



Réponse à la consultation publique de l'Autorité de Régulation des Transports (France)

Projets de décision portant sur les
règles d'allocation dans les aéroports





Executive Summary

IATA maintiennent la position que **seule la caisse unique permet au régulateur de pouvoir statuer sur le juste niveau de redevances**. Au minimum, le régulateur indépendant et non pas l'Etat devrait décider du modèle de caisse. L'ART devrait également avoir les pleins pouvoirs pour revoir l'efficacité des infrastructures et les projets d'investissement.

L'enjeu de cette discussion est important – les redevances de navigation et d'aéroport représentaient environ 20% des frais de transport aérien en Europe en 2019. Une mauvaise allocation se traduit par une augmentation des redevances qui pénalise les clients finaux. En plus de l'aspect économique, une mauvaise allocation a un impact sur le climat en encourageant des activités non-aéronautiques sur le site aéroportuaire qui impactent ensuite l'aviation.

Dans le projet de décision, nous croyons que l'ART devrait inscrire **l'objectif de la protection des usagers et des consommateurs**. Les règles d'allocation n'existent qu'à des fins de régulation économique et il est important de rappeler ceci à l'ensemble des acteurs. Par ailleurs, nous croyons que **c'est à l'Autorité et non pas à l'Etat de décider comment les usagers seront consultés**. Enfin, l'Autorité devra, certes, viser une stabilité et application homogène des règles, mais en prévoyant une transition et évitant le recours à des règles trop simples ou arbitraires dans l'objectif de mettre en place un nouveau système très rapidement.

L'Autorité a été mandaté pour trouver une méthodologie d'allocation pour la double caisse / caisse aménagée qui est un modèle inventé pour les aéroports. Il n'y a donc pas de modèle économique parfait. Cependant, **les approches comptables (ABC, FDC...) ne sont pas conçues pour répondre aux besoins de la régulation économique**. L'Autorité ne devrait pas fermer la porte aussi rapidement aux autres modèles.

Les règles en vigueur actuellement contiennent un des allocations forfaitaires et arbitraires qu'il convient de revoir avant toute homologation, sans que ce délai nécessaire soit utilisé comme une excuse pour éviter une baisse de redevances. L'Autorité devrait s'assurer que les usagers sont consultés mais devrait prendre les devants pour trouver un modèle juste. Un modèle juste ne part pas du postulat que l'ensemble des charges est porté par le périmètre régulé et qu'une partie est « sortie ». Il prend en compte les synergies et les externalités pour s'assurer qu'il répond aux besoins de la régulation économique. Néanmoins, un tel modèle est difficile à établir car fondamentalement la régulation économique devrait, justement, regarder l'ensemble des activités dans la détermination des redevances en raison des synergies évidentes.

Date de publication : 25 février 2022

Contexte

En 2021, IATA a répondu à la consultation publique portant sur les systèmes d'allocation des revenus, charges et actifs aéroportuaires en France. Cette réponse évalue les projets de décision et lignes directrices issus de la première consultation.

