

Consultation publique février 2022

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

Remarques préliminaires :

Les récentes évolutions législatives¹ ainsi que les dernières décisions du Conseil d'Etat relatives aux compétences du ministre chargé de l'aviation civile² et à l'appréciation du critère de modération tarifaire³ ont permis de clarifier favorablement le cadre applicable en matière de régulation économique en France.

Air France se félicite de ces récentes avancées, notamment concernant les pouvoirs de l'Autorité, mais estime que le cadre applicable demeure perfectible.

Air France est en faveur du renforcement et de la stabilité de ce cadre, les appels à la réforme du modèle actuel de régulation exprimés par les aéroports s'étant encore accentués avec la survenance de la crise sanitaire.

La Cour des Comptes a récemment rappelé⁴ que l'Etat aurait notamment intérêt à « *mettre l'accent sur l'efficacité de la gestion et la sobriété des investissements* » des aéroports. Air France approuve ce constat et estime qu'une régulation forte et efficace, exercée par un régulateur indépendant et doté des prérogatives pour ce faire, contribuerait à l'atteinte de cet objectif.

La régulation sectorielle, entendue comme le contrôle du pouvoir de marché, est particulièrement importante dans le contexte actuel et doit assurer à la fois l'efficacité économique du périmètre régulé des aéroports et la protection des usagers face au déséquilibre existant entre les différentes parties prenantes.

La décision du Conseil d'Etat du 28 janvier 2021 est une avancée notable pour les usagers en ce qu'elle 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.

Air France réfute l'affirmation selon laquelle l'adoption d'une caisse aménagée permettrait déjà de corriger l'absence de prise en compte des externalités positives des activités régulées sur les activités non régulées et qu'une éventuelle révision des règles d'allocation serait superfétatoire. Ceci peut même être questionné concernant certaines activités intégrées dans le périmètre régulé (ex. les parkings) dont la rentabilité ne semble pas si systématiquement bénéfique au périmètre régulé.

Le postulat selon lequel la contribution des compagnies aériennes dans la génération du trafic passagers doit être relativisée et que l'ajustement du périmètre non régulé vers le périmètre régulé reviendrait à « *rémunérer les compagnies pour un rôle qu'elles n'exercent pas pleinement* » est erroné : Les compagnies engagent d'importants moyens humains, matériels et commerciaux pour le développement de leur réseau et supportent seules les risques liés à l'exploitation et au succès de leurs lignes, dans un marché hautement concurrentiel.

¹ 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

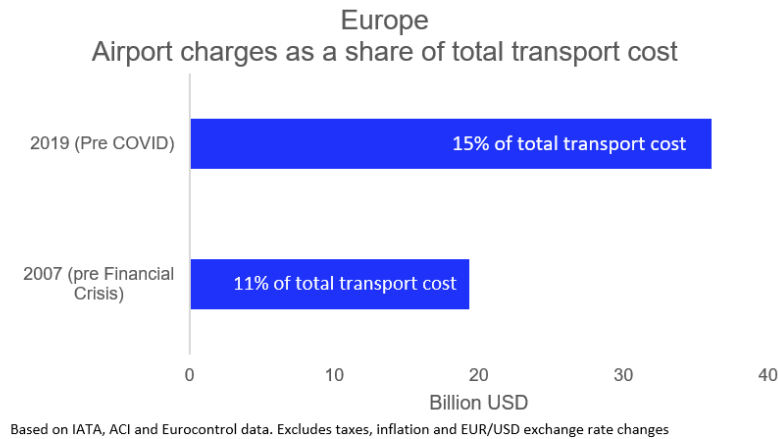
² Conseil d'Etat, 28 janvier 2021, SCARA et autres, req. N°436166

³ Conseil d'Etat, 2ème - 7ème chambres réunies, 28 décembre 2021, 450025

⁴ Les grands aéroports français (ccomptes.fr)

Le modèle de caisse unique reste à ce titre le seul modèle qui prenne en compte de manière juste ce rôle prépondérant des usagers dans le développement du trafic.

Par ailleurs, les redevances payées en contrepartie de l'utilisation des installations et des services qui sont fournis par les entités gestionnaires d'aéroport ne représentent pas « *qu'une part modeste* » des coûts des compagnies aériennes. Les redevances aéroportuaires représentent au contraire un poste de dépenses considérable, comme l'illustre le graphe ci-dessous :



L'argument selon lequel une « *baisse des redevances ne pourrait être que marginalement rétrocédée aux passagers et bénéficierait en premier lieu aux compagnies aériennes* » est infondé et contraire notamment au principe de relation aux coûts prévu par les politiques relatives aux redevances aéroportuaires de 2004, repris par la Directive Européenne.

