

Décision n° 2022-084 du 29 novembre 2022

portant adoption de lignes directrices relatives aux critères retenus pour établir la décision de l'Autorité de régulation des transports prise en application de l'article 5 de l'arrêté du 16 janvier 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

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, et L. 6327-1 et suivants ;

Vu le code de l'aviation civile, notamment ses articles R. 224-1, et R. 224-3 et suivants ;

Vu l'arrêté du 16 janvier 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, notamment son article 5 ;

Vu les réponses à la consultation publique organisée du 16 mai 2022 au 6 juin 2022 relative aux critères à retenir concernant les décisions de l'Autorité de régulation des transports à prendre en application de l'article 5 de l'arrêté du 16 janvier 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 ;

Après en avoir délibéré le 29 novembre 2022 ;

DÉCIDE

Article 1^{er} Les lignes directrices annexées à la présente décision sont adoptées.

Article 2 Le secrétaire général de l'Autorité est chargé de l'exécution de la présente décision qui sera publiée sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté la présente décision le 29 novembre 2022.

***Présents : Monsieur Philippe Richert, vice-président, président par intérim ;
Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ;
Madame Sophie Auconie, vice-présidente.***

Le Vice-Président,
Président par intérim

Philippe Richert

Annexe – Lignes directrices relatives aux critères retenus pour établir la décision de l'Autorité de régulation des transports prise en application de l'article 5 de l'arrêté du 16 janvier 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

Sommaire

1. CONTEXTE ET CADRE JURIDIQUE	4
1.1. L'Autorité a souhaité rendre publique la méthodologie retenue pour fixer les listes des usagers devant transmettre des informations aux exploitants des aérodromes.....	4
1.2. Pour être en mesure de fixer les listes des usagers, l'Autorité a procédé à une collecte d'informations auprès de la direction générale de l'aviation civile.....	5
2. L'AUTORITÉ A DÉFINI UN NOMBRE DE CRITÈRES LIMITÉS ET ADAPTÉS À LA DIVERSITÉ DES CARACTÉRISTIQUES DE TRAFIC DE CHACUN DES AÉRODROMES QU'ELLE RÉGULE.....	6
2.1. Une liste d'usagers est établie par aérodrome.....	6
2.2. Une approche différenciée est appliquée selon la catégorie de trafic majoritaire sur l'aérodrome considéré	6
2.2.1. Pour les aérodromes accueillant en majorité des vols commerciaux, deux critères permettant d'identifier les usagers qui répondent aux exigences de l'article 5 de l'arrêté du 16 janvier 2012 sont appliqués.....	7
2.2.2. Pour les aérodromes à majorité de vols non commerciaux, un critère unique est appliqué.....	10
3. LES CRITÈRES ÉTABLIS ONT VOCATION À ÊTRE STABLES DANS LE TEMPS.....	11

