans sa décision du 28 janvier 2021, le Conseil d'État a indiqué que l'intervention des usagers de l'aéroport 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.
36. Il n'appartient pas à l'Autorité de fixer le cadre dans lequel les usagers pourraient intervenir dans la détermination des règles d'allocation, cette compétence relevant du ministre chargé de l'aviation civile.
37. **Pour autant, en application du principe de transparence et pour assurer le respect des principes de pertinence et de non-discrimination, la consultation des usagers sur les règles d'allocation, y compris concernant les hypothèses retenues pour établir ces règles, et le choix des clés retenues par l'exploitant, est indispensable.**
38. En effet, seuls les usagers des aéroports disposent de la connaissance nécessaire des infrastructures pour s'assurer de la pertinence des règles retenues par l'exploitant. À cette fin, et en application du principe de transparence, les exploitants devraient leur communiquer l'ensemble des informations nécessaires à leur intervention effective, à savoir, par exemple, les plans métrés des infrastructures et les méthodologies retenues pour réaliser des études de flux en vue de l'établissement des règles, dans un délai suffisant leur permettant, le cas échéant, de formuler un avis précis sur les règles d'allocation présentées par l'exploitant d'aéroport, notamment sur leur caractère transparent, pertinent et non-discriminatoire. En outre, s'agissant d'un secteur d'activité dominé par les échanges internationaux, les exploitants d'aéroports pourraient être amenés à proposer des traductions des éléments essentiels de leurs règles d'allocation, lorsque cela est pertinent, afin de garantir leur lisibilité par l'ensemble des usagers.
39. Enfin, l'Autorité rappelle que les usagers sont les mieux à même d'apprécier *in concreto* le caractère pertinent et non-discriminatoire des règles proposées. Dans ces conditions, si ces derniers n'étaient pas mis en capacité, par les exploitants aéroportuaires, de pouvoir formuler un avis éclairé sur ces paramètres, l'Autorité pourrait se trouver dans l'incapacité de se prononcer sur les tarifs des redevances aéroportuaires qui lui sont soumis pour homologation.

#### d. Établissement d'un document descriptif des règles d'allocation

40. **En application des principes de transparence et d'auditabilité, les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges doivent être compréhensibles pour toutes les parties intéressées (notamment le régulateur, les usagers et les auditeurs externes), afin que chacune puisse appréhender la manière dont les règles sont appliquées et, le cas échéant, formuler son avis.**
41. 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 usagers et à l'Autorité de bien comprendre les implications des méthodes utilisées et d'identifier des pistes d'amélioration. Sans pour autant imposer un format prédéfini et rigide à tous les exploitants, l'Autorité propose une liste d'informations minimales à présenter au titre d'un document descriptif des règles d'allocation :

- Une description de l'approche générale retenue, rappelant notamment les principes établis par la décision de l'Autorité et leur interprétation par l'exploitant ;
- Une présentation des activités de l'exploitant aéroportuaire et des périmètres considérés au regard des dispositions législatives et réglementaires applicables ;
- Une description générale de l'environnement analytique de l'exploitant illustrant l'architecture du système comptable et financier utilisé (description de la structure organisationnelle de l'aéroport, description des unités organisationnelles établissant la manière dont elles desservent les diverses activités de l'aéroport, description spécifique des installations et services de l'aéroport pour les activités aéronautiques détaillant les centres de coûts déversés dans les activités aéronautiques) ;
- Une description détaillée de chaque catégorie d'actifs, de produits et de charges du système d'allocation. La description présentée dans les règles reflète le fait que ces différentes catégories sont cohérentes et identifiées à la maille la plus fine possible ;
- Pour chacune de ces principales catégories d'actifs, de produits et de charges, une explication de la règle d'allocation utilisée (directe ou indirecte) et la raison de son choix ;
- Concernant l'allocation indirecte, les clés d'allocation utilisées sont présentées aussi précisément que possible (catégorie d'actifs, de produits et de charges à laquelle la clé s'applique, pertinence économique de la clé, méthodologie de détermination de la clé, sources et fréquence de mesures de la clé, systèmes d'informations utilisés pour identifier la clé, etc.). Les activités impactées par l'application des clés sont mentionnées, ainsi qu'une estimation de l'ampleur de l'impact pour chacune d'elles. Concernant la pertinence de la clé, l'Autorité rappelle que les clés sont choisies en fonction de leur aptitude à mesurer la consommation de ressources ou l'utilisation des actifs ;
- Une description des règles applicables aux nouveaux projets, aux projets abandonnés et aux changements d'affectation ;
- Une méthodologie d'identification et de suivi des éléments non alloués dans le système d'allocation des actifs, produits et charges.

