

Décision n° 2022-025 du 31 mars 2022

portant adoption de lignes directrices relatives à l'interprétation et à la portée qui seront données aux principes édictés dans la décision n°2022-024 du 31 mars 2022

L'Autorité de régulation des transports (ci-après « l'Autorité »),

Vu la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires ;

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 6325-1 et suivants, L. 6327-1 et suivants ;

Vu le code de l'aviation civile, notamment ses articles R. 224-1 et suivants ;

Vu l'arrêté du 16 septembre 2005 modifié relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes ;

Vu la décision du Conseil d'État du 28 janvier 2021¹;

Vu la consultation publique relative à la 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 organisée du 25 mai 2021 au 30 juillet 2021 ;

Vu les réponses à la consultation publique précitée ;

Vu la consultation publique relative aux 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 organisée du 20 janvier 2022 au 25 février 2022 ;

Vu les réponses à la consultation publique précitée ;

Vu la décision n° 2022-024 du 31 mars 2022 portant détermination des principes auxquels obéissent les règles d'allocation des produits, des actifs et des charges pour les aéroports relevant du champ de compétence de l'Autorité de régulation des transports ;

Après en avoir délibéré le 31 mars 2022 ;

¹ CE, 28 janvier 2021, *Syndicat des compagnies aériennes autonomes et autres*, req. n° 436166.

DÉCIDE

Les lignes directrices relatives à l'interprétation et à la portée qui seront données par l'Autorité aux principes édictés dans la décision n°2022-024 du 31 mars 2022 annexées à la présente décision sont adoptées.

La présente décision sera publiée sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté la présente décision le 31 mars 2022.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Monsieur Philippe Richert, vice-président ; Mesdames Florence Rousse et Sophie Auconie, vice-présidentes ; Mesdames Marie Picard et Cécile George, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman

Annexe – Lignes directrices relatives à l'interprétation et à la portée qui seront données par l'Autorité aux principes édictés dans sa décision n°2022-024 du 31 mars 2022

Sommaire

1. CADRE INTRODUCTIF ET OBJECTIFS GUIDANT L'ÉTABLISSEMENT DES PRINCIPES	4
1.1. Le système d'allocation est un mécanisme essentiel de la régulation économique.....	4
1.2. Plusieurs méthodes d'allocation existent, sans qu'aucune soit parfaite	4
1.3. Les difficultés de mise en œuvre d'un système d'allocation sont renforcées dans le secteur aéroportuaire.....	5
2. PRINCIPES GÉNÉRAUX RÉGISSANT LES RÈGLES D'ALLOCATION COMPTABLE	5
3. DÉCLINAISONS DES PRINCIPES GÉNÉRAUX CONCERNANT L'ÉTABLISSEMENT ET L'AUDIT DES RÈGLES D'ALLOCATION	6
3.1. L'affectation des activités exercées par l'exploitant aéroportuaire entre différents périmètres est un préalable à l'exercice d'allocation	6
3.2. Allocation directe et indirecte des actifs, des produits et des charges	7
3.2.1. Allocation des éléments affectables directement	7
3.2.2. Allocation des éléments affectables indirectement	7
3.3. Intervention effective des usagers dans l'établissement des règles d'allocation	8
3.4. Établissement d'un document descriptif des règles d'allocation	9
3.5. Mise à jour des règles d'allocation	11
4. DÉCLINAISONS DES PRINCIPES GÉNÉRAUX CONCERNANT LE FORMAT ET L'AUDIT DES ÉTATS DE RESTITUTION ETABLIS.....	11
4.1. Format des états de restitution.....	11
4.2. Audit de la correcte application des règles d'allocation dans le cadre de la production des états de restitution	12
5. DISPOSITIONS TRANSITOIRES	12

1. CADRE INTRODUCTIF ET OBJECTIFS GUIDANT L'ÉTABLISSEMENT DES PRINCIPES

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

1. 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 doit permettre au régulateur d'atteindre plusieurs objectifs.
2. 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.
3. 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.
4. Enfin, et plus généralement, l'allocation comptable participe aux trois piliers socles de l'action de l'Autorité : (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.

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

5. 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.
6. 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.
7. 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.
8. **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.**

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

9. 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.
10. 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.
11. 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 2021². 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. PRINCIPES GÉNÉRAUX RÉGISSANT LES RÈGLES D'ALLOCATION COMPTABLE

12. Les principes généraux sont d'importance égale et cumulativement applicables, l'ordre de leur énumération étant dépourvu d'effet.
13. 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.

² *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>

- **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.