1. CONTEXTE ET CADRE JURIDIQUE

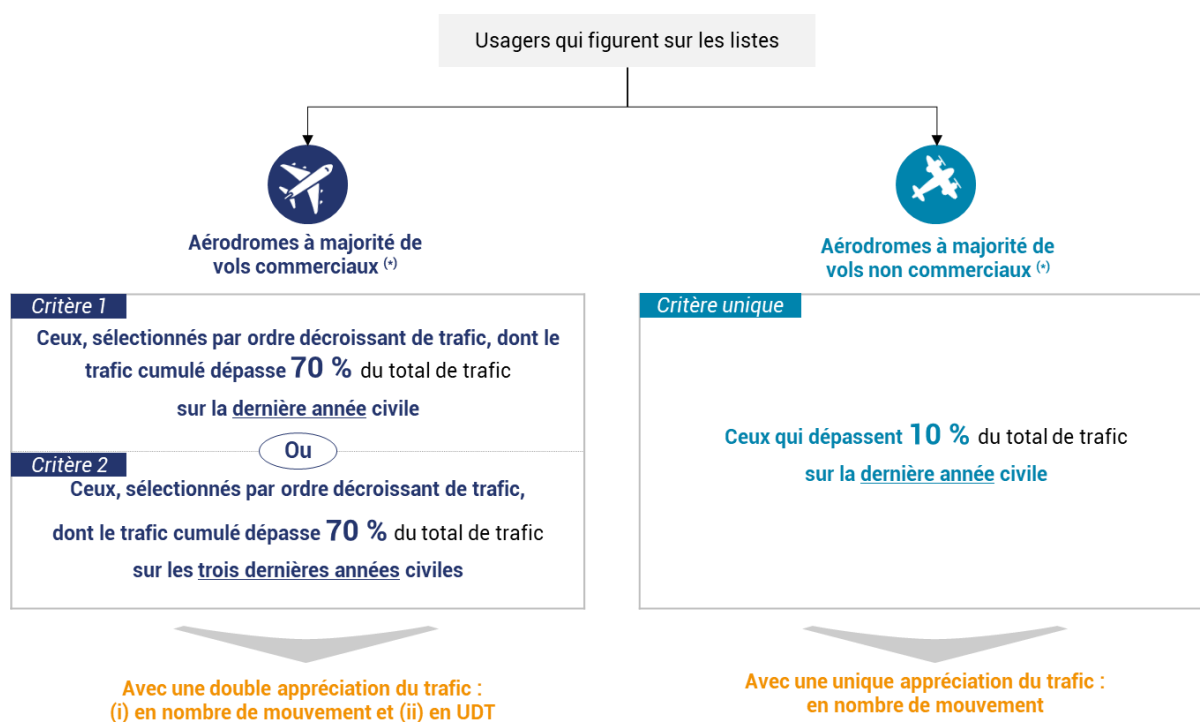
1.1. L'Autorité a souhaité rendre publique la méthodologie retenue pour fixer les listes des usagers devant transmettre des informations aux exploitants des aérodromes

1. L'article L. 6325-7 du code des transports, qui transpose en droit national l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2009/12/CE du 11 mars 2009 susvisée prévoit que, pour les aérodromes mentionnés à l'article L. 6323-2 de ce code et les aérodromes appartenant à l'État, lorsque la fixation des tarifs des redevances donne lieu à des consultations, les usagers transmettent à l'exploitant d'aérodrome des informations concernant notamment :
 - Les prévisions de trafic sur le ou les aérodromes concernés ;
 - Les prévisions quant à la composition et l'utilisation envisagée de leur flotte sur le ou les aérodromes concernés ;
 - Leurs projets de développement et leurs besoins sur le ou les aérodromes concernés ;
 - Les données sur le trafic existant.
2. L'article 5 de l'arrêté du 16 janvier 2012 susvisé prévoit que « *les usagers dont le trafic est significatif sur ce ou ces aérodromes et en représentant les principales catégories de trafic* » transmettent à l'exploitant d'aérodrome, préalablement à la tenue de la commission consultative économique (ci-après « CoCoÉco ») visée à l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile, les éléments listés à l'article L. 6325-7 du code des transports.
3. L'avant-dernier alinéa de cet article précise qu'une décision de l'Autorité liste les usagers concernés et que cette décision est rendue publique.
4. Cette mission était auparavant impartie au ministre chargé de l'aviation civile, intervenant au travers de la direction du transport aérien de la direction générale de l'aviation civile (ci-après « DGAC »), puis à l'Autorité de supervision indépendante des redevances aéroportuaires. En 2012, la direction du transport aérien a ainsi adopté sept décisions¹ concernant les aérodromes ou systèmes d'aérodromes actuellement dans le champ de compétence de l'Autorité. Ces décisions sont restées en vigueur depuis lors. L'Autorité, compétente en matière aéroportuaire depuis le 1^{er} octobre 2019, souhaite, à présent, après plus de deux années caractérisées par une instabilité forte du trafic aérien consécutive à la crise sanitaire, actualiser les listes des usagers concernés pour chaque aérodrome.
5. La décision fixant, pour chaque aérodrome concerné, les listes des usagers qui doivent transmettre des informations utiles à l'exploitant devrait contribuer à renforcer la qualité des prévisions de trafic établies par ces derniers, afin que leur proposition tarifaire soit la plus robuste possible. Cette décision devrait, par conséquent, contribuer à renforcer la transparence entre usagers et exploitants et, partant, à améliorer la qualité des échanges au sein des CoCoÉco.
6. L'Autorité, à partir des résultats d'une consultation publique organisée du 16 mai au 6 juin 2022, a défini des critères précis et objectifs pour établir, pour chacun des aérodromes concernés, la

