



/

**Consultation publique de l'Autorité de régulation des transports (ART) sur la
détermination du contenu de la mission de suivi économique et financier de
celle-ci**

-

Réponse d'Aéroports de Paris

/

1. Préambule

(i) La 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 a confié à l'Autorité de régulation des transports (ci-après "ART" ou "Autorité") la mission d'assurer un suivi économique et financier des aéroports dans son champ de compétences.

C'est dans le cadre de cette nouvelle compétence, codifiée à l'article L. 6327-3-2 du code des transports, que l'Autorité a lancé une consultation publique sur la détermination du contenu de cette nouvelle mission.

(ii) Aéroports de Paris entend d'emblée faire observer que cette nouvelle mission de *suivi* des aéroports ne saurait dépasser le champ matériel des missions principales de *contrôle* de l'Autorité.

Cette mission de suivi n'autorise pas l'Autorité à solliciter de la part des gestionnaires d'aéroports des informations et documents qui relèvent d'un domaine d'activité non régulé et en dehors de la liste fixée par les dispositions réglementaires.

Au contraire, la distinction entre les missions de contrôle et la mission de suivi de l'Autorité ne ressort nullement de la consultation publique, qu'il s'agisse des thématiques abordées (§ 1.3.2. de la consultation), du niveau de détail, de la nature, de la "profondeur historique" ou du caractère prévisionnel des informations que l'Autorité souhaiterait collecter auprès des exploitants d'aéroports (§ 2.2. de la consultation).

Il apparaît essentiel que l'Autorité rappelle le postulat évident selon lequel les travaux de contrôle alimentent la mission de suivi du régulateur et non l'inverse.

(iii) En dépit des objectifs de pragmatisme et de concertation annoncés par l'ART, Aéroports de Paris constate à l'inverse que la consultation de l'ART a été engagée sans concertation préalable avec les autorités administratives et professionnelles compétentes au niveau national et européen et sans aucune considération du rôle des exploitants d'aéroports.

A titre d'exemples, la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) et l'Association pour la coordination des horaires (COHOR) publient régulièrement des rapports sectoriels, chacun dans leur domaine de compétences. Et l'ART elle-même "*constate qu'une multitude de rapport émanent des différentes parties prenantes du secteur (...) et sur des thèmes pluriels*".

Il s'agit d'éléments publics et disponibles pour le public et l'ART. La réalisation d'un inventaire, préalablement à la consultation, des informations existantes et publiées par les acteurs institutionnels et les exploitants d'aéroport, aurait permis d'assurer une consultation plus efficace.

Une concertation avec les autorités compétentes aurait en outre sans doute permis d'organiser la transmission d'éléments non publics mais parfaitement communicables.

Cette absence de concertation est particulièrement singulière à l'échelle des régulateurs nationaux et de l'Union européenne.

Il ne semble y avoir rien de pragmatique pour le secteur à demander aux gestionnaires d'aérodromes de communiquer et retraiter des informations déjà transmises aux autorités compétentes et donc disponibles pour l'Autorité.

En outre, au-delà des éléments requis chaque année pour l'homologation tarifaire déjà conséquents, l'Autorité demande déjà chaque année aux exploitants d'aérodromes des éléments additionnels à ceux dont la communication est requise par les textes en vigueur. La liste de ces éléments additionnels s'allonge d'année en année.

Il y a lieu pour l'Autorité de tenir compte de l'intensité du travail déjà réalisé dans ce cadre par les exploitants d'aérodromes dont la mission première n'est pas la transmission de données et d'analyses.

Une définition plus explicite des objectifs poursuivis par l'Autorité dans le cadre de cette nouvelle mission, et une présentation concrète des éléments attendus, aurait permis de mieux appréhender la démarche de l'Autorité, qui en l'état apparaît disproportionnée aux enjeux.

