

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

## CP2 – Projets de décision et de lignes directrices portant sur les règles d'allocation des produits, des actifs et des charges pour les aéroports relevant du champ de compétence de l'ART

Ce document constitue la réponse de l'Union des Aéroports Français (UAF) à la consultation publique de l'Autorité de Régulation des Transports (ART) sur les projets de décision par laquelle l'ART 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 (ci-après CP2)<sup>1</sup>. Elle représente la réponse commune des aéroports régulés par l'ART et membres de l'UAF.

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

### Introduction

L'UAF a pris connaissance avec intérêt de la deuxième consultation publique portant sur les règles d'allocation comptables dans le secteur aéroportuaire. Comme cela a été le cas lors de sa réponse à la première consultation publique à ce sujet (ci-après CP1)<sup>2</sup>, l'UAF souhaite faire part de ses réactions aux projets de décision et de lignes directrices afin de garantir que des règles transparentes et une mise en œuvre pragmatique de ces règles puissent contribuer au bon fonctionnement de la régulation des exploitants d'aéroports français.

En effet, les règles d'allocation des produits, des actifs et des charges représentent un pilier structurant pour la robustesse économique des redevances aéroportuaires régulées mais également pour la compétitivité des exploitants aéroportuaires dans leurs activités aéronautiques et extra-aéronautiques.

<sup>1</sup> « 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 », Autorité de Régulation des Transports, 20 janvier 2022

<sup>2</sup> « Détermination du cadre général dans lequel devront s'inscrire les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges pour les aéroports relevant du champ de compétence de l'Autorité de régulation des transports », Autorité de Régulation des Transports, 25 mai 2021

L'UAF regrette ainsi que l'ART semble ne pas avoir pris en compte plusieurs des points pourtant soulevés par l'UAF dans sa réponse à la CP1. Notamment,

- Les lignes directrices proposées et leurs modalités de mise en œuvre risquent d'introduire des dispositifs significativement disproportionnés
- L'application d'ajustements sur la base d'un nouveau principe de « pertinence » introduit par l'ART n'est ni suffisamment justifiée ni suffisamment encadrée
- Les dispositions d'implication des usagers proposées par l'ART ne sont pas justifiées
- Les exigences en matière de documentation sont disproportionnées et impliquent une charge de travail additionnelle significative pour les aéroports
- La durée de la période transitoire est trop courte au regard du contexte actuel et du coût associé aux évolutions potentiellement importantes des mécanismes d'allocation comptable existants

Ces points devront être pris en compte dans la décision et les lignes directrices afin de garantir qu'un système d'allocation comptable performant puisse être mis en place au bénéfice de l'ensemble des acteurs du secteur aéroportuaire.

Les réflexions détaillées de l'UAF sur ces sujets sont exposées ci-dessous.

## Sur les principes généraux régissant les règles d'allocation comptable

### L'absence du principe de proportionnalité

Lors de sa réponse à la première consultation de l'ART, l'UAF a souligné que la proportionnalité du dispositif d'allocation devait impérativement faire partie des principes généraux régissant les règles d'allocation comptable.

Ce principe garantira notamment que les règles retenues et les modalités de leur mise en œuvre trouvent un juste équilibre entre une allocation suffisamment granulaire pour envoyer des signaux économiques efficaces d'une part, et la complexité et le coût financier et administratif pour les exploitants d'aéroports d'autre part.

L'UAF note que l'ART reconnaît bien que « *le coût de mise en œuvre et de fonctionnement du système d'allocation doit être raisonnable [...]* »<sup>3</sup> mais maintient, comme cela est discuté plus en détail ci-dessous, des exigences disproportionnées vis-à-vis des exploitants d'aéroports à la fois quant à la conception du dispositif d'allocation comme à sa mise en œuvre.