42. Dans un objectif de transparence vis-à-vis des usagers et en vue d'une parfaite justification des allocations des actifs, des produits et des charges, ce document décrira de manière concise et simple les règles d'allocation comptable pour permettre au lecteur de les appréhender de manière autonome. Les règles devront ainsi s'appuyer autant que possible sur des illustrations ou schémas pour illustrer des cas concrets afin d'en faciliter la compréhension. Une illustration du format sous lequel les états de restitution (des actifs, produits et charges) seront fournis à l'Autorité et aux usagers peut être présentée dans ce document descriptif.

#### e. Mise à jour des règles d'allocation

43. **Afin de respecter le principe de stabilité, les règles d'allocation doivent, dans la mesure du possible, rester stables année après année sans préjudice de l'application des autres principes.** Le respect de ce principe permet notamment de garantir une comparabilité des états de restitution établis conformément à ces règles.

44. Ainsi, si, pour répondre à des motifs légitimes, des modifications devaient intervenir, l'exploitant aéroportuaire devrait justifier ces modifications et leurs impacts sur les états de restitution.
45. Les motifs légitimes susceptibles de procéder à des modifications des règles d'allocation sont notamment des changements de circonstances de droit ou de fait (telles que des évolutions notables de l'utilisation des infrastructures) ou des évolutions qui viseraient à mieux assurer le respect du principe de pertinence (par exemple, en substituant à une clé reposant sur des hypothèses ou dire d'experts une clé basée sur des unités d'œuvre mesurées en réel).
46. **En application du principe de transparence et pour permettre le respect des principes de pertinence et de non-discrimination, toute évolution des règles d'allocation doit être réalisée après concertation avec les usagers.** Par ailleurs, l'exploitant aéroportuaire produira, pour chaque modification, une note descriptive détaillant la modification apportée, justifiant son caractère nécessaire, au regard des autres principes, ainsi que son impact, prise isolément, sur les états de restitution ainsi établis (états de restitution *proforma*).
47. **Dans un souci de conciliation des principes de stabilité et de pertinence, lorsque l'exploitant a conclu un contrat mentionné à l'article L. 6325-2 du code des transports (ci-après « contrat de régulation économique » ou « CRE »), les règles d'allocation devraient, en principe, être figées pour la durée du contrat.**

#### 2.3.4. Déclinaisons des principes généraux concernant le format et l'audit des états de restitution établis

##### a. Format des états de restitution

48. Les exploitants aéroportuaires produisent chaque année des états de restitution (des actifs, produits et charges), pour chacune des activités, en s'appuyant sur les règles d'allocation préalablement établies.
49. **En application des principes de transparence et d'auditabilité, et, de la même manière que pour les règles d'allocation, sans pour autant imposer un format prédéfini et rigide à tous les exploitants, toutes les informations utiles doivent être présentées dans les états de restitution.** Ainsi :
- Les états de restitution comprennent un état des actifs, produits et charges pour le dernier exercice clos – réconciliés avec la comptabilité générale – ainsi que, selon un format similaire, les projections des états des actifs, produits et charges pour l'exercice en cours et celui à venir, utilisés pour la détermination des tarifs des redevances aéroportuaires<sup>7</sup> ;
  - Les états de restitution sont accompagnés d'une documentation chiffrée relative aux clés d'allocation utilisées (présentant leurs valeurs, les sources et dates des données, les modalités de calculs, et leurs variations d'une année à l'autre).

Si des allocations sont réalisées sur la base de clés surfaciques, les états de restitution établis doivent être accompagnés des plans et schémas de l'intégralité des bâtiments et terrains indiquant l'allocation des différentes surfaces. Ces plans doivent être les plus récents possibles et, à tout le moins, présenter clairement les données de surfaces en m<sup>2</sup> ainsi que les types d'occupants (et le total des surfaces associées), par exemple grâce à un code couleurs.