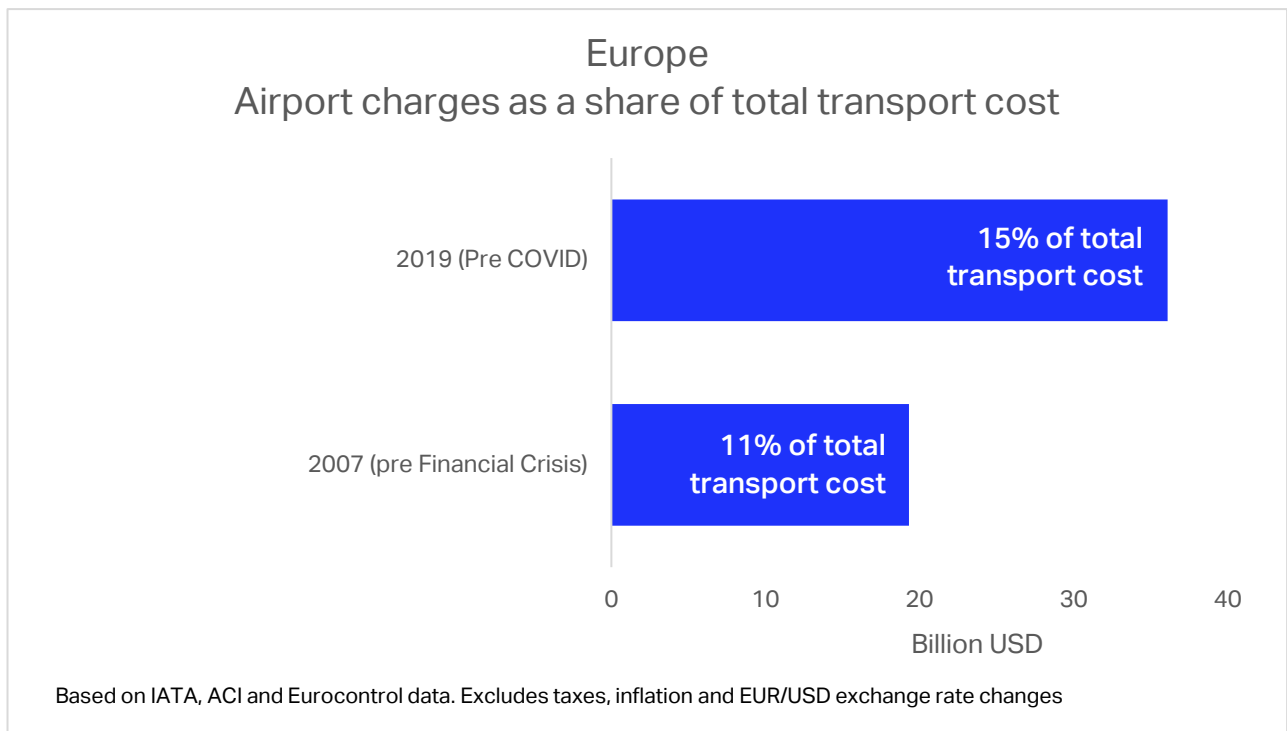
Nous rappelons que bien qu'un processus d'allocation existe dans tous les aéroports pour des besoins managériaux et comptables, ceci ne justifie pas l'application d'un tel système pour des besoins de régulation économique. **Les ajustements aux périmètres de régulation pour exclure une partie des profits d'un exploitant aéroportuaire liés au trafic aérien sont injustes.** La double caisse et la caisse aménagée ne reflètent pas la réalité économique d'un aéroport et IATA maintient sa position que la caisse unique est le seul modèle pertinent pour la régulation économique d'un aéroport.

La majorité des remarques dans ce rapport visent les pratiques inappropriées des aéroports en caisse double ou « aménagée » en France.

Un rappel de l'enjeu de la régulation économique

Un marché avec une forte pression concurrentielle peut voir la concurrence réduite par la hausse des coûts de ses fournisseurs. Ainsi, des coûts d'infrastructure élevés limitent le nombre d'exploitants aériennes.

Se basant sur les rapports des instances Américaines, d'Eurocontrol et d'ACI pour 2019, **les redevances aéroportuaires et de navigation représentaient déjà un peu plus de 17% du total dépensé par les passagers et clients cargo auprès des compagnies** (y compris les recettes ancillaires mais hors taxes). En Europe, ce chiffre avoisine les 20%, dont environ 2/3 consiste de redevances aéroportuaires.¹ A titre d'exemple particulièrement extrême, dans un billet Paris-Libreville direct (A/R) les redevances passager et taxe d'aéroport représentent 212,18 € en classe économique – auquel il convient de rajouter les redevances par avion d'environ 30 € par passager² et 7,51€ de taxe de solidarité. Donc le



¹ Certaines études estiment que la part des redevances se situe plutôt autour de 5-6%. Généralement, ces études se basent sur une sélection limitée de compagnies et oublient qu'une partie des redevances – payables à l'aéroport et simplement collectés par les compagnies – ne

figurent pas dans la rubrique « redevances aéroportuaires » des compagnies aériennes.

² Base sur une moyenne de 142 passagers par vol en septembre 2020, Source : DDS



passager paie déjà près de 250 € sans avion, personnel, carburant ou service de transport.

Cet exemple extrême illustre simultanément l'importance du niveau de redevances pour le client final, mais simultanément l'absurdité de la pratique de comparaison des prix entre plateformes aéroportuaires. Les coûts et conditions d'exploitation des différents aéroports est très différente – tout comme le modèle de régulation économique.

Les aéroports ne sont pas dans une situation de concurrence intense. Le niveau des redevances et l'aéroport lui-même ne sont pas un des facteurs de choix principaux pour les passagers ou clients cargo. A titre d'illustration – l'aéroport d'Atlanta aux Etats-Unis était le plus grand aéroport en nombre de passagers en 2019, mais n'était guère le moins cher au niveau des redevances et affichait un budget marketing d'environ \$8M USD comparé à des budgets nettement plus élevés dans d'autres aéroports.