2. L'ensemble des informations déjà communiqué par Aéroports de Paris apparaît suffisant pour permettre à l'Autorité d'exercer sa nouvelle mission

L'Autorité de régulation des transports expose, dans la présente consultation publique, que la mission de suivi économique et financier des aéroports relevant de son champ de compétence doit contribuer :

- "au bon fonctionnement du secteur aéroportuaire, en éclairant la décision publique et en permettant à l'ensemble des acteurs de disposer (...) d'informations objectives et agrégées sur la situation économique et financière des opérateurs régulés" ;

- "à réduire de manière raisonnable les asymétries d'information existant, par construction, entre les exploitants aéroportuaires en situation de monopole (...) et les usagers, en situation de concurrence" et ;

- "à l'exercice, par l'Autorité, de ses prérogatives de régulation, notamment en enrichissant sa compréhension du marché avec une approche globale et en assurant un suivi de ses évolutions"¹.

Plus généralement, l'Autorité ambitionne donc de mettre en place une régulation du secteur aéroportuaire par la donnée.

Tout d'abord, Aéroports de Paris est, parmi les exploitants d'aéroports régulés par l'ART, dans une situation particulière. En effet, c'est une société cotée en bourse dont la mission relative à l'aménagement, l'exploitation et le développement des aéroports parisiens lui est attribuée par la loi² et est encadrée par un cahier des charges approuvé par le décret n° 2005-828 du 20 juillet 2005.

Dans ce cadre, Aéroports de Paris est d'ores et déjà amenée à communiquer un nombre important d'informations au titre de ses obligations prévues dans son cahier des charges (2.1), par la réglementation relative à la procédure d'homologation des tarifs de redevances aéroportuaires (2.2) et au titre de ses obligations en matière boursière et financière (2.3).

2.1/ Informations communiquées en application du cahier des charges d'Aéroports de Paris

L'article 62 du cahier des charges d'Aéroports de Paris précité prévoit que la société communique annuellement, aux ministres en charge de l'aviation civile et de l'économie, un rapport annuel d'activité – similaire au rapport remis par le concessionnaire au concédant dans le cadre d'un contrat de concession.

Ce rapport rend compte, pour l'exercice écoulé, de l'exécution des missions de service public dont est en charge Aéroports de Paris (qualité de service, opérations liées à la capacité des aéroports, bilan des investissements réalisés, programme prévisionnel des investissements à venir, etc.).

¹ Pt. 5 de la consultation publique sur la détermination du contenu de de la mission de suivi économique et financier de l'Autorité de régulation des transports

² Article L. 6323-2 du code des transports

Il constitue un document administratif communicable au sens de l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration. Ainsi, l'Autorité est tout à fait en mesure de demander la communication de ce rapport auprès du ministre en charge de l'aviation civile, en application de l'article L. 311-1 du même code.

En outre, l'article 62 précité invite Aéroports de Paris à communiquer, à fréquence régulière, des données relatives au trafic aérien, des informations financières et sur les contrats passés avec les entreprises liées.

Enfin, au titre de l'article 49 du cahier des charges relatif à l'information du public sur les impacts environnementaux, Aéroports de Paris met à la disposition du public des informations environnementales sur les aérodromes qu'elle exploite et publie chaque année les résultats des mesures qu'elle effectue sur les nuisances sonores causées par les aéronefs, la pollution de l'air et de l'eau ainsi que les déchets produits par l'activité des aérodromes qu'elle exploite.

Dans ce cadre, Aéroports de Paris publie de manière exhaustive les données relatives aux émissions de CO₂ dans le cadre du bilan de l'Airport Carbon Accreditation ainsi que des bilans trimestriels des mesures de la qualité de l'air, à destination notamment des riverains des plateformes.

2.2/ Informations communiquées dans le cadre de la procédure d'homologation annuelle des tarifs de redevances

La principale compétence de l'Autorité de régulation des transports consiste à homologuer annuellement les tarifs de redevances aéroportuaires proposés par les exploitants d'aérodromes qui relèvent de sa compétence (article L. 6327-2 du code des transports).

En amont de la notification de la proposition tarifaire, les exploitants d'aérodromes consultent les usagers du service public aéroportuaire au sein des commissions consultatives économiques, prévues à l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile.