L'UAF s'étonne de cette posture, d'autant plus que le papier traitant la question du modèle d'allocation du Forum de Thessalonique, qui est fréquemment cité par le régulateur dans son document de consultation, reconnaît la nécessité d'une approche proportionnelle au regard des objectifs recherchés :

*« Depending on the size of the airport or airport network, some concessions may be given on the degree of accuracy of the cost allocation, with a relatively*

---

<sup>3</sup> CP2, paragraphe 15

*simple system being permitted. This is due to the trade-off between regulatory efforts and burden on the one hand, relative to the benefit of reducing the risk of unbalanced cost allocation by the airport managing body. The level of detail applied should be decided considering the extent that it is likely to have any significant consequences. In other words, do not develop complicated models to split assets with insignificant value. »<sup>4</sup>*

**L'UAF rappelle donc l'importance qu'elle accorde à l'introduction du principe de proportionnalité dans les principes généraux régissant les règles d'allocation comptable.**

### L'introduction d'un principe de « pertinence »

L'UAF constate que l'ART a introduit la « pertinence » comme un principe général additionnel dans le projet de décision et le projet de lignes directrices tandis que celui-ci ne figurait pas dans la liste des principes mis en consultation en 2021.

Le régulateur s'appuie sur ce nouveau principe pour justifier une partie significative de ses lignes directrices<sup>5</sup>. Etant donné la période transitoire relativement courte et le souhait pourtant affiché par l'ART dans la CP1 « *de donner de la stabilité et de la prévisibilité à l'ensemble des acteurs du secteur aéroportuaire* »<sup>6</sup>, il est regrettable que ce principe n'ait pas pu être introduit lors de la première consultation publique – limitant ainsi la possibilité pour les parties prenantes de réagir sur le bien-fondé de ce principe au regard des objectifs des règles d'allocation.

En outre, l'UAF s'inquiète des implications qu'aurait l'introduction de ce principe sur la transparence, la stabilité, la traçabilité et la proportionnalité des dispositifs d'allocation et de leur mise en œuvre.

Premièrement, en s'appuyant sur le principe de « pertinence » l'ART semble laisser ouverte la possibilité d'écarter un système d'allocation fondé sur la comptabilité analytique afin de refléter de « *nombreuses externalités croisées entre les différentes activités d'un aéroport* »<sup>7</sup>. Le régulateur ne donne aucune visibilité sur les critères qu'il appliquerait afin de justifier la distance ainsi prise avec la comptabilité analytique.

Comme lors de sa réponse à la CP1, l'UAF rappelle que tout ajustement additionnel au-delà de l'approche basée sur les éléments existants de la comptabilité de l'exploitant risque de remettre en cause le rapport coût-efficacité mis en avant par le régulateur pour motiver l'appui de l'allocation sur la comptabilité de gestion. Également, des modifications « manuelles » et a posteriori des systèmes financiers existants des exploitants des aéroports concernés pourraient affaiblir la stabilité, la transparence et la traçabilité de l'allocation dans le temps.

---

<sup>4</sup> « Airport Till Structure and Cost Allocation », Thessaloniki Forum of Airport Charges Regulators, Janvier 2021, paragraphe 5.7

<sup>5</sup> Par exemple concernant la définition des périmètres auxquels sera appliqués le mécanisme d'allocation (paragraphe 21 et suivants), l'approche d'allocation des éléments affectables indirectement (paragraphe 30 et suivants), le départ de la comptabilité analytique pour refléter « la réalité économique » (paragraphe 34), ...

<sup>6</sup> CP1, paragraphe 6

<sup>7</sup> CP2, paragraphe 17

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

**Ainsi, l'UAF demande que les lignes directrices stipulent clairement que la priorité est donnée à la comptabilité analytique existante d'un exploitant sans possibilité d'un ajustement éventuel ex-post.**

Deuxièmement, l'UAF note que le projet de lignes directrices stipule désormais explicitement que le mécanisme d'allocation comptable ne doit pas « *remettre en cause les différents régimes de caisse, déterminés par le ministre chargé de l'aviation civile* »<sup>8</sup>, ce qui est à saluer.