---

<sup>7</sup> En effet, conformément aux dispositions de l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile, « les tarifs des redevances sont fixés en tenant compte [...] des objectifs d'évolution des charges ».

Si des allocations sont réalisées sur la base d'études, notamment de flux, les états de restitution établis doivent être accompagnés de ces études et des modalités de leurs prises en compte dans l'établissement des états de restitution établis ;

- Les états de restitution permettent d'identifier la liste des actifs régulés avec leurs valeurs (en valeurs brutes et en valeurs nettes comptables) et les variations d'un exercice à l'autre ;
- Les états de restitution comprennent une description détaillée de l'allocation des principaux actifs et charges communs, parmi lesquels les actifs et charges relatifs aux surfaces communes en aérogare, aux accès routiers, à la sécurité et aux fonctions support, et tout autre actif et charge qui représenterait une quote-part significative des actifs ou des charges de l'aéroport ;
- Les états de restitution permettent la détermination (i) du taux de couverture des charges par les redevances perçues pour chacune des activités du périmètre SPA et (ii) du taux de retour sur les capitaux investis aux bornes du périmètre régulé ;
- Les états de restitution, et l'ensemble des éléments listés ci-dessus, sont accompagnés d'explications sur les principales variations d'un exercice à l'autre.

50. Les informations doivent être transmises annuellement selon un format stable, le cas échéant, suivant le format présenté dans le document descriptif présentant les règles d'allocation retenues par l'exploitant.

b. **Audit de la correcte application des règles d'allocation dans le cadre de la production des états de restitution**

51. **En application du principe d'auditabilité**, les exploitants aéroportuaires doivent faire auditer, par un tiers externe, la correcte application des règles d'allocation dans le cadre de l'établissement des états de restitution portant sur le dernier exercice clos, à tout le moins.

52. L'attestation de conformité établie par l'auditeur sera transmise à l'Autorité pour chaque demande d'homologation tarifaire annuelle.

### 2.3.5. Dispositions transitoires

53. La décision adoptée en application de l'article L. 6327-1-3 du code des transports entre en vigueur le lendemain du jour de sa publication au Journal officiel. Elle prévoit néanmoins une période transitoire, visant à permettre aux usagers, aux exploitants d'aéroports et à l'Autorité de se familiariser avec les principes d'allocation et les règles d'allocation proposées par les exploitants, sans pour autant retarder de façon excessive la mise en conformité des règles d'allocation avec les principes que l'Autorité a établis. Si certains exploitants d'aéroports pourront, sans préjudice du contrôle qui sera exercé par l'Autorité une fois l'ensemble des dispositions de la décision réglementaire applicables, considérer leurs règles d'allocation en place comme conformes aux principes établis dans la décision, il sera nécessaire, pour d'autres, de faire évoluer leurs propres systèmes.

54. En conséquence, à compter de l'entrée en vigueur de la décision, et pendant la période transitoire, l'Autorité ne saurait être considérée comme validant, y compris implicitement, les règles d'allocation des actifs, produits et charges lorsqu'elle homologue les tarifs des redevances, en application de l'article L. 6327-2 du code des transports.

55. En tout état de cause, la vérification, par l'Autorité, de la conformité des règles d'allocation proposées par les exploitants d'aéroports suppose l'intervention préalable effective des usagers de l'aéroport. Il convient, dès lors, de laisser aux exploitants le temps de prendre connaissance de la décision, de consulter les usagers et, le cas échéant, d'adapter leurs règles d'allocation, leurs référentiels de gestion et leurs systèmes d'information. Néanmoins, prévoir une période transitoire d'une durée plus longue pourrait conduire certains exploitants à retarder les évolutions requises.
56. Il résulte de ces éléments que la période transitoire prévoit que les règles d'allocation des actifs, produits et charges, établies conformément à la décision, s'appliquent aux comptes des exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023. En conséquence, l'élaboration des tarifs des redevances soumis à l'homologation de l'Autorité à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2022 devrait être conforme aux principes établis dans la décision.