Les passagers ne choisissent pas l'aéroport en raison du modèle de caisse ou méthodologie comptable. Ce n'est pas pour autant qu'ils ne sont pas impactés. Les activités non-aéronautiques d'un exploitant aéroportuaire contribuent à une expérience positive pour un passager. Cependant, la fonction principale d'un aéroport est celle confiée par leur cahier des charges – de fournir un endroit pour le décollage et atterrissage des avions et les services nécessaires aux compagnies aériennes et passagers. Par le biais de la concurrence, une baisse des redevances se traduit, par le biais de la concurrence, dans une réduction des tarifs pour les passagers.

Le mauvais modèle d'allocation détruit de la valeur en affectant la concurrence entre transporteurs et pénalise l'environnement. Il conduit les exploitants à concevoir des aérogares inefficaces qui augmentent l'emprise sur le terrain, nécessitent davantage de chauffage/climatisation en raison des dimensions démesurés, augmentent le temps de roulage et donc la consommation de carburant et émissions des gaz à effet de serre. Finalement, une augmentation des redevances limite aussi la capacité des compagnies aériennes à investir dans des avancées technologiques qui permettent de réduire davantage l'impact de

l'aviation sur le climat. Dans le contexte actuel, le choix de l'approche de l'ART est critique pour l'avenir de l'industrie.

L'ART sans la pleine compétence sur les investissements ne peut pas réguler les redevances

Dans le Rapport Annuel de la Cour des Comptes 2022, le président de l'ART indique que l'Autorité ne dispose pas :

- De la compétence pour la détermination du modèle de caisse
- Du droit de regard sur les projets d'investissement
- D'une prérogative sur le niveau d'efficacité atteint par les exploitants aéroportuaires, en lien avec la qualité de service

Nous ne partageons pas entièrement cet avis, car le Code de l'Aviation Civile précise que les tarifs des redevances doivent tenir compte de la qualité du service, de la productivité de l'exploitant, et des programmes d'investissement. Néanmoins, il est clair que l'intervention de l'Autorité au moment de l'homologation tarifaire annuelle ne peut pas atteindre les objectifs de la régulation économique car elle est trop tardive dans le processus.

Nous soutenons le besoin d'attribuer les pleines compétences à l'Autorité par le gouvernement sur ces différents aspects. Il y a un lien direct entre ces pouvoirs attribués par la loi et l'allocation des actifs, produits et charges. L'Autorité devrait pouvoir émettre des lignes directrices sur le niveau d'efficacité attendu et se prononcer sur les investissements. Sans ceci, lors de l'allocation des actifs et charges associés, les exploitants risquent d'être confrontés à des allocations très différentes des hypothèses dans les projets d'investissement. A titre d'exemple, si les surfaces communes sont allouées par une clé forfaitaire – la valeur utilisée pour cette clé risque d'impacter la conception de l'investissement. L'Autorité devrait pouvoir analyser les investissements et leur allocation provisoire suffisamment tôt dans le processus pour fournir de

la clarté à l'exploitant et aux usagers sur la future allocation des infrastructures.

Manque de précision sur certains aspects pratiques

Le Conseil d'Etat dans sa décision du 29 avril 2015 avait précisé que l'indépendance de certains services de l'Etat en matière de régulation économique ne pouvait être garantie par la structure des institutions au sein des ministères de l'Etat. Ainsi, les services de l'Etat – et en particulier la DGAC – ne sont pas indépendants au sens de la Directive, d'autant plus que certains des mêmes services participent à la rédaction des cahiers de charges ou la gestion de certains aspects des concessions aéroportuaires.

Dans la décision de janvier 2021 du Conseil d'Etat, il a été rappelé que la fixation par voie réglementaire des règles d'allocation restreignait outre mesure la capacité de l'autorité indépendante d'apprécier le niveau des tarifs.

L'article L.6237-3-1 du code des transports a été modifié en conséquence et ne prévoit pas l'intervention des usagers, de l'Autorité ou les modalités de cette intervention. Il serait, d'ailleurs, illogique que toute partie autre que l'ART ait le pouvoir de contrôler les aspects pratiques pour les règles ou l'intervention des usagers et de l'Autorité. Une telle démarche reviendrait à donner à une entité potentiellement en conflit d'intérêt un pouvoir pour influencer outre mesure la fixation des règles qui influent fortement sur la rentabilité du périmètre régulé et les charges qui y sont affectés. Si, par exemple, un actionnaire d'un aéroport définissait les éléments qu'il conviendrait de fournir aux usagers et à l'ART, le format des discussions ou les délais – celui-ci aurait naturellement tendance à limiter certains aspects afin de préserver la marge de manœuvre de l'exploitant aéroportuaire.