Et pourtant, les ajustements visiblement envisagés par l'ART pour tenir compte des externalités croisées risquent en pratique de bousculer les incidences économiques d'un régime de caisse donné, manquant au critère de neutralité des règles d'allocation et de leur mise en œuvre. L'exemple de la publicité évoqué par le régulateur dans son document de consultation<sup>9</sup> est une illustration parfaite de ce risque.

**En conséquence, l'UAF demande que les lignes directrices précisent que la décision sur le régime de caisse porte arbitrage sur les externalités potentielles pouvant exister entre activités afin d'éviter tout impact du mécanisme d'allocation sur l'intérêt d'un régime donné.**

## Sur les exigences en matière d'implication des usagers et de documentation à fournir par les exploitants

### Sur l'implication des usagers

L'UAF considère que des règles transparentes et une mise en œuvre pragmatique sont indispensables au bon fonctionnement de la régulation et de l'allocation des produits, actifs et des charges. Ainsi, elle partage la position que l'ART avait formulée lors de sa CP1.

Cependant, l'UAF s'étonne des dispositions relatives à l'implication des usagers dans l'établissement des règles d'allocation que l'ART a détaillées dans son projet de lignes directrices.

En particulier, le constat que « *seuls les usagers des aéroports disposent de la connaissance nécessaire des infrastructures pour s'assurer de la pertinence des règles retenues par l'exploitant* »<sup>10</sup> interroge au regard de l'existence d'un régulateur indépendant aux pouvoirs d'investigation étendus et chargé de s'assurer que les tarifs des redevances protègent les usagers et garantissent une juste rémunération des capitaux investis des exploitants.

En plus, une telle approche présupposerait l'absence de toute posture stratégique des compagnies aériennes dans leur analyse des dispositifs d'allocation dans un

<sup>8</sup> CP2, paragraphe 21

<sup>9</sup> CP2, paragraphe 34

<sup>10</sup> CP2, paragraphe 38

contexte où les compagnies sont à la fois clients et usagers des exploitants des aéroports.

Ainsi, la disposition, sans précédent dans le contexte régulé, selon laquelle l'ART « *pourrait se trouver dans l'incapacité de se prononcer sur les tarifs des redevances aéroportuaires qui lui sont soumis pour homologation* »<sup>11</sup> si les usagers jugeaient ne pas avoir été mis en capacité de pouvoir formuler un avis sur les règles d'allocation comptable introduit un risque significatif d'exigences disproportionnées dépourvues de toute justification de la part des usagers, et ce sans garde-fou.

Enfin, et comme l'évoque l'ART correctement, il n'appartient pas au régulateur de fixer le cadre dans lequel les usagers peuvent intervenir dans la détermination des règles d'allocation comptable. L'UAF note à cet égard que les commissions consultatives économiques (CoCoEco) dont sont dotés les aéroports et qui sont formées sur la base des dispositions de l'Article R224-3 du Code de l'aviation civile constituent doré et déjà un forum d'échange et de concertation des parties prenantes sur toute modification des conditions tarifaires d'un aéroport donné.

**L'UAF demande donc à l'ART de s'en tenir aux modalités de concertation définies par le ministre chargé de l'aviation civile et de fonder sa capacité à formuler un avis éclairé sur l'issue de ces procédures.**

#### Sur les exigences de documentation et d'audit

L'UAF salue l'absence de formats normés et imposés pour le document descriptif des règles d'allocation et des états de restitution.

Cependant, l'UAF note que les exigences, en termes de magnitude et de granularité des informations demandées, nécessiteraient la production de plusieurs centaines de pages et fichiers annexes. Il s'agirait ainsi d'un travail lourd et complexe impliquant un coût financier et administratif significatif pour les aéroports. Ce coût est largement disproportionné et va à l'encontre du rapport coût-efficacité du dispositif d'allocation et de sa mise en œuvre pourtant prôné par l'ART elle-même.