L'exemple, également invoqué par certains aéroports, de plateformes européennes disposant de la capacité de récupérer, à travers notamment l'ajustement de la base d'actifs régulés, les pertes engendrées par l'activité aéroportuaire démontre bien que la Base d'Actifs Régulés (BAR) est un levier important des mécanismes de régulation et que sa définition est un exercice indispensable.

L'allocation des actifs, des produits et des charges constitue bien la première étape fondamentale de la tarification des activités régulées avec pour objectif de déterminer cette BAR et la base de charges du périmètre d'activités régulées.

Jusqu'à présent, les usagers ne disposaient pourtant que de très peu de transparence en la matière et n'étaient pas consultés de manière effective concernant la détermination des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé.

Il est pourtant à rappeler que la Directive Européenne consacre le principe de transparence⁵ et prévoit que les Etats membres doivent veiller à ce que, dans la mesure du possible, « *les modifications apportées au système ou au niveau des redevances aéroportuaires fassent l'objet d'un accord* »⁶ entre le gestionnaire d'aéroport et les usagers.

Concernant spécifiquement le cadre général des règles d'allocations et actifs des produits et charges, objet de la présente consultation, Air France s'interroge quant à la mise en œuvre concrète de celui-ci et souhaite apporter les commentaires suivants :

⁵ Article 7 de la directive 2009/12/CE du 11 mars 2009

⁶ Article 6 « consultation et recours » point 2 de la directive 2009/12/CE du 11 mars 2009

Sur le cadre de l'intervention des usagers dans la détermination des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges :

L'intervention des usagers résulte des dispositions combinées du code des transports, du code de l'aviation civile. Cependant, aucune modalité spécifique pour ce faire n'est prévue et l'ART n'a, à priori, pas compétence pour fixer le cadre dans lequel les usagers pourraient intervenir dans la détermination de ces règles d'allocation.

Air France estime qu'au-delà de la définition des principes, l'ART devrait pouvoir déterminer également les modalités d'application des principes qu'elle définit et ce afin d'avoir la pleine capacité pour exercer, en toute indépendance, sa mission dont fait partie l'appréciation de la tarification proposée par l'aéroport.

A ce jour, si la nécessité de la consultation des usagers sur les hypothèses retenues pour établir ces règles d'allocation et le choix des clés retenues par l'exploitant est reconnue, le cadre actuel des consultations (Commission Consultative Economique⁷) rend difficile en pratique sa mise en œuvre au regard des enjeux à plusieurs titres :

- Les exploitants vont devoir communiquer « *l'ensemble des informations nécessaires* » à l'intervention effective des usagers) « *dans un délai suffisant* », pour, le cas échéant, formuler un avis précis sur les règles d'allocation présentées par l'exploitant d'aéroport.
Or le processus de la Commission Consultative Economique et les délais prévus ne semblent pas adaptés à la conduite des travaux nécessaires. Les compagnies risquent de recevoir un important volume d'informations nouvelles et complexes, peut-être partielles, qu'elles seront tenues d'analyser dans des délais très courts (l'usage actuel est que les compagnies sont consultées quatre mois avant l'entrée en vigueur de nouvelles conditions tarifaires). Si la transparence sera probablement accrue, aucune amélioration concrète de l'effectivité de la consultation n'est apportée à ce jour pour répondre aux enjeux qui se présentent.
- L'avis des usagers dans le cadre de ces commissions est consultatif et un accord entre usagers et aéroports n'est pas requis. Le rejet des propositions des usagers ne doit pas être justifié par l'aéroport, bien que la Directive Européenne évoque dans son article 6 relatif à la consultation la recherche d'un accord entre l'entité gestionnaire et les usagers.
- L'Autorité « *pourrait* » être dans l'incapacité de se prononcer sur les tarifs des redevances aéroportuaires qui lui sont soumis pour homologation. Cependant, si l'homologation intervient, on peut s'interroger sur la portée de la décision de l'Autorité quant aux règles d'allocations, même en l'absence de consultation effective.

Sur le principe de 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 évolution. Ce principe, s'il paraît de bon sens, ne peut trouver vocation à s'appliquer qu'une fois les règles bien établies, de manière concertée, transparente, non discriminatoire et en conformité avec les principes édictés.

L'expérience de la mise en place de telles règles pour l'aéroport de Schiphol démontre que l'exercice ne peut être conduit en quelques semaines mais prend un temps considérable, avec des équipes dédiées, dotées de compétence en la matière.