Bien que la décision de l'ART clarifie les principes et les lignes directrices, elle manque de clarté sur le processus de consultation des règles avec les usagers. Nous encourageons l'ART à étendre la portée de sa décision pour rentrer dans ces

aspects pratiques, car ils peuvent exercer une forte influence sur la bonne conduite des procédures.

Projet de décision réglementaire

Globalement, les principes évoqués dans le projet sont acceptables pour les usagers, cependant il conviendrait de préciser l'objectif des règles d'allocation et encadrer le processus de transition.

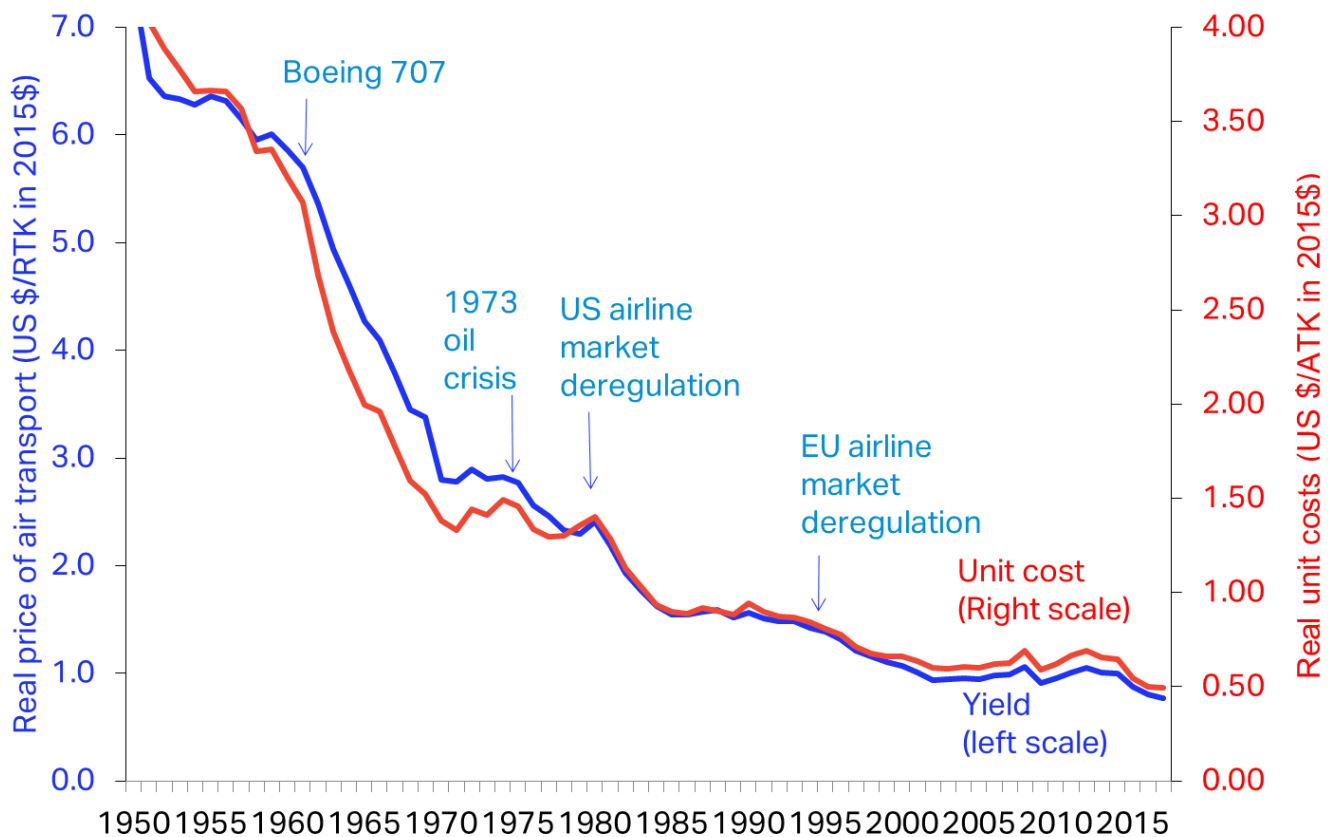
La protection des usagers et des consommateurs

L'Autorité devrait inscrire l'objectif – la protection des usagers et des consommateurs – dans la décision.