De plus, l'UAF s'inquiète de la compatibilité des exigences de transmission des informations aux usagers, portant par exemple sur les plans métrés détaillés des installations, avec les dispositions du droit de la concurrence, du droit boursier et des règles de sûreté élémentaires.

**L'UAF demande ainsi à l'ART de limiter le périmètre des informations exigées en respectant le principe de proportionnalité afin de s'assurer que les dispositions des projets de lignes directrices ne viennent alourdir la charge de travail déjà importante des exploitants.**

**Également, l'UAF demande à l'ART d'écarter toute possibilité de communication des plans et des surfaces à l'ensemble des usagers et de limiter la transmission de ces éléments à l'ART uniquement. Enfin, toute demande d'accès aux données de comptabilité analytique devra nécessiter la signature d'un engagement de confidentialité.**

---

<sup>11</sup> CP2, paragraphe 39

L'UAF note que le projet de lignes directrices prévoit la réalisation d'un audit de « la correcte application des règles d'allocation dans le cadre de l'établissement des états de restitution »<sup>12</sup>. Or, les exploitants font déjà objet d'un audit annuel réalisé par les Commissaires aux Comptes. Cet audit est strictement encadré et doit répondre aux stipulations du Code de Commerce et des exigences additionnelles spécifiées dans les contrats de concession entre l'Etat et les aéroports.

**Afin de s'assurer d'un rapport coût-efficacité approprié, l'UAF demande à ce que l'audit réalisé par les Commissaires aux Comptes puisse être reconnu comme satisfaisant l'exigence de l'attestation de conformité demandé par l'ART en amont de chaque demande d'homologation tarifaire.**

### Sur la durée de la période transitoire

Selon l'article 3 du projet de décision et des paragraphes 53 à 56 du projet des lignes directrices, toute homologation tarifaire intervenant à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2022 devra être conforme aux principes établis dans la décision et les lignes directrices.

Lors de sa réponse à la CP1, l'UAF a noté que des mesures transitoires peuvent être relativement courtes dès lors que l'approche retenue *in fine* sera pragmatique et proportionnée, permettant ainsi d'éviter un coût important additionnel des évolutions exigées.

**Comme évoqué ci-dessus, l'UAF considère que les projets de décision et de lignes directrices ne satisfont pas le principe de proportionnalité. En conséquence, l'UAF demande à l'ART d'allonger la période transitoire au-delà du 1<sup>er</sup> septembre et d'au moins deux ans.**

L'ART doit notamment prendre en compte :

- Le contexte sectoriel actuel exceptionnel et ses impacts sur les effectifs disponibles et les délais nécessaires pour la mise en place des évolutions demandées, en particulier au regard des autres enjeux opérationnels et réglementaires auxquels font face les aéroports actuellement.
- Le besoin d'anticipation des éventuelles modifications par les exploitants dans l'élaboration des demandes futures d'homologation tarifaire sur la base des nouvelles règles d'allocation. Ainsi, un système de comptabilité analytique est long à mettre en place, est fortement dépendant du système d'information financier et de la structure de la donnée comptable. Il ne peut donc pas être remis en question ou modifié sans impact majeur sur le fonctionnement de l'ensemble de l'entreprise<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> CP2, paragraphe 51

<sup>13</sup> La comptabilité analytique s'appuie sur de nombreuses données issues de plusieurs applications métiers, des arbitrages sur les éléments analytiques et la mise en place d'un traitement financier, comme par ex. la codification des flux, la préparation des bases de données des immobilisations, l'articulation avec les logiciels de facturation, etc. La modification de ces outils nécessiterait ainsi une revue totale des processus impliqués qui impacterait l'ensemble des différentes directions (financières comme opérationnelles) des exploitants d'aéroport.