¹ Décisions fixant la liste des usagers mentionnée à l'article 5 de l'arrêté du 16 janvier 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. Une décision a été adoptée par aérodrome ou système d'aérodromes concerné, à savoir les aéroports de Bordeaux-Mérignac, Lyon-Saint-Exupéry et Lyon-Bron, Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu, Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly, Nantes-Atlantique, Toulouse-Blagnac, et Marseille-Provence.

liste des usagers « dont le trafic est significatif sur ce ou ces aéroports et en représentant les principales catégories de trafic », conformément à l'article 5 de l'arrêté du 16 janvier 2012.

7. Dans un souci de transparence, l'Autorité, par les présentes lignes directrices, a souhaité rendre publics la méthodologie et les critères à partir desquels est établie cette liste pour chaque aéroport concerné.
8. La méthodologie et les critères que retiendra l'Autorité pour établir les listes considérées peuvent se résumer ainsi :



^(*) Note de lecture : les définitions retenues par l'Autorité, dans le cadre des présentes lignes directrices, pour les termes « vols commerciaux » et « vols non commerciaux » sont précisées au point 16.

Figure 1 : Schéma synthétisant la méthodologie et les critères que retiendra l'Autorité pour établir les listes considérées

1.2. Pour être en mesure de fixer les listes des usagers, l'Autorité a procédé à une collecte d'informations auprès de la direction générale de l'aviation civile

9. Afin d'établir les listes nominatives des usagers mentionnées au point 5, l'Autorité doit disposer d'informations de trafic fiables et homogènes.
10. Afin de tenir compte des remarques formulées par les parties prenantes (notamment par les exploitants d'aéroports) dans leurs réponses à la consultation publique précitée, l'Autorité s'est rapprochée de la DGAC pour s'assurer que les données de trafic des aéroports mentionnés à l'article L. 6327-1 du code des transports, transmises par ces derniers à la DGAC², lui permettaient bien d'établir les listes susmentionnées.

² Notamment au titre de l'arrêté du 9 février 2012 relatif la communication de données par les transporteurs aériens et les exploitants d'aéroports.

11. À la suite de ces échanges, l'Autorité a procédé, sur le fondement du 1° de l'article L. 1264-2 du code des transports³, à la collecte des informations de trafic nécessaires à la détermination des listes des usagers auprès de la DGAC. L'Autorité a ainsi sollicité la transmission des données de trafic (volume de passagers et volume de fret et poste) et de nombre de mouvements des trois dernières années civiles pour chacun des aérodromes mentionnés à l'article L. 6327-1 du code de l'aviation civile, incluant l'identification de l'utilisateur opérant le vol.

2. L'AUTORITÉ A DÉFINI UN NOMBRE DE CRITÈRES LIMITÉS ET ADAPTÉS À LA DIVERSITÉ DES CARACTÉRISTIQUES DE TRAFIC DE CHACUN DES AÉRODROMES QU'ELLE RÉGULE

2.1. Une liste d'utilisateurs est établie par aérodrome

12. Dans la mesure où chaque aérodrome a des caractéristiques de trafic propres, l'Autorité établit une liste nominative par aérodrome, y compris dans le cas des systèmes d'aérodromes, afin de permettre aux exploitants des aérodromes concernés de disposer d'informations utiles pour élaborer la tarification des redevances pour services rendus appliquées à chacun des aérodromes. Chacune des listes précise les utilisateurs qui répondent aux critères sur l'aérodrome concerné.
13. L'Autorité rappelle, par ailleurs, que tout utilisateur qui ne figurerait pas sur les listes établies, reste, en tout état de cause, libre de transmettre à l'exploitant aéroportuaire des informations qui lui permettraient d'affiner la proposition formulée dans le cadre des CoCoÉco.