3. DÉCLINAISONS DES PRINCIPES GÉNÉRAUX CONCERNANT L'ÉTABLISSEMENT ET L'AUDIT DES RÈGLES D'ALLOCATION

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

14. **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.**
15. 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^{er} de l'arrêté du 16 septembre 2005 relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes.
16. 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.
17. 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 :
 - i. des activités d'assistance en escale autres que celles mentionnées à l'article R. 216-6 du code de l'aviation civile ;
 - ii. des activités dont les financements relèvent des articles 1609 quatervicies et 1609 quatervicies A du code général des impôts ; et
 - iii. des activités sans rapport avec le ou les aérodromes concernés.

18. **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.**
19. **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.
20. **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° 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 »*³. Si cette vérification est réalisée au global pour l'ensemble des redevances composant les services publics aéroportuaires et non redevance par redevance, l'Autorité doit également s'assurer⁴ que les éventuelles compensations entre les différentes redevances sont limitées.

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

3.2.1. Allocation des éléments affectables directement

21. **En application du principe de priorité à l'imputation directe, ce type d'imputation 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.
22. 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.

3.2.2. Allocation des éléments affectables indirectement

23. **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.**

³ Article L. 6327-2 du code des transports.

⁴ CE, 1^{er} 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 ; ».*

24. 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'actifs, 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.).
25. **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'information utilisés.
26. 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. Des alternatives à la clé EPMU doivent être recherchées autant que possible pour permettre une allocation plus directe et pertinente.
27. **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 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 10, 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 l'absence d'autres inducteurs pertinents. **En application des principes de transparence et d'auditabilité, l'exploitant devra apporter toutes les justifications nécessaires quant au choix de la clé.**

3.3. Intervention effective des usagers dans l'établissement des règles d'allocation

28. Dans sa décision du 28 janvier 2021 susvisée, 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.
29. Si le I de l'article L. 6325-7 du code des transports prévoit que les modalités de la consultation des usagers sont fixées par le pouvoir réglementaire et si l'Autorité vérifiera la bonne application des dispositions y afférentes, elle sera toutefois vigilante à ce que celles-ci garantissent, *en pratique*, l'intervention *effective* des usagers, conformément aux objectifs et aux dispositions de la directive 2009/12/CE, et ne vident pas de leur sens les *principes* adoptés par l'Autorité dans sa décision n° 2022-024 du 31 mars 2022, conformément au même article.
30. À défaut, l'Autorité n'aurait d'autre choix, pour apprécier si les usagers ont été *effectivement* mis en capacité d'émettre un avis éclairé sur les règles d'allocation, conformément au principe de transparence, de vérifier si les conditions minimales précisées dans les présentes lignes directrices ont été respectées.

31. **Ainsi, en application du principe de transparence et pour assurer le respect des principes de pertinence et de non-discrimination posés par la décision n° 2022-024 du 31 mars 2022, la consultation effective des usagers, pour en permettre l'intervention, 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.**
32. En effet, les usagers des aéroports disposent de la connaissance opérationnelle des infrastructures leur permettant de se prononcer utilement sur la pertinence et le caractère non-discriminatoire des règles retenues par les exploitants.
33. À cette fin, et **en application du principe de transparence**, les exploitants devront assurer l'intervention *effective* des usagers de l'aéroport. Celle-ci sera notamment appréciée par l'Autorité au regard de la qualité des documents qui leur auront été transmis, du délai qui leur aura été laissé pour en prendre connaissance – ce délai devra, autant que possible, tenir compte de l'ampleur des modifications des règles d'allocation proposées, de la complexité et du nombre de documents transmis –, ou encore des échanges préalables qui auront pu être organisés entre les exploitants et les usagers. Il s'agit ainsi de réduire, de manière raisonnable, l'asymétrie d'information existant, par construction, entre les exploitants aéroportuaires, en situation de monopole, au moins sur la desserte d'une destination, et les usagers, en situation de concurrence⁵, afin que ces derniers soient en mesure de formuler un avis *éclairé* sur les règles d'allocation, notamment sur leur caractère transparent, pertinent et non-discriminatoire. Tel est en effet tout l'objet du cadre réglementaire constitué par la directive 2009/12/CE, les dispositions de droit interne prises pour sa transposition et la jurisprudence, qui intègre cette donnée et vise à protéger l'acteur en situation de concurrence contre les effets excessifs qu'elle pourrait emporter, en tenant compte des intérêts des usagers et de leur point de vue.
34. **En application des principes de transparence et d'auditabilité**, l'Autorité estime, tant pour les règles d'allocation que pour les états de restitution, que la consultation effective des usagers implique à tout le moins la communication des informations détaillées aux paragraphes 37 et 45, qui devront être transmises dans le respect des autres réglementations applicables (notamment celles relatives à la protection du secret des affaires et à la sécurité des infrastructures et, le cas échéant, la réglementation boursière) et, si besoin, après signature d'accords de confidentialité.
35. Enfin, l'Autorité rappelle que l'avis des usagers, qui peuvent se prononcer *in concreto*, est à même de lui apporter un éclairage complémentaire et indispensable lorsqu'elle se prononce sur la conformité des règles d'allocation aux principes qu'elle a édictés, même si cette dernière n'est en aucun cas liée par cet avis. 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 d'apprécier la pertinence des données financières utilisées pour l'élaboration des tarifs des redevances aéroportuaires qui lui sont soumis et donc d'homologuer ces derniers.