Dans le cadre de cette consultation et de la saisine de l'ART, les exploitants d'aérodromes communiquent l'ensemble des éléments pris en compte dans la fixation des tarifs de redevances soumis à homologation de l'ART.

La liste des éléments communiqués est prévue :

- Pour les usagers, à l'article R. 224-3-1 (IV^o) du code de l'aviation civile et par l'arrêté du 16 septembre 2012 relatif à la transmission d'informations préalables à la fixation sur certains aérodromes des redevances mentionnées à l'article R. 224-1 du code de l'aviation civile et,
- Pour l'Autorité, à l'article R. 224-3-3 du code de l'aviation civile, qui renvoie à l'article R. 224-3-1 du même code.

Des informations complémentaires sont également échangées par Aéroports de Paris avec les usagers, lorsque ces derniers demandent, souvent à la suite des réunions des commissions consultatives économiques, des précisions sur les informations ayant été présentées en séance.

En outre, Aéroports de Paris s'emploie à prendre en compte les remarques formulées par le régulateur et les usagers. En effet, depuis la période tarifaire 2022, Aéroports de Paris s'est engagée à communiquer des données économiques et financières prospectives au-delà des informations obligatoires, dans un cadre contraignant visant à assurer que cette communication soit réalisée dans le respect des obligations qui incombent à Aéroports de Paris, en matière de réglementation boursière.

Au total, Aéroports de Paris communique un nombre important d'informations de toute nature, dont la liste n'a fait que croître ces dernières années, qui permettent à l'Autorité (i) d'exercer sa mission de contrôle des activités relevant du périmètre régulé d'Aéroports de Paris – périmètre relatif au champ de compétences de l'ART -, donc (ii) d'être en mesure de contrôler le bon fonctionnement du secteur aéroportuaire et (iii) de réduire ce qu'elle nomme "l'asymétrie d'informations" entre les exploitants d'aéroports et les usagers.

2.3/ Cas spécifique d'Aéroports de Paris concernant les informations publiées au titre de ses obligations en matière de réglementation boursière

En tant que société cotée, Aéroports de Paris a des obligations particulières prévues par des dispositions européennes³ et, au niveau national, par l'Autorité des marchés financiers (AMF).

La directive n° 2009/12/CE du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires prévoit d'ailleurs que la communication d'informations entre les exploitants d'aérodrome d'une part et, les usagers et l'Autorité de supervision indépendante compétente d'autre part, doit être compatible avec les réglementations boursières qui s'appliquent aux entités gestionnaires d'aéroports cotées en bourse.

Au titre de cette réglementation, Aéroports de Paris publie, sur son site internet, une information financière et non financière exhaustive⁴, à destination des acteurs des marchés financiers parmi lesquelles figurent notamment :

- L'information réglementée par l'AMF⁵ à travers notamment le document d'enregistrement universel qui synthétise les activités de la société et contient les rapports financiers annuels, semestriels et trimestriels ainsi que des communiqués publiés au titre de l'information permanente (prévisions de trafic n+1, révisions éventuelles en cours d'année etc.),
- L'ensemble des informations relatives aux assemblées générales mixtes des actionnaires avec, notamment, le rapport du conseil d'administration, les rapports et attestations des commissaires aux comptes et les informations financières, comptables ou autres.

³ Voir notamment le règlement (UE) n° 2017/1129 du 14 juin 2017 concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation sur un marché réglementé, et abrogeant la directive 2003/71/CE textant de l'intérêt pour l'EEE et le règlement européen n° 596/2014 du 16 avril 2014 sur les abus de marché.

⁴ Recommandations publiées par l'AMF dans le guide de l'information permanente et de la gestion de l'information privilégiée (Guide de l'information permanente et de la gestion de l'information privilégiée DOC-2016-08)

En outre, à l'occasion du lancement d'un plan stratégique ou tout autre évènement pluriannuel majeur pour le groupe, Aéroports de Paris assure une publication exhaustive de l'évènement en question - l'exemple le plus récent étant la feuille de route stratégique "2025 Pioneers".