2.2. Une approche différenciée est appliquée selon la catégorie de trafic majoritaire sur l'aérodrome considéré

14. Conformément à l'article 5 de l'arrêté du 16 janvier 2012, l'Autorité s'attache à établir la liste des utilisateurs dont le trafic est significatif sur le ou les aérodromes concernés et qui en représentent les « principales catégories de trafic ». Les utilisateurs des aérodromes pris en compte sont ceux définis à l'article R. 224-1 du code de l'aviation civile.
15. Le trafic aérien d'un aérodrome peut être décomposé en trois catégories :
- le trafic commercial de voyageurs ;
 - le trafic commercial de fret et poste ;
 - le trafic non commercial.
16. Le 4) du I. de l'annexe II du règlement européen (CE) n° 1358/2003 de la Commission du 31 juillet 2003 définit un service aérien commercial comme « *un vol ou une série de vols pour le transport public de passagers et/ou de fret et de courrier, contre rémunération ou en vertu d'un contrat de location* ». Les vols non commerciaux correspondent ainsi à l'ensemble des activités de l'aviation civile autres que les services d'aviation commerciale. Toutefois, dans le cadre des présentes lignes directrices, l'Autorité retient, par convention, une définition plus large des vols

³ Cet article prévoit que « Pour l'accomplissement de ses missions, l'Autorité de régulation des transports [...] peut recueillir toutes les informations utiles » auprès « des services de l'État et de la personne publique dont relèvent les aérodromes au sens des articles L. 6321-1 et L. 6321-2 du code des transports ».

qualifiés de « non commerciaux »⁴ en y intégrant notamment les vols d'aviation d'affaires⁵, en adéquation avec les données qu'elle a collectées. Ainsi, les vols qualifiés de non commerciaux comprennent notamment les activités d'exploitants d'aéroclubs, les vols de transport privé, d'aviation de loisirs et d'affaires, les vols liés à une activité de sûreté, sécurité ou secourisme (tels que les vols effectués par le commandement du transport aérien militaire, par la gendarmerie, par le service d'aide médicale d'urgence) et de travail aérien⁶.

17. La part des vols non commerciaux, est très variable selon les aérodromes mentionnés à l'article L. 6371-1 du code des transports. En effet, pour certains aérodromes, notamment ceux qui font partie d'un des systèmes d'aérodromes mentionnés à l'arrêté du 21 novembre 2017 relatif aux systèmes d'aérodromes, cette proportion est majoritaire, voire représente l'intégralité du trafic de la plateforme, alors que, pour d'autres, elle représente une part très faible du trafic et du nombre de mouvements sur l'aérodrome.
18. L'Autorité constate que les informations relatives aux vols non commerciaux sont moins complètes⁷ que celles relatives aux vols commerciaux (qu'il s'agisse de transport de passagers ou de marchandises et poste), notamment en ce qui concerne l'identification des usagers. Ainsi, dans la plupart des aérodromes relevant de la compétence de l'Autorité, pour une part non négligeable des vols non commerciaux opérés, en dehors de ceux qui relèvent d'une activité de sûreté, sécurité ou secourisme, le nom de l'opérateur n'est pas identifié.
19. Dans ce contexte, l'Autorité considère qu'il est opportun d'appliquer une méthodologie différenciée entre, d'une part, les aérodromes dont le trafic est en majorité constitué de vols non commerciaux, d'autre part, les aérodromes à majorité de vols commerciaux.