Dans notre réponse à la consultation précédente, nous avons mis en avant le principe le plus important que nous croyons nécessaire de rappeler dans la décision. La raison d'être de ces règles et de leur revue par l'Autorité est que la concurrence par les prix limitée pour les aéroports en raison de leur situation de monopole. Les actionnaires d'un aéroport efficace peuvent s'attendre à un niveau de rémunération corrélé à leur risque. Ces règles doivent s'assurer justement qu'ils ne profitent pas de la réglementation pour extraire le surplus économique généré par l'activité aérienne au profit des activités qui sont exclus du périmètre régulé. Le pouvoir de monopole ne s'arrête pas aux bornes du Service Public Aéroportuaire – mais à toute activité de l'aéroport y compris les services commerciaux ou le fait d'être bailleur unique pour toute activité commerciale sur la plateforme.

Les infrastructures efficacement conçues et des redevances établis au juste niveau se traduiront dans des avantages pour les consommateurs finaux dans l'activité fret et passager. Les coûts unitaires du transport aérien ont largement diminué depuis 1950, avec certaines exceptions dont les coûts liés à l'infrastructure. On voit, sur le graphique ci-dessous, que ceci se traduit par une réduction des prix finaux pour les consommateurs grâce à la concurrence sur le marché du transport aérien.

Real price of air transport and real unit costs



Source: ICAO, IATA

Une transition vers une nouvelle stabilité

La stabilité oui, mais après une période de transition raisonnable pour s'adapter à une nouvelle réalité.

Nous partageons le souhait de l'Autorité d'avoir une stabilité dans les règles et le système d'allocation en vigueur. Cette stabilité, d'ailleurs, existe déjà car pour la plupart des aéroports français, le modèle en vigueur a subi peu d'ajustement sur les 5-10 dernières années.

Cependant, la pratique réglementaire a évolué, nous avons déjà vu deux changements d'autorité de supervision, et le marché a beaucoup changé. Ceci nécessite une correction des règles injustement appliqués et homologués il y a plus de 6 ans par une autorité non-indépendante.

En particulier, la pratique en systèmes d'allocation des actifs a évolué. Un sujet tabou dans de nombreux pays européen en raison de l'absence de vraie régulation économique, certains ASI en Europe commencent à appliquer des modèles économiques et/ou économétriques dans le domaine aéroportuaire. De plus, il y a 10 ans, il y avait peu de régulateurs avec de l'expérience en matière de recherche d'efficacité dans le secteur aéroportuaire.

Il y a 10 ans également, nous ne vivions pas une pandémie mondiale et n'avions pas pris des engagements forts en termes de transition environnementale qui représentent des défis de taille pour aéroports comme compagnies aériennes. Les terminaux étaient conçus intégrant des vastes espaces, œuvres d'art et monuments qui occupent désormais du terrain précieux qu'il convient d'optimiser pour réduire notre impact. Des règles arbitraires permettaient les aéroports de construire des surfaces communes surdimensionnés pour accéder à l'activité commerciale, sachant que les redevances

couvriraient la majorité des coûts et que les compagnies aériennes paieraient la facture pour le temps de roulage augmenté du fait de devoir circuler autour des bâtiments trop importants.

La décision de l'ART devrait prévoir une période de transition vers le nouveau système d'allocation pour plusieurs raisons :

- Actuellement, l'ensemble des acteurs de la chaîne du transport aérien sont en difficulté. La perspective de passer 18 mois³ uniquement à revoir le système d'allocations nous paraît difficilement réalisable dans l'immédiat
- Certains ajustements prendront du temps. Un des défis majeurs actuels consiste de mesurer les externalités générées par certaines activités ou de remplacer des clés arbitraires par des clés pertinentes. Même si les règles étaient rapidement établies, l'ajustement des systèmes prendra inévitablement un certain temps
- L'Autorité possède un modèle de simulation des coûts pour les gares du secteur ferroviaire. Un tel modèle peut être utilisé pour tester les règles d'allocation et transitionner vers une approche comptable vers une approche de régulation économique. Cependant la création d'un tel modèle prendra du temps et des ressources.

Une transition progressive sur trois ans nous paraît raisonnable ce qui permettra de réaliser un travail de qualité avec l'ensemble des partenaires. L'Autorité devrait prévoir dans la décision la possibilité de déroger au principe de stabilité pendant les trois premières années.

Il devrait être possible aussi pour les exploitants et les usagers de décider d'étaler les travaux de consultation si nécessaire, sans prolonger le calendrier outre mesure.