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

36. **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 (auditeur, usagers et autorité de régulation, notamment), afin que chacune puisse appréhender la manière dont les règles sont appliquées et, le cas échéant, formuler son avis.

⁵ Comme cela a été souligné par le rapporteur public dans ses conclusions sous la décision du Conseil d'État du 28 décembre 2021, Société Aéroports de Lyon, n°450025.

37. 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, toutes les informations utiles et pertinentes doivent être présentées dans les règles d'allocation. Ainsi, les règles d'allocation comprennent :
- 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.). Si des allocations sont réalisées sur la base d'études, la méthodologie retenue dans ces études ainsi que leur fréquence de mise à jour sont présentées. Les activités affectées 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 ;
 - Une description et une justification des éventuelles modifications apportées aux règles d'allocation ainsi que leurs impacts potentiels.
38. 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 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.

3.5. Mise à jour des règles d'allocation

39. **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.
40. 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.
41. Les motifs légitimes susceptibles de conduire 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 dires d'experts une clé basée sur des unités d'œuvre mesurées en réel).
42. **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 consultation des 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*).
43. **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.**

4. DÉCLINAISONS DES PRINCIPES GÉNÉRAUX CONCERNANT LE FORMAT ET L'AUDIT DES ÉTATS DE RESTITUTION ÉTABLIS

4.1. Format des états de restitution

44. Les exploitants aéroportuaire 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.
45. **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 et pertinentes 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 aéroportuaire⁶ ;

⁶ 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 ».

- 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)⁷ ;
- 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 ainsi que des impacts des éventuelles modifications des règles d'allocation appliquées sur l'exercice.

46. 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.

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

47. **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.
48. L'attestation de conformité établie par l'auditeur sera transmise à l'Autorité pour chaque demande d'homologation tarifaire annuelle.

5. DISPOSITIONS TRANSITOIRES

49. La décision n° 2022-024 du 31 mars 2022 adoptée en application de l'article L. 6327-3-1 du code des transports entre en vigueur le lendemain du jour de sa publication au *Journal officiel* de la République française. Ses dispositions s'appliquent au plus tard aux comptes des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2023. En conséquence, les règles d'allocation sur la base desquelles sont établis les tarifs des redevances soumis à l'homologation de l'Autorité doivent être conformes aux principes établis dans la décision précitée, au plus tard, à compter du 1^{er} septembre 2022.

⁷ 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 m² ainsi que les types d'occupants (et le total des surfaces associées), par exemple grâce à un code couleurs.

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.

50. Le respect de l'intégralité des dispositions de la décision n° 2022-024 du 31 mars 2022, interprétée conformément aux présentes lignes directrices, est cependant susceptible d'exiger l'engagement de travaux requérant un délai plus long, notamment s'il implique la réalisation d'études ou des évolutions des systèmes d'information ou du modèle analytique de gestion des exploitants aéroportuaires.
51. Par conséquent, dans le cadre des demandes d'homologation tarifaire qui seront soumises à l'Autorité jusqu'au 31 décembre 2025 (la « période transitoire »), cette dernière adoptera une approche pragmatique lors de son appréciation du respect des règles d'allocation aux principes prévus à l'article 2 de la décision n° 2022-024 du 31 mars 2022.
52. L'Autorité pourra notamment accepter, au cours de la période transitoire, et à titre exceptionnel, le maintien de règles d'allocation existantes malgré des justifications incomplètes ou manquantes, dès lors que (i) cette absence de démonstration suffisante de la conformité aux principes prévus à l'article 2 de la décision n° 2022-024 du 31 mars 2022 résulte exclusivement de la nécessité, pour l'exploitant, de réaliser des études ou de faire évoluer son système d'information et/ou son modèle analytique de gestion, et que (ii) l'exploitant justifie auprès de l'Autorité – après l'avoir présenté aux usagers – de la mise en place d'un programme de travail crédible et adéquat, c'est-à-dire permettant d'apporter la démonstration de la bonne application des principes prévus à l'article 2 de la décision n° 2022-024 du 31 mars 2022 dans les meilleurs délais et, en tout état de cause, avant l'issue de la période transitoire.
53. Dans le cas décrit au point 52 des présentes lignes directrices, l'exploitant devra, lors de chaque demande d'homologation annuelle suivante, justifier auprès de l'Autorité – après en avoir fait part aux usagers – que l'avancement de son programme de travail permettra effectivement d'apporter, avant le terme de la période transitoire, la démonstration de la bonne application des principes prévus à l'article 2 de la décision n° 2022-024 du 31 mars 2022.