2.2.1. Pour les aérodromes accueillant en majorité des vols commerciaux, deux critères permettant d'identifier les usagers qui répondent aux exigences de l'article 5 de l'arrêté du 16 janvier 2012 sont appliqués

a. Un usager est retenu dans la liste dès lors qu'il répond à au moins l'un des deux critères établis par l'Autorité

20. Bien que les aérodromes considérés soient majoritairement dédiés aux vols commerciaux, leurs caractéristiques et dynamiques de trafic (telles que le degré de concentration des usagers sur l'aérodrome, une éventuelle spécialisation des aérodromes, etc.) sont très hétérogènes. Pour autant, l'Autorité s'est attachée à déterminer des critères à la fois (i) homogènes, (ii) aisément compréhensibles et (iii) qui permettent d'aboutir à un nombre représentatif d'usagers, sans être excessif.
21. Après avoir procédé à une consultation publique des parties prenantes, l'Autorité retient ainsi deux critères qui permettent d'identifier les usagers dont le trafic est significatif sur chacun des aérodromes (voir Figure 2).

⁴ Cette définition s'applique aux seules présentes lignes directrices et sans préjudice de la définition prévue par le règlement européen précité, de sorte que les compagnies aériennes ou exploitants d'aéroports ne sauraient s'en prévaloir à d'autres fins.

⁵ Réciproquement, par convention, dans les présentes lignes directrices, les vols commerciaux ne comprennent pas les vols d'aviation d'affaires.

⁶ Voir également la segmentation indiquée dans l'annexe C de l'arrêté du 9 février 2012 relatif à la communication de données par les transporteurs aériens et les exploitants d'aérodromes.

⁷ Les statistiques de l'aviation non commerciale sont précisées comme partielles par la DGAC dans son bulletin statistique annuel.

Numéros du critère	Usagers retenus pour les aérodromes à majorité de vols commerciaux
N°1	Usagers identifiés ⁸ (hors vols militaires et vols assurés par des pouvoirs publics à des fins de sûreté, sécurité et secourisme ⁹) dont les trafics ¹⁰ cumulés, sur la dernière année civile, classés par ordre décroissant d'importance, dépassent 70 % du total du trafic enregistré sur l'aérodrome au cours de cette année.
N°2	Usagers identifiés (hors vols militaires et vols assurés par des pouvoirs publics à des fins de sûreté, sécurité et secourisme) dont les trafics cumulés sur les trois dernières années civiles ¹¹ , classés par ordre décroissant d'importance, dépassent 70 % du total du trafic enregistré sur l'aérodrome au cours de ces trois années.

Figure 2 : Critères retenus par l'Autorité pour les aérodromes à majorité de vols commerciaux