Une homogénéité cohérente

En 2014, la Commission Consultative Aéroportuaire a émis une recommandation d'allouer 20% des actifs désignés comme « commun » dans les aéroports Parisiens à l'activité commerciale dans le CRE3. Cette allocation, volontairement forfaitaire, était d'après notre compréhension établie sur la base d'une étude limitée sur une zone dans un terminal.

Même si la règle avait été pertinente dans le terminal analysé, ce que nous contestons, la recherche d'homogénéité a conduit à appliquer cette approche à l'ensemble des actifs. Un terminal mono-niveau avec une construction légère et une présence commerciale limitée applique cette règle tout comme un terminal multi-niveau avec une multiplicité de commerces.

Une règle ne devrait être appliquée de manière homogène si les activités concernées ne sont pas organisées de manière homogène. La recherche des règles homogènes et simplistes risque ensuite d'induire de la discrimination entre activités.

La priorité à l'imputation directe

L'Autorité exprime une préférence pour des clés d'allocation directe. Nous remarquons que la notion d'affectation immédiate, unique et exclusive a été incorporée. Nous attirons l'attention sur le fait que compte tenu des externalités, **l'emplacement physique d'une activité n'est souvent pas le seul déterminant de l'affectation.** A titre d'exemple – une expansion d'une zone d'embarquement pour construire un restaurant peut nécessiter le déplacement des passerelles, des infrastructures d'embarquement et même induire des temps de roulage plus longs (avec consommation de carburant et émissions CO2). Dans cet exemple – les impacts sur les infrastructures aéronautiques doivent être attribués à l'activité commerciale,

³ Durée communiquée par les usagers de Schiphol pour revoir le système d'allocation lors de sa création



même si les actifs eux-mêmes ne sont pas utilisés par le restaurant.

Nous comprenons l'origine du principe de la priorité à l'imputation directe et sa pertinence pour des méthodologies d'allocation comptables.

Cependant, si l'Autorité ne semble pas avoir tranché strictement en faveur d'une approche comptable, **la formulation de ce principe devrait être revue afin d'être compatible à la fois avec une approche comptable comme une approche économique.**

Le projet de lignes directrices

Pas d'exclusion des approches économiques

Les méthodologies comptables tel ABC et FDC n'ont pas été créés pour des besoins de régulation économique. Ces outils sont conçus pour allouer des coûts entre différentes activités des entreprises. Une erreur dans les règles risque de se traduire dans des erreurs de gestion de l'entreprise – mais la pression du marché forcera l'entreprise à soit corriger l'erreur rapidement, soit sortir du marché. Il y a certains cas, en particulier dans les secteurs de télécommunication ou une séparation est effectuée par découpage verticale – où l'utilisation de la méthode ABC a son sens. La majorité des éléments peuvent être directement alloués et les clés indirectes passent le test de la pertinence – la disparition d'une activité ne modifie pas la consommation de l'autre, et donc la causalité est claire.⁴ Tel n'est pas le cas d'un aéroport. Similairement aux autres marchés, il y a des coûts communs – ceux liés au fonctionnement général de l'entreprise indépendamment de ses activités. Contrairement aux autres marchés, il y a une grande majorité de coûts partagés (« joint or shared costs ») où la production de plusieurs activités utilise la même ressource. Ceci rend l'utilisation d'une méthodologie ABC/FDC inappropriée, car les synergies ne sont pas prises en compte. Dans un marché régulé, une erreur de ce type résulte dans des redevances trop élevées ce qui à terme nuit à la concurrence sur le marché du transport et désavantage le consommateur final qui n'a pas de choix que d'utiliser les services de l'aéroport. L'Autorité devrait donc évoluer vers une approche non-comptable. L'Autorité, le forum de Thessalonique et les exploitants remarquent que les approches comptables pour l'allocation sont les

plus répandus.⁵ Ce n'est pas pour autant qu'elles sont les plus justes.

Les approches comptables connus des autres marchés ne prenant pas en compte les externalités et fonctionnant mal si la majorité des coûts sont partagés – il convient de prévoir une transition vers une approche économique.