Ainsi, l'ampleur du sujet devrait mener à prévoir une période transitoire durant laquelle l'éventuelle homologation des tarifs ne vaudra pas acceptation définitive des règles appliquées par les aéroports.

En effet, si seules les circonstances de droit ou de fait peuvent justifier une évolution, cela risque de conduire à une situation de blocage dans le cas d'une homologation tarifaire, si l'on estime qu'elle vaut validation des règles appliquées.

Sur le principe d'imputabilité directe :

Air France est en accord avec ce principe mais souhaite soulever également la question du moment auquel les coûts sont imputés à la BAR. Les actifs ne devraient l'être qu'à la mise en service effective des infrastructures.

Sur le principe de pertinence :

Les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges doivent traduire au mieux la réalité économique et financière des différentes activités et ne pas se limiter à prendre en considération la nature des éléments alloués et leur usage par les différentes activités.

La plus grande partie des coûts et des actifs à répartir sont communs aux deux périmètres. Or les méthodes fondées uniquement sur les charges comptables utilisées par les aéroports, si elles sont les plus faciles à mettre en œuvre, ont le désavantage de ne pas prendre en compte les liens d'interdépendance entre les activités et cette réalité économique et financière.

Par ailleurs, ces règles ne prennent généralement pas en compte le fait que les activités non aéronautiques peuvent générer des coûts dus à l'adaptation des infrastructures pour leur développement, ce qui peut conduire par exemple à un certain surdimensionnement des aéroports.

Les hypothèses pour établir les règles et le choix des clés retenues par l'exploitant sont déterminantes pour une juste prise en compte de ces liens d'interdépendance et de l'impact du développement de ses activités non-aéronautiques et doivent faire l'objet d'une consultation effective, avec la recherche d'un réel accord entre aéroports et usagers.

Cependant, une approche pertinente et plus économique prendra un temps certain à être mise en œuvre et nécessitera des études et compétences particulières.

Sur la question du coût de mise en œuvre et de fonctionnement du système d'allocation et de l'impact de sa révision :

L'autorité considère que le coût de mise en œuvre et de fonctionnement du système d'allocation doit être raisonnable par rapport aux objectifs (rapport coût-efficacité du système), ce qui peut constituer un argument pour n'apporter des modifications qu'à la marge des systèmes d'allocations.

Par ailleurs, les aéroports soulignent que le processus proposé par l'ART s'inscrit dans le contexte d'une crise sans précédent et que les éventuelles modifications des principes d'allocation comptable pourraient affecter le modèle économique de ces entreprises dans leur globalité. La forte sensibilité de certaines clés pourrait avoir un impact, selon eux, notamment sur la rentabilité globale de ces entreprises.

A titre d'exemple, la clé dite « surfacique » pourrait être contestée car elle suppose que tous les mètres carrés ont le même coût du point de vue de leur utilisation. Elle entraîne généralement une sous-estimation des coûts imputés aux activités non-aéronautiques et écarte la prise en compte des externalités positives du trafic sur les

activités commerciales ou encore de l'impact de la création de surface commerciale sur le dimensionnement des infrastructures.

La révision de règles d'allocation actuelles, potentiellement non respectueuses des principes définis par l'Autorité, ne peut pas être repoussée au motif de la crise sanitaire.

Il est également à rappeler que la régulation économique, dont fait partie la détermination des règles d'allocation des actifs des produits et des charges, vise à la performance économique du Service Public Aéroportuaire et non à la rentabilité globale des aéroports.

Sur le principe d'auditabilité :

Aucune précision n'est apportée sur qui pourra demander ou initier d'éventuels audits et qui pourra avoir accès aux conclusions de ceux-ci et à quelle fin. L'expérience en la matière a démontré un manque de transparence vis-à-vis des usagers concernant les audits qui ont pu être conduits par le passé et sur les modifications entraînées.

Demandes d'Air France :

- Instauration d'une période transitoire pour l'évaluation des règles existantes et, le cas échéant, leur ajustement. Le principe de stabilité dans le temps ne peut s'appliquer qu'une fois les règles bien établies, de manière concertée, transparente, non discriminatoire et en conformité avec les principes édictés.
- Mise en place de consultations dédiées à la question de la détermination des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé, assorties de délais suffisants pour en assurer l'effectivité.
- En l'absence de consultation effective des usagers, rejet des demandes d'homologation tarifaire.
- Possibilité pour l'Autorité de déterminer les modalités d'application des principes qu'elle fixe et de pouvoir de vérifier, de manière effective, la bonne application et le respect des principes définis.