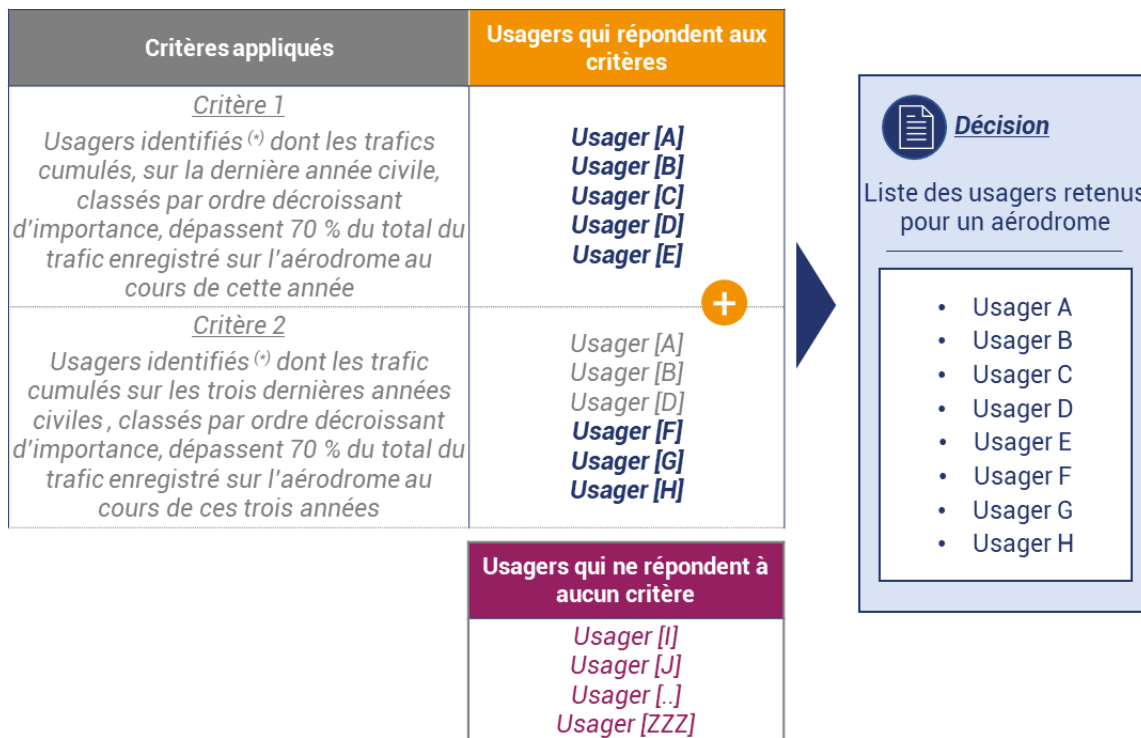
22. En ce qui concerne le premier critère, l'Autorité considère qu'il permet de retenir, par classement du trafic global des usagers sur l'aérodrome (suivant les unités de mesure du trafic retenues), les usagers dont le trafic est le plus significatif. Le seuil proposé, établi en pourcentage du trafic global, permet de tenir compte du volume et du niveau de concentration du trafic, très variables entre les aérodromes, sans prédéterminer un nombre arbitraire d'usagers selon les plateformes.
23. En ce qui concerne le second critère, l'Autorité considère que l'analyse pluriannuelle permet, entre autres, de lisser l'impact d'un bouleversement conjoncturel qui serait de nature à ne pas rendre compte du caractère structurellement significatif du trafic de certains usagers sur une longue période sur les aérodromes considérés.
24. Un usager est retenu dans la liste, dès lors qu'il répond à au moins l'un des deux critères proposés sur l'aérodrome considéré (voir Figure 3).

⁸ Usagers dont les codes OACI sont identifiés dans les bases de données transmises par la DGAC. Cette précision est applicable pour toute la Figure 2 à chaque fois que le mot usager est mentionné.

⁹ Gendarmerie, SAMU, Sécurité civile, Canadair, etc.

¹⁰ Trafic exprimé en « UDT » (unités de trafic enregistré) ou en nombre de mouvements (Cf. points 29 et 30). Cette précision est applicable pour toute la Figure 2 à chaque fois que le mot trafic est mentionné.

¹¹ Le trafic cumulé sera calculé sur la base d'une somme des trafics annuels de la période.



^(*) Note de lecture : hors vols militaires et vols assurés par des pouvoirs publics à des fins de sûreté, sécurité et secourisme.

Figure 3 : Illustration du principe de critères « alternatifs » (ou de disjonction non-exclusive)