- Dans le marché ferroviaire, des modèles « contrefactuels » de gare sont prévus pour évaluer l'efficacité d'une gare. Un tel modèle pourrait être prévu pour le secteur aéroportuaire. La majorité des aéroports sont conçus par un nombre limité d'entreprises avec un haut degré d'expérience sectoriel. Ces entreprises travaillent sur la base d'un cahier des charges de la part de leur client. Il y a également des normes clairement établis (par l'OACI ou IATA dans le Airport Development Reference Manual) sur lesquels les architectes se basent. Il serait parfaitement envisageable pour l'Autorité de mandater une de ces entreprises pour concevoir un aéroport y compris les aérogares qui sont les moins chers possibles offrant le niveau de service attendu. L'Autorité devra ensuite évaluer si l'écart est issu d'une absence d'efficacité/productivité ou par l'existence des activités non-régulés. Bien que le coût de mise-en-place initiale est relativement lourde, la maintenance par la suite l'est beaucoup moins.
- L'utilisation d'un modèle économique induit naturellement la recherche de l'efficacité, un des objectifs de la régulation économique.
- Bien que les audits des comptes soient toujours nécessaires, le coût des audits et la réconciliation seront nettement inférieurs à une approche comptable car la charge de travail pour l'exploitant dans le

⁴ 98/322/EC: Commission Recommendation of 8 April 1998 on interconnection in a liberalised telecommunications market (Part 2 - Accounting separation and cost accounting) (Text with EEA relevance) Recommendation – 90% des coûts devraient être alloués directement ou par des allocations indirectes non-arbitraires ou forfaitaires.

⁵ La publication récente du Forum de Thessalonique présente plusieurs méthodes économiques, ou des ajustements économiques à des modèles comptables

maintien d'une méthodologie comptable complexe est fortement diminuée.

- Le principe de stabilité dans le temps est davantage respecté. Un modèle théorique peut être adapté avec l'évolution des coûts d'entrée, des ajustements à la demande et les améliorations de productivité qui se traduisent dans les normes de conception aéroportuaire. Dans une approche comptable, tout changement (nouvelle activité ou technologie) nécessite une étude approfondie et spécifique non seulement pour allouer les actifs et charges, mais comprendre l'impact sur les autres activités en raison des externalités.
- Le principe de non-discrimination est respecté d'office. Les charges imputées au périmètre régulé sont ceux d'un aéroport efficace correspondant à ce qu'un marché compétitif imposerait à un exploitant. Les charges imputées au périmètre non-régulé sont eux, selon les propos des exploitants, aussi exposé à la pression d'un marché compétitif. Aucun des deux périmètres ne se trouve désavantagé.
- Un modèle économique permet d'intégrer les externalités entre activités que l'ART ne peut ignorer. Il est évident, et la crise sanitaire actuelle démontre, que les activités non-régulés d'un aéroport sont dépendants de l'activité régulée. Certains économistes, dont Ivaldi, Sokully et Tory (2015) soutiennent une conception « biface » de ces aéroports. Mais même dans cette conception, ces mêmes économistes indiquent que la tarification d'un marché doit tenir compte de l'autre. Ils vont encore plus loin, plaidant pour l'application de la caisse unique.

Il n'existe pas de modèle économique ou comptable parfait, mais les lignes directrices semblent exclure une approche économique malgré les avantages que celle-ci offre. Nous suggérons que l'Autorité laisse la porte ouverte à une approche économique.

L'Autorité se doit de protéger les usagers

Les usagers doivent être soutenus davantage par l'Autorité pour s'assurer de la pertinence des règles par rapport à ce qui est proposé. Toute compagnie exploite des liaisons entre multiples aéroports avec de nombreux modèles de régulation économiques. Une compagnie aérienne majeure peut disposer d'une centaine d'escapes – mais d'un seul spécialiste des redevances aéroportuaires et de la régulation économique. De plus, les compagnies aériennes étant des concurrents et n'ayant pas la visibilité sur les activités dans l'ensemble de l'aéroport – on ne peut pas s'attendre à ce que les compagnies, seules, évaluent l'ensemble des règles. Dans la décision du Conseil d'Etat, celui-ci indique que c'est aussi bien l'Autorité que les usagers qui doivent être consultés – et l'Autorité a le devoir de protéger l'ensemble des usagers y compris ceux sans la capacité de se plonger dans les sujets complexes tels l'allocation des actifs. Enfin, même si l'ensemble des usagers avaient les ressources et compétences nécessaires pour faire l'évaluation, la situation d'asymétrie d'information fait que l'Autorité est mieux placée que les usagers pour accéder à l'information nécessaire pour revoir les règles.