Enfin, Aéroports de Paris a des contraintes particulières en matière de transmission d'informations et de protection du secret des affaires⁶, concernant notamment la protection des informations privilégiées, à savoir les informations dont la publication pourrait nuire à Aéroports de Paris et est susceptible d'avoir une influence sensible sur son cours de bourse.

Au regard de ce qui vient d'être exposé, Aéroports de Paris considère que dans son cas, certes particulier, l'Autorité de régulation des transports dispose déjà de l'ensemble des informations nécessaires pour répondre à ses objectifs de régulation du secteur aéroportuaire par la donnée et assurer un suivi économique et financier efficace des exploitants d'aéroports qu'elle contrôle.

3. Observations particulières sur la consultation

(1) Question 1 : Quelles modalités de restitution des analyses conduites par l'Autorité dans le cadre de la mission de suivi économique et financier qui lui a été confiée par le législateur seraient-elles le mieux susceptibles de contribuer, selon vous, à l'objectif « d'éclairer les acteurs » du secteur aéroportuaire et pourquoi ?

La mission de l'Autorité, si elle ne veut pas être redondante avec les productions déjà existantes, devrait démarrer par une identification des éventuels sous-périmètres sur lesquels un éclairage est manquant.

La plupart des informations listées dans la consultation sont déjà fournies aux usagers membres des Commissions consultatives économiques. Il convient d'ailleurs de rappeler que dans le cadre de la période tarifaire 2022, Aéroports de Paris a enrichi les informations transmises aux usagers. Pour la première fois, des éléments complémentaires financiers prévisionnels ont effet été fournis aux usagers ayant signé un accord de non-divulgaration, conformément à la demande qu'ils formulaient en ce sens.

Si d'autres informations sont jugées nécessaires, il serait du ressort de la DGAC de modifier le cadre réglementaire applicable pour ajouter des informations à fournir à ces usagers. La mission de collecte de données de l'Autorité ne peut être détournée pour modifier ce fait.

En outre, il paraît compliqué d'évoquer la fréquence de publication d'un rapport avant que son contenu soit clairement défini : par exemple, sur le trafic, des données mensuelles sont souvent publiées ; sur les créneaux aéroportuaire, les analyses sont réalisées par saison aéronautique ; sur les données financières, une maille annuelle suffit souvent ; sur des sujets où ce sont les évolutions sur plusieurs années qui sont étudiées, une fréquence de 3 à 5 ans peut être suffisante. Il est supposé que l'Autorité se focalisera plutôt sur ce dernier type d'analyses et, sous cette hypothèse, une fréquence de 3 à 5 ans paraît la plus adaptée.

⁶ Conformément au règlement européen n° 596/2014 du 16 avril 2014 sur les abus de marché

(2) Question 2 : Les premiers angles d'analyses de ce panorama appellent-ils des commentaires de votre part ?

Les premiers angles d'analyses du panorama envisagé par l'Autorité n'appellent pas de remarque particulière.

(3) Question 3 : La profondeur historique envisagée par l'Autorité pour mener les analyses en matière d'offre aérienne et de trafic appelle-t-elle des commentaires de votre part ?

Sur les aspects d'offre aérienne et de trafic, un historique de 10 ans paraît adapté pour réaliser une analyse comme celle évoquée par l'Autorité (état des lieux de la structuration du réseau aéroportuaire français et de l'activité du transport aérien).

(4) Question 4 :

a) Les éléments que se propose d'étudier l'Autorité en matière de résultats économiques et financiers des aéroports mentionnés à l'article L. 6327-1 du code des transports appellent-ils des commentaires de votre part ?

L'Autorité indique envisager, concernant les résultats financiers, le suivi d'indicateurs sur l'ensemble des activités, régulées comme non régulées.

Or, comme le prévoit l'article L.1264-2 du code des transports, le droit d'accès dévolu à l'Autorité l'est "[p]our l'accomplissement de ses missions", missions qui se limitent au périmètre régulé. Dès lors, les seules informations relatives au périmètre non régulé qui pourront être collectées par l'Autorité sont celles publiées par les exploitants d'aéroports à des fins de communications financières.

S'agissant des informations qui seront à fournir, il serait souhaitable que l'Autorité utilise celles déjà produites par les exploitants, sans leur imposer un format de restitution spécifique.

b) La profondeur historique en matière de résultats économiques et financiers que propose d'étudier l'Autorité appelle-t-elle des commentaires de votre part ?

De manière générale, sur les résultats économiques et financiers globaux, une période d'analyse d'une dizaine d'année, telle qu'envisagée par l'Autorité, n'appelle pas de remarque particulière.

c) La sollicitation des données prévisionnelles sur les thématiques spécifiquement évoquées par l'Autorité appelle-t-elle des commentaires de votre part ?

Aéroports de Paris étant une société cotée, la fourniture d'éléments prévisionnels est strictement encadrée. S'agissant des prévisions de trafic, en dehors de celles fournies à l'Autorité pour l'instruction de la période tarifaire annuelle, les seules informations prévisionnelles partageables sont celles publiées par Aéroports de Paris aux marchés financiers.

S'agissant des investissements, Aéroports de Paris se pose la question de la redondance de ces informations avec celles déjà fournies aux usagers au titre de chaque période tarifaire

annuelle. Les seules informations communicables doivent être celles partagées avec les usagers lors des Commissions consultatives économiques, qui donnent leur avis formel sur ce sujet. D'ailleurs, elles ne pourraient être partagées avec l'Autorité qu'après leur partage avec les usagers, qui doivent en avoir la primeur.

(5) Question 5 : D'une manière générale, les éléments proposés aux points 7 à 22 appellent-ils des commentaires de votre part ?

L'Autorité semble ambitionner un éclairage de l'ensemble du secteur du transport aérien, sur des thématiques extrêmement variées. Si le pouvoir législatif a limité dans le secteur du transport aérien le pouvoir de collecte de données de l'Autorité aux seuls exploitants aéroportuaires, c'est que la mission envisagée était en lien avec l'exercice des missions de l'Autorité d'homologation des redevances aéroportuaires. De ce fait, Aéroports de Paris se questionne sur l'étendue des thématiques envisagées, qui vont bien au-delà de ce périmètre.

(6) Question 6 : Cette liste préliminaire appelle-t-elle des commentaires de votre part ? Les acteurs sont invités à faire part de tout élément d'information permettant de confirmer, compléter et affiner les propositions.

Comme indiqué en réponse à la question 5, les thématiques semblent aller bien au-delà du champ de compétences de l'Autorité. Au-delà des points déjà évoqués ci-avant, ayant trait au périmètre non régulé, Aéroports de Paris s'étonne de l'intégration à cette liste de certains sujets, par exemple ceux liés à la qualité de l'air et aux émissions de gaz à effet de serre, alors qu'il existe une autorité telle que l'ACNUSA et que c'est un sujet qui demande une expertise technique spécifique. On peut également s'étonner de voir les bus de pistes, qui relèvent de l'assistance en escale, non régulée par l'Autorité, ou se poser la question de l'intérêt pour l'ART du traitement des déchets des aérodromes.

(7) Question 7 : Les précisions méthodologiques évoquées par l'Autorité appellent-elles des commentaires de votre part ?

Les modalités de recueil des données envisagées par l'ART mettent entièrement à la charge des exploitants aéroportuaires la mise en forme des données et leur fléchage dans le maillage qui sera soumis par l'ART, même si celui-ci est potentiellement inadapté aux systèmes d'informations des exploitants ou à leurs états de restitution habituels.

L'obligation pour les exploitants de fournir des informations ne doit pas les obliger à effectuer le reformatage eux-mêmes. Cette mission devrait être réalisée par l'Autorité, sur la base des informations fournies par les exploitants dans leurs propres formats.