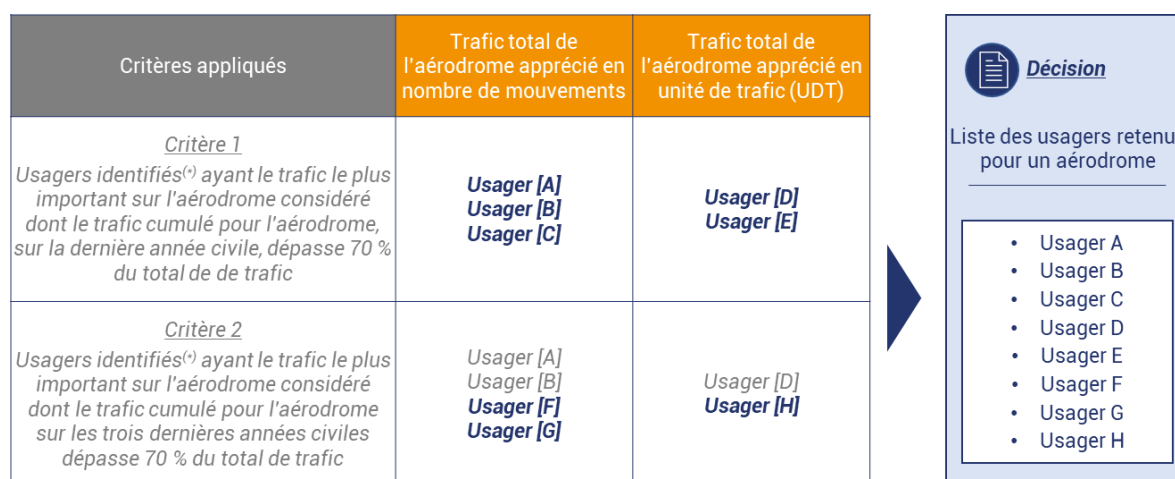
25. L'Autorité s'assure enfin qu'à la date de la publication de la décision, les usagers qui répondent à l'un des deux critères susmentionnés n'ont pas cessé d'exercer leur activité de transport aérien.

b. Le trafic de l'aérodrome est apprécié toutes catégories de trafic confondues

26. L'Autorité retient une approche qui consiste à apprécier, de façon consolidée, le trafic de l'ensemble des catégories de vols mentionnées au point 1515 opérées sur la plateforme. Cette méthode permet d'identifier, pour chaque aérodrome, les usagers des différentes catégories dont le trafic est significatif, tout en s'affranchissant de certaines limites inhérentes aux informations de trafic disponibles.
27. En premier lieu, pour certains aérodromes, le trafic de vols non commerciaux pour lesquels les opérateurs sont identifiés (et n'exercent pas une activité de sûreté, sécurité ou secourisme) est marginal comparé au trafic des vols commerciaux. Dès lors, l'application séparée des critères susmentionnés à chacune des trois catégories de trafic (dont la catégorie de trafic des vols non commerciaux) aboutirait, pour certaines plateformes, à identifier des usagers dont la part de trafic ne pourrait pas raisonnablement être considérée comme significative pour l'aérodrome.
28. En second lieu, l'Autorité considère qu'il est également préférable de ne pas dissocier le trafic commercial de fret et poste du trafic commercial de passagers, dans la mesure où une partie significative (en tonnage *a minima*) du trafic de fret et poste est transportée dans les soutes des vols commerciaux de passagers (qualifiés de « vols mixtes »). Pour l'ensemble des aérodromes mentionnés à l'article L. 6327-1 du code des transports, la proportion de vols exclusivement dédiés au transport de marchandises et poste (qualifiés de « vols tout cargo ») est ainsi nettement plus faible que celle des vols mixtes.

c. Le trafic est mesuré à la fois par le nombre de mouvements et par la notion d'unité de trafic

29. Eu égard aux caractéristiques propres à chacune des trois catégories de trafic, l'Autorité identifie les usagers qui répondent à chacun des critères en procédant à une double analyse du trafic, selon le nombre de mouvements¹² assurés par l'utilisateur, d'une part, et selon un décompte établi à partir de la notion d'« unité de trafic » (ci-après « UDT »), qui permet d'agréger le volume de passagers et les volumes de fret et poste transportés, d'autre part. Une UDT correspond ainsi à 1 000 passagers¹³ ou 100 tonnes de fret et poste.
30. Cette double approche (voir Figure 4) a pour objectifs de :
- ne pas exclure la catégorie des vols non commerciaux, dont l'unité de suivi usuel est le mouvement, compte tenu de la nature de ses activités ;
 - ne pas écarter (i) les usagers qui auraient une fréquence de mouvements significative sur l'aérodrome mais avec un volume transporté (de passagers ou de marchandises et poste) limité et, à l'inverse, (ii) ceux transportant un volume important (de passagers ou de marchandises et poste), mais avec une fréquence de mouvements réduite.