De la clarté et la transparence

Nonobstant nos remarques concernant la stabilité, nous partageons l'avis qu'**une homologation tarifaire ne peut avoir lieu sans allocation claire.** L'Autorité, qui devra fixer les modalités de consultation et revue des règles d'allocation, devrait prévoir que ces instances soient activées rapidement par les aéroports et refuser toute homologation tarifaire qui serait basé sur une consultation incomplète, sauf accord des compagnies aériennes et les associations les représentants.

IATA ne soutient pas le principe d'un contrat de régulation économique pluriannuel qui n'est pas un accord avec les usagers – ceux qui paient les redevances et reçoivent des services en échange. Cependant, dans le modèle de « CRE » actuel, il est clair que les règles doivent, en principe, être figées pendant la durée. Il convient donc de soit conclure

la phase de transition du modèle d'allocation avant l'entrée dans un CRE ou sinon de prévoir l'ajustement. Une revue annuelle des règles et l'évolution des allocations est, cependant, toujours nécessaire pour comprendre l'allocation des nouvelles infrastructures ou services.

Points techniques

Dans l'information qu'il convient aux aéroports de transmettre aux usagers et à l'Autorité, les plans doivent aussi comprendre les hauteurs des espaces dans les terminaux. Dans les faits, la hauteur d'un bâtiment a un impact fort important sur de nombreux aspects techniques et de coût. Dans certains cas, une visite des sites concernés peut aider pour établir une meilleure compréhension de l'utilisation des structures.

Dans les lignes directrices, le sujet des infrastructures non-utilisés ou redondants n'est pas suffisamment abordé. Dans certains cas, un exploitant aéroportuaire prévoira des infrastructures pour un usage future et/ou en cas de nécessité à court terme. Certains aéroports ont, par exemple, des bâtiments techniques qui peuvent être activés en guise de terminaux. Bien que ces redondances servent en général et principalement à l'activité aéronautique, les règles doivent aussi tenir compte des activités non-régulés qui profitent de cette redondance.

Certaines critiques ont été émis récemment vis-à-vis des approches d'autres autorités, telle la CNMC en Espagne, qui opère des ajustements à des modèles comptables. Pourtant, la validité et légalité de l'approche avait été confirmé par la justice Espagnole. Pour l'ART, un pouvoir d'investigation est nécessaire pour les activités hors périmètre régulé pour opérer des ajustements à des fins de régulation économique. Si une activité non-régulée est particulièrement rentable, l'Autorité devrait pouvoir investiguer pour comprendre si cette surrentabilité n'est pas en raison d'une mauvaise allocation des produits, charges et actifs.

L'évolution dans le temps

Les lignes directrices devraient préciser que le principe de base de l'allocation n'est pas que l'ensemble des actifs et charges relèvent du périmètre régulé.

L'Autorité ne semble pas aborder le traitement de l'évolution dans le temps de l'utilisation de certaines infrastructures. Dans le cas où une affectation est clairement changée (par exemple : un véhicule d'entretien des pistes qui est ensuite utilisé pour une activité non-régulée) l'affectation sera changée par l'exploitant et les audits devraient confirmer ceci. Cependant, plus compliqué est le cas de infrastructures fermées ou désaffectées. Si un service commercial dans un aéroport ne connaît pas de succès et que l'exploitant décide d'arrêter l'activité – les infrastructures ne doivent pas par défaut retomber dans le périmètre régulé. Si l'exploitant a pris le risque de créer l'espace pour cette activité contre une rémunération non-régulée, il ne serait pas approprié d'attribuer le prix de l'échec de l'activité au secteur régulé, avec une rémunération des actifs en plus. Dans les terminaux actuellement fermés, par exemple, en raison de la pandémie, les usagers ne devraient pas payer pour les infrastructures qui ne sont pas à leur disposition et encore moins pour les infrastructures qui étaient désignées pour des activités non-régulés.

Les allocations impactées par d'autres réglementations

Dans l'Union Européenne, les services d'assistance en escale, l'assistance aux passagers de mobilité réduite et les redevances de navigation aérienne sont soumis à une réglementation différente. En France il convient aussi de rajouter certaines activités régaliennes telles l'inspection et filtrage des passagers et leurs bagages.

Nous ne souhaitons pas rentrer dans une évaluation de l'ensemble des modèles. Cependant, l'Autorité devrait clarifier dans les lignes directrices que les règles d'allocation et aspects financiers pour ces activités doivent être communiqués en même temps que la consultation pour les activités régulées directement par l'Autorité. Ceci permet d'assurer que, par exemple, les frais qui ne seraient pas pris en charge dans le cadre d'une autre réglementation ne se retrouvent pas dans le périmètre régulé « par défaut. »