^(*) Note de lecture : hors vols militaires et vols assurés par des pouvoirs publics à des fins de sûreté, sécurité et secourisme.

Figure 4 : Illustration de la double approche retenue pour apprécier le trafic

2.2.2. Pour les aérodromes à majorité de vols non commerciaux, un critère unique est appliqué

31. Compte tenu de la nature des activités aériennes réalisées sur les aérodromes à majorité de vols non commerciaux, le nombre d'opérateurs (hors opérateurs effectuant des activités de sûreté, sécurité et sauvetage) est plus important que celui des aérodromes à majorité de vols commerciaux. La part de chacun dans le trafic total de la plateforme est très faible, d'autant plus que la part de trafic pour laquelle le nom de l'utilisateur n'est pas identifié est parfois prépondérante, comme indiqué précédemment. Dans ce contexte, l'Autorité retient une approche consistant à considérer que le trafic assuré par un utilisateur est significatif s'il dépasse, individuellement, un seuil sur la plateforme.

¹² Un mouvement correspond à un décollage ou un atterrissage d'un aéronef sur l'aérodrome. Un atterrissage et un décollage sont comptabilisés comme deux mouvements.

¹³ En ce qui concerne la mesure du nombre de passagers, l'Autorité comptabilise les passagers i) locaux, en correspondance et en transit, ii) à l'arrivée et au départ et iii) pour tous les vols, qu'ils soient réguliers ou non réguliers (en intégrant donc les vols charters).

32. Pour les mêmes motifs que ceux exposés aux points 26 à 28, le trafic de ces aérodromes est apprécié toutes catégories de trafic confondues.
33. Enfin, le trafic est apprécié uniquement selon le nombre de mouvements, dans la mesure où, pour la catégorie des vols non commerciaux, majoritaires sur ces plateformes, un raisonnement en volume apparaît moins aisé à établir, au regard de la disponibilité partielle des données de trafic mesuré en UDT et des caractéristiques des vols opérés.
34. L'Autorité retient ainsi un critère unique applicable aux aérodromes à majorité de vols non commerciaux (voir Figure 5).

Critère unique retenu pour définir les usagers retenus pour les aérodromes à majorité de vols non commerciaux

Usagers identifiés¹⁴ (hors vols militaires et vols assurés par des pouvoirs publics à des fins de sûreté, sécurité et secourisme¹⁵) dont le trafic dépasse, sur la dernière année civile, 10 % du trafic¹⁶ total de l'aérodrome.

Figure 5 : Critère retenu par l'Autorité pour les aérodromes à majorité de vols non-commerciaux

3. LES CRITÈRES ÉTABLIS ONT VOCATION À ÊTRE STABLES DANS LE TEMPS

35. Sur la base des données de trafic qui seront collectées annuellement auprès de la DGAC, l'Autorité s'assurera de la validité des listes des usagers établies en application de l'arrêté du 16 janvier 2012 susvisé. Elle actualisera ces listes en tant que de besoin.
36. Les critères définis par l'Autorité ont vocation à être stables dans le temps. Cette dernière restera, néanmoins, attentive aux évolutions des dynamiques du secteur, notamment du trafic des aérodromes concernés, qui pourraient remettre en cause la pertinence des critères retenus et nécessiter leur mise à jour.

¹⁴ Usagers dont les codes OACI sont identifiés dans les bases de données transmises par la DGAC.

¹⁵ Gendarmerie, SAMU, Sécurité civile, Canadair, etc.

¹⁶ Trafic apprécié en nombre